

N. 00761/2011 REG.PROV.COLL.  
N. 00317/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 317 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

LA TECNICA di Preti Giancarlo e F.Lli Snc, rappresentata e difesa dagli avv. Antonio Tita, Giovanni Ledda e Piero Costantini, con domicilio eletto presso Giovanni Ledda in Cagliari, Via Cocco Ortu;

***contro***

REGIONE SARDEGNA, rappresentata e difesa dagli avv. Mattia Pani e Alessandra Putzu, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Regione Sarda in Cagliari, viale Trento N.69;

***nei confronti di***

ICAM SRL - FAIFERRI ARREDAMENTI Srl, rappresentati e difesi dagli avv. Elisabetta Carboni e Rita Fanni, con domicilio eletto presso Elisabetta Carboni in Cagliari, via Tuveri N.12;

*per l'annullamento*

con il RICORSO PRINCIPALE:

- della determinazione n. 137 prot. 4901/I.4.3. del 10.2.2011, emessa dalla Regione Sardegna, di aggiudicazione definitiva per la fornitura e installazione di arredi e attrezzature per archivio nonché di manutenzione di altri archivi in favore della controinteressata;
  - della nota prot. 5283/II.5.3. dell'11.2.2011, del verbale per l'apertura delle richieste dell'8.2.2011, dei verbali di gara nn. 1,2,3,4,5,6,7,8,9;
  - delle determinazioni prot. 46063 del 10.11.2010, prot. 19207 del 6.5.2010 e prot. 22845 del 28.5.2010;
- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e/o conseguente.

e con i MOTIVI AGGIUNTI depositati il 14 aprile 2011:

- delle note prot. 10548/II.5.3 del 21.3.2011 e prot. 11111/II.5.3 del 23.3.2011 emesse dalla Regione Sardegna .

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Sardegna e di Icam Srl - Faiferri Arredamenti Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2011 il Consigliere dott. Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori Ledda, Fanni, Pani e

Putzu;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Le due concorrenti hanno partecipato alla gara (procedura ristretta) indetta dalla Regione per fornitura e manutenzione di arredi per l'archivio (euro 1.000.000, rinnovabile).

Il termine per la presentazione delle domande di partecipazione era il 5.2.2010; il termine per la presentazione delle offerte era il 5.5.2010, poi prorogato al 12.5.

la graduatoria provvisoria è stata stilata dalla Commissione ed è avvenuta il 29.10.2010;

l'aggiudicazione definitiva è stata pronunciata il 10.2.2011;

le due offerte economiche si differenziano per circa 100.000 euro (869.144 ricorrente; 768.090 aggiudicataria).

Con ricorso presentato per la notifica il 14/3/2011 e depositato il successivo 6/4 la ricorrente ha impugnato gli atti in epigrafe indicati, formulando le seguenti censure:

- 1) violazione di legge-mancata e/o erronea applicazione della Lex specialis, in particolare del paragrafo III.2.3 del bando di gara - eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifeste;
- 2) violazione di legge-mancata e/o erronea applicazione degli articoli 37, commi 2, 5 e 6 e articolo 75, comma 7, del codice contratti 163/2006 - mancata e/o erronea applicazione della Lex specialis -

eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifeste - insufficiente importo della cauzione provvisoria in quanto la riduzione all'1% non spettava per mancanza di idonea certificazione di qualità;

3) in via subordinata: violazione di legge-mancata e/o erronea applicazione dell'articolo 84, commi 4 e 10, del codice contratti-eccesso di potere per irragionevolezza ed ingiustizia manifeste – nomina della Commissione di gara (6.5 e 28.5.10) prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

Con motivi aggiunti consegnati dalla notifica l'11/4/2011 e depositati il successivo 14/4 parte ricorrente ha impugnato gli atti in epigrafe indicati (assunti dall'amministrazione dopo l'informativa di ricorso) evidenziando ulteriormente che gli unici processi aziendali sottoposte verifica di qualità sono quelli riportati nel certificato CSQA e riferiti alla sola progettazione e commercializzazione di arredi, che il certificato CSQA aveva perso validità nel febbraio 2010 per omessa verifica e che il successivo certificato CERSIST non poteva essere preso in considerazione.

All'udienza del 6 luglio 2011 il ricorso è stato spedito in decisione. Il difensore della Regione ha richiesto il dispositivo di sentenza.

#### DIRITTO

Preliminarmente va chiarita la sfera “oggettiva” dell’ambito di rilevanza del profilo inerente l’attività di “manutenzione” richiesta dal bando per poi procedere all’esame del contenuto dei certificati di

qualità.

L'oggetto dell'appalto era duplice:

A) fornitura arredi, con la correlata attività di assistenza e manutenzione del materiale venduto (3 anni di assistenza, cfr. lett. a dell'art. 2 del disciplinare) –vendita e assistenza” post vendita”-;

B) quinquennale manutenzione per arredi “già in uso” all'Amministrazione (cfr. lett. b dell'art. 2 disciplinare e art. 5 capitolato tecnico) –manutenzione quinquennale-.

La <certificazione di qualità> doveva quindi rapportarsi e raccordarsi alla “duplice” tipologia della prestazione richiesta.

“La certificazione di qualità aziendale è preordinata ad assicurare, in funzione della garanzia qualitativa di un determinato livello di esecuzione dell'intero rapporto contrattuale, l'idoneità dell'impresa ad effettuare la prestazione secondo il livello medesimo, così come accertata da un organismo esterno qualificato e secondo parametri rigorosi definiti a livello europeo, mediante l'attestazione che il prodotto ovvero il processo produttivo o il servizio è conforme ai requisiti fissati dalle specifiche norme tecniche del settore, garantendone altresì la validità nel tempo attraverso un'adeguata attività di sorveglianza (cfr. C.S. sez. V, 24 marzo 2011 , n. 1773)

In particolare il bando richiedeva (punto III.2.3) “la disponibilità di centro di assistenza tecnica e manutenzione in Cagliari o altro Comune entro distanza di 30 km., certificato UNI EN ISO 0991:2000, ovvero l'impegno a garantire la disponibilità di tale centro

entro 30 gg. dalla stipula del contratto”.

Nell'autocertificazione del 29.1.2010 Faiferri dichiarava di “disporre del centro di assistenza e manutenzione in possesso della certificazione UNI EN ISO 9001:2000”.

Il certificato che veniva poi prodotto (con nota del 16.11.2010) da Faiferri per attestare la certificazione del centro è il certificato CERSIST n. SGQ011/09 del 30.1.2009, che all'oggetto identifica le seguenti attività “servizi di progettazione di soluzioni d'arredo. Commercializzazione di arredi per ufficio”.

Il controinteressato sostiene che l'attività di “manutenzione” sarebbe inclusa, in quanto occorrerebbe riferirsi al “Manuale di gestione qualità” espressamente richiamato dallo stesso certificato e depositato in giudizio (al doc. 10).

Consultando il Manuale si evincono la presenza di prestazioni correlate all' “assistenza post vendita” (cfr. pag. 13).

Ciò significa che anche ipotizzando la validità del richiamo al “Manuale di gestione” indicato nel certificato CERSIST, la sussistenza di competenza in materia resterebbe comunque limitata propriamente all' assistenza successiva alla vendita delle attrezzature da parte di Faiferri, cioè limitatamente al materiale nuovo e oggetto della fornitura (sostanzialmente garanzia e assistenza post vendita dei medesimi stessi beni venduti) –precedentemente menzionata sub A)-

.

Ma diversa è la (seconda) prestazione richiesta nel bando, in quanto

L'appalto contemplava (oltre alla “fornitura” e correlata assistenza degli arredi/archivio) anche, e in via del tutto autonoma, la “manutenzione di beni già in possesso dell’Amministrazione” (cfr. elenco dei beni e arredi richiedenti la manutenzione quinquennale, pag. 5 del capitolato) –summenzionata in B-.

Trattasi cioè di beni (non nuovi e non oggetto di questa vendita) per i quali la RAS richiedeva la manutenzione per 5 anni (60 mesi, cfr. disciplinare lett. b del punto 2, pag. 3); cioè per un periodo diverso e maggiore, rispetto all’impegno di assistenza assunto per i beni oggetto di fornitura (3 anni).

E anche rispetto a tale peculiare attività andava rapportato il requisito richiesto in termini di competenza tecnica specifica di qualità.

Del resto il chiarimento fornito da CSQA il 4.4.2011 (doc. 26 fascicolo ricorrente) emerge che “l’introduzione dell’attività del servizio ai clienti di manutenzione archivi elettrici fosse un obiettivo in essere, che iniziava a concretizzarsi , e quindi non poteva essere ancora oggetto di verifica”.....”non avendo l’azienda fatto richiesta di eventuale estensione del campo di applicazione al processo di manutenzione, non è stato possibile da parte di CSQA valutare se durante il 2009 e il 2010 questa attività sia stata nel frattempo implementata e se poi sia stata o meno ricompresa all’interno di un sistema di gestione a fronte della ISO 9001”

Sotto tale profilo va smentito quindi il presupposto

dell'impostazione difensiva del controinteressato, ove si sostiene che il certificato CSQA rilasciato per le categorie di attività "Settore EA 29A - 35" ricomprende anche "le attività accessorie di manutenzione ed assistenza". Nel nostro caso non di attività accessorie (post-vendita) si tratta ma di prestazione principale, come tale diversamente caratterizzata.

In sostanza i certificati prodotti non includono l'attività di assistenza/manutenzione non connessa alla vendita. Oltre al fatto che il primo certificato (quando è stato prodotto in gara, maggio 2010) non era rispettoso del requisito ivi riportato ("la validità del presente certificato è subordinata a sorveglianza periodica annuale" CSQA).

Si sottolinea che le offerte economiche si distinguevano proprio in base alle 2 diverse prestazioni:

- fornitura e assistenza (anni 3) per beni venduti
- manutenzione (anni 5) per beni già in uso della Amministrazione.

Le offerte proposte dai due concorrenti (molto simili sotto il profilo tecnico, posto che il punteggio attribuito dalla Commissione è stato di 29,96 alla controinteressata e di 29,01 alla ricorrente -cfr. verbale n. 9 della Commissione del 29.10.2010-) si differenziano economicamente soprattutto proprio per la voce "manutenzione" quinquennale di arredi "già in uso" della RAS.

A fronte di una proposta economicamente migliore per la ricorrente, riferita alla "vendita" (719.000 euro La Tecnica, contro 754.000



Faiferri-ICAM) degli armadi “forniti” e manutenzione connessa degli armadi “forniti” –cfr. tabella allegata al verbale n. 9-, la grossa e profonda differenziazione si sviluppa proprio nella voce “manutenzione degli armadi in uso”.

In particolare per la voce “manutenzione” la ricorrente ha offerto circa 125.000 (55+69), mentre la controinteressata ha offerto circa 11.000 euro (5+6).

In merito alla certificazione della “qualità” concernente lo specifico profilo (“manutenzione”, non limitata all’attività di post-vendita, ma per beni già “in uso”), si evidenzia che:

-il primo certificato di qualità prodotto in sede di gara (il 29.1.2010, con l’ offerta) da Faiferri (CSQA n. 4032 prima emissione del 10.2.2006 –emissione corrente del 16.2.2009– scadenza 8.2.2012-) non includeva la certificazione dell’attività di “manutenzione” (né del centro di assistenza e manutenzione), contemplando il certificato solo la “progettazione e la commercializzazione di arredi”;

- tale certificato CSQA, che sarebbe stato soggetto al “rinnovo annuale” (nel febbraio 2010, non attuato) è stato e poi ritirato il 28.7.2010 da parte dello stesso organismo di certificazione CSQA, per rinuncia di Faiferri;

-il secondo certificato del 30.1.2009 (CERSIST n. SGQ011/09, con scadenza 29.1.2012) anch’esso contempla solo “servizi di progettazione di soluzioni d’arredo. Commercializzazione di arredi per ufficio”, senza includere la voce per la “manutenzione”;

-il certificato CERSIST è stato trasmesso (dopo il termine per la presentazione delle offerte, maggio 2010) due volte alla RAS: una prima volta il 29.9.2010 prot. (cfr. doc. 27 fascicolo RAS) e una seconda volta in allegato alla nota del 16.11.2010 (proprio per dimostrare la certificazione di qualità del “Centro di assistenza e manutenzione” cfr. doc. n. 6 del fascicolo Faiferri), in riscontro alla richiesta di verifica dei requisiti dell’Amministrazione;

Anche considerando le precisazioni fornite dal CERSIST con note del 6.4.2011 e del 15.4.2011 (prodotte in giudizio) ed il “Manuale di gestione qualità”, l’attività che sarebbe (ulteriormente) contemplata, ancorchè non espressamente menzionata nell’oggetto del certificato, dallo stesso organismo rilasciato, sarebbe comunque solo quella della “fase” successiva di <assistenza post-vendita> (su beni divenuti di proprietà del cliente).

Ma tale profilo di certificazione è comunque insufficiente nel nostro caso, avendo il bando richiesto anche un’ ulteriore attività autonoma di manutenzione, qualificata in termini non meramente “accessori”.

I certificati (entrambi) non sono “autoreferenziali” per quanto attiene l’ulteriore requisito richiesto della “Assistenza e manutenzione”, elemento necessario in via autonoma, in quanto da correlarsi specificamente, in particolare, ai beni “usati” già in possesso dell’Amministrazione e non meramente conseguente alla fornitura (garanzia e assistenza).

E comunque, neppure con l’ausilio del Manuale di gestione, le

certificazioni assumono valore sostanziale ai fini del riconoscimento del requisito (attività “certificata”).

I certificati non sono dilatabili fino a ricomprendere (come “certificata”) una attività diversa ed autonoma (manutenzione, anche su beni usati), prestazione specificamente richiesta dal bando di gara diversa ed ulteriore rispetto all’attività (accessoria) di assistenza post-vendita dei beni compravenduti.

Oltretutto dal primo organismo certificatore il dato è stato espressamente smentito.

Si ritiene quindi che per svolgere tale specifica attività la <certificazione di qualità> sulla “assistenza e manutenzione” avrebbe dovuto sussistere (e verificata e certificata dall’organismo certificatore) e resa “esplicita” nel certificato (con riscontro nel suo manuale, nella sua reale estensione –non limitata alla post vendita-), avendo essa un ruolo autonomo ed una consistenza di rilievo (non come prestazione accessoria connessa alla garanzia successiva alla vendita).

Inoltre si evidenzia, come criterio generale, che la PA (e gli altri concorrenti ) debbono essere posti in condizione di “leggere” e interpretare in modo immediato il contenuto del certificato di qualità, senza la pretesa di porre a carico dell’Amministrazione/partecipanti oneri di approfondimento, con la consultazione di ulteriori documenti quali sono i Manuali di gestione aziendali, non facenti parte degli atti di gara.

In sostanza i certificati debbono rendere agevolmente “riconoscibili” gli oggetti delle prestazioni indicate e avvalorate, al fine di valutare la coincidenza dell’attività certificata con le prestazioni richieste dal bando.

E l’attività “certificata” è solo quella indicata nel documento di sintesi, da cui non emerge l’attività di manutenzione (in senso ampio e non meramente accessorio).

La ricorrente La Tecnica ha prodotto, invece, un certificato ISO 9001:2008 che contempla “progettazione, produzione, installazione, <assistenza e manutenzione> di scaffalature ed archivi metallici...”.

E negli appalti pubblici la certificazione di qualità è preordinata ad assicurare la necessaria corrispondenza tra l'idoneità della ditta partecipante alla quale è richiesto il requisito e il servizio, opera o fornitura oggetto della gara stessa e mira, quindi, ad assicurare che l'impresa cui affidare la realizzazione dell'opera o lo svolgimento del servizio possa ritenersi idonea a effettuare la prestazione secondo un livello minimo di aspettative, accertato da un organismo qualificato e secondo parametri rigorosi delineati a livello europeo, che valorizzino l'organizzazione e il livello complessivi dell' attività nell'intero suo svolgimento (Consiglio Stato , sez. VI, 27 ottobre 2003 , n. 6619).

In definitiva il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati, in particolare dell’aggiudicazione disposta in favore del controinteressato, privo della certificazione di

qualità per la specifica attività di “manutenzione”, attività autonomamente richiesta dal bando per i beni già in uso dell'Amministrazione.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, con annullamento degli atti impugnati, in particolare di aggiudicazione in favore del controinteressato.

Condanna la Regione e il controinteressato (in solido) al pagamento di euro 3.000 in favore della ricorrente per spese di giudizio, oltre al rimborso del contributo unificato. .

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Aldo Ravalli, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/07/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)