

Pubblicato il 22/04/2017

N. 00128/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00022/2017 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 il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 22 del 2017, proposto da:
Italpol Group S.p.A., in proprio e quale mandataria capogruppo del
costituendo R.T.I. con le società Ivri Servizi Fiduciari S.r.l., Securitas
Metronotte S. Giorgio S.r.l., Vedetta 2 Mondialpol S.p.A., nonché le
medesime società Ivri Servizi Fiduciari S.r.l., Securitas Metronotte S.
Giorgio S.r.l., Vedetta 2 Mondialpol S.p.A., quali mandanti dello
stesso costituendo R.T.I., tutte rappresentate e difese dall'avv.
Graziella Dimitri, domiciliate ex lege presso la Segreteria Generale
del T.A.R., in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 7;

contro

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, rappresentata e difesa dagli
avv.ti Ettore Volpe e Michela Delneri, elettivamente domiciliata
presso gli uffici dell'Avvocatura regionale, in Trieste, piazza Unità
d'Italia n. 1;

nei confronti di

Sicuritalia S.p.A., in proprio e quale capogruppo mandataria della costituenda A.T.I. con le società Gsa – Gruppo Servizi Associati S.p.A., Sicuritalia Servizi Fiduciari Soc. Coop., Corpo Vigili Notturni S.r.l. Soc. Unipersonale, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luca Ponti e Luca De Pauli, domiciliata ex lege presso la Segreteria Generale del T.A.R., in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 7;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari:

a. del Decreto n. 1423/AAL del 13.12.2016 del Direttore del Servizio Centrale Unica di Committenza della Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia con cui è stato aggiudicato in via definitiva, con riferimento al lotto n. 2, il servizio di gara al costituendo R.T.I. controinteressato;

b. della comunicazione di aggiudicazione definitiva con riferimento al lotto 2, trasmessa dal Direttore del Servizio Centrale Unica di Committenza della Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia con pec del 14.12.2016.

c. di tutti i verbali di gara della Commissione, con riferimento al Lotto 2, in particolare quelli di valutazione delle offerte tecniche e di attribuzione dei punteggi, compresi gli allegati, nonché quelli successivi di formazione della graduatoria, di valutazione dell'offerta economica, di verifica dell'anomalia dell'offerta, di ritenuta congruità dell'offerta e di aggiudicazione provvisoria.

d. della lex specialis di gara, compresi i chiarimenti, per quanto occorre, in particolare il bando e il disciplinare e gli allegati, laddove non individuano i criteri motivazionali e/o i sub criteri di valutazione dell'offerta tecnica.

e. di ogni altro atto presupposto, connesso e nessuno escluso;

e per la declaratoria della nullità e/o inefficacia
della convenzione eventualmente nelle more stipulata tra la
Amministrazione aggiudicatrice e il R.T.I. aggiudicatario;
per la condanna
dell'Amministrazione resistente al risarcimento dei danni tutti, patiti
e patendi, dal R.T.I. ricorrente, con preferenza del ristoro in forma
specifica.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale depositato dalla società
Sicuritalia S.p.A. il 23.02.2017:

per l'annullamento:

- a) del provvedimento di mancata esclusione della costituenda A.T.I.
con capogruppo la società Itapol Group S.p.A. dalla procedura
aperta per l'affidamento di due convenzioni per i servizi integrati di
vigilanza armata, portierato e altri servizi per le Amministrazioni
della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia;
- b) della nota prot. 0007390/P dd. 08.07.2016 della Direzione
centrale autonome locali e coordinamento delle riforme della
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia;
- c) dei verbali di gara, con particolare riferimento a quelli, successivi al
verbale dd. 15.06.2016 e all'inoltro della istanza di autotutela, con i
quali – in luogo di disporre l'esclusione della costituenda A.T.I.
ricorrente principale, la si è illegittimamente mantenuta in gara;
- d) di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente nessuno
escluso, in particolare tutti i verbali e atti successivi, nella parte in cui
si è mantenuta in gara la ricorrente principale, che invece avrebbe
dovuto essere esclusa sin dall'inizio;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e di Sicuritalia S.p.A., in proprio e quale capogruppo mandataria della costituenda A.T.I. con le società Gsa – Gruppo Servizi Associati S.p.A., Sicuritalia Servizi Fiduciari Soc. Coop., Corpo Vigili Notturni S.r.l. Soc. Unipersonale;

Visto il ricorso incidentale promosso da Sicuritalia S.p.A., in proprio e quale capogruppo mandataria della costituenda A.T.I. con le società Gsa – Gruppo Servizi Associati S.p.A., Sicuritalia Servizi Fiduciari Soc. Coop., Corpo Vigili Notturni S.r.l. Soc. Unipersonale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2017 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La centrale unica di committenza – CUC della Regione Friuli Venezia Giulia, con bando pubblicato sia sulla G.U. dell'Unione Europea, sia sul sito internet dell'Ente in data 18.04.2016, attivava la procedura aperta, suddivisa in due lotti, per la conclusione di due convenzioni per l'affidamento dell'appalto dei servizi integrati di vigilanza armata e di portierato per le Amministrazioni della Regione e gli Enti locali aventi sede nelle Province di Trieste e Gorizia (lotto n. 1) e nelle Province di Udine e Pordenone (lotto n. 2), della durata di trentasei mesi, rinnovabili per altri dodici.

La lex specialis di gara aveva stabilito quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con

L'attribuzione fino a un massimo di 60 punti all'offerta tecnica e fino a un massimo di 40 punti all'offerta economica, e con la previsione di una soglia di sbarramento fissata ai 30 punti per l'offerta tecnica e di ammissione delle sole offerte economiche a ribasso.

Per entrambi i lotti partecipavano alla gara due soli concorrenti: quanto al lotto n. 1, il RTI con capogruppo la società Itapol Group S.p.A. e il RTI con capogruppo la società Sorveglianza Diurna e Notturna soc. coop.; quanto al lotto n. 2, il RTI con capogruppo la società Itapol Group S.p.A. e il RTI con capogruppo la società Sicuritalia S.p.A..

Oggetto del presente giudizio è il lotto n 2, aggiudicato al RTI con capogruppo la società Sicuritalia S.p.A. (nel prosieguo, breviter, RTI Sicuritalia).

Invero, con il ricorso introduttivo il RTI giunto secondo, unitamente a tutte le imprese che a diverso titolo lo compongono (nel prosieguo, breviter, RTI Itapol) chiede l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia, del provvedimento di aggiudicazione a favore del controinteressato e degli atti prodromici (tutti in epigrafe compiutamente indicati), oltre alla declaratoria di nullità e/o inefficacia della convenzione nelle more eventualmente stipulata, e al risarcimento dei danni patiti, con preferenza per il ristoro in forma specifica.

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente deduce la violazione dell'articolo 83, comma 4, D.Lgs. n. 163/2006, l'illegittimità del bando e del disciplinare per genericità degli elementi di valutazione dell'offerta tecnica e mancata definizione dei criteri motivazionali, l'errore nell'operato della Commissione, la violazione del principio di

trasparenza dell'azione amministrativa, la violazione del principio di parità di trattamento e di par condicio.

In particolare, il deducente si duole, in primo luogo, che la Commissione abbia dichiarato il metodo da seguire per la valutazione delle offerte (in luogo del confronto a coppie) successivamente all'esame della relazione dell'offerta del RTI concorrente; in secondo luogo, che la Commissione stessa, a fronte della genericità dei criteri di valutazione, non abbia restituito gli atti alla Amministrazione per le opportune determinazioni, anziché elaborare essa stessa, in via del tutto autonoma, i criteri motivazionali.

Con il secondo motivo di impugnazione parte ricorrente lamenta sotto un ulteriore profilo la violazione dell'articolo 83, comma 4, D.Lgs. n. 163/2006, l'illegittimità del bando e del disciplinare per genericità degli elementi di valutazione dell'offerta tecnica e mancata definizione dei criteri motivazionali, la violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, la violazione del principio di imparzialità, di parità di trattamento e di par condicio, la violazione del principio di proporzionalità, l'eccesso di potere per illogicità, incoerenza, irragionevolezza e contraddittorietà, lo sviamento, l'errore nei presupposti, la perplessità nella motivazione per carenza di valutazione e incoerenza.

In sostanza, l'esponente censura i voti attribuiti dalla Commissione in relazione alle singole voci che compongono l'offerta tecnica, ritenendo che la stessa abbia valutato positivamente elementi non richiesti dalla lex specialis di gara, o abbia espresso valutazioni contraddittorie, o abbia ommesso di chiedere gli opportuni chiarimenti.

Si è costituito in giudizio il RTI controinteressato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso avversario, sia per mancata dimostrazione del superamento della cd. prova di resistenza (stante gli oltre 12 punti che dividono le due offerte), sia per impingere le censure svolte da controparte nel merito delle valutazioni discrezionali operate dalla Commissione di gara.

Nel merito, l'aggiudicatario si oppone ai motivi di doglianza prospettati dal RTI Italpol e conclude per la reiezione del ricorso.

Con successivo ricorso incidentale (sostanzialmente coincidente con il ricorso principale R.G. n. 289/2016, presentato dallo stesso RTI Sicuritalia), il controinteressato principale sostiene l'illegittimità della ammissione alla procedura ad evidenza pubblica del RTI ricorrente principale, in ragione dell'omessa rappresentazione alla Stazione appaltante dall'intervenuto affitto di ramo di azienda dalla società Consorzio Servizi Speciali Italia S.r.l. (esterna al RTI) alla società mandataria Italpol Group S.p.A..

Dalla surriportata circostanza il ricorrente incidentale arguisce l'omissione delle dichiarazioni ex articolo 38 D.Lgs. n. 163/2006 da parte degli amministratori della società Consorzio Servizi Speciali Italia S.r.l., irrilevante risultando – quanto a questo aspetto – che le persone degli amministratori della società affittante e della società affittuaria siano le medesime.

Ritiene, altresì, che per effetto della suvvista operazione societaria, il RTI concorrente sia privo dei requisiti di partecipazione per essersi comunicata dalla affittante alla affittuaria la situazione di irregolarità fiscale in cui versa la prima.

Reputa, infine, come preclusivo alla partecipazione alla gara per cui è causa l'intervenuto sequestro penale della quota societaria nella

società locatrice, posseduta dal Presidente del Consiglio di amministrazione della società affittuaria.

Si è costituita in giudizio anche la Regione Friuli Venezia Giulia, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso principale per genericità delle doglianze dedotte, nonché la contraddittorietà tra i due motivi di impugnazione svolti.

Nel merito la difesa dell'Amministrazione resistente, si è opposta agli argomenti sviluppati tanto dal ricorrente principale, quanto dal ricorrente incidentale, instando per il rigetto di entrambe le impugnazioni.

Le parti hanno poi ulteriormente argomentato le proprie tesi difensive in successive memorie, prendendo posizione sui rilievi delle controparti.

Secondo la Regione, peraltro, il RTI Italpol avrebbe inammissibilmente integrato con memoria, semplicemente depositata, i motivi di doglianza, deducendo nuove specifiche censure contro alcune delle valutazioni operate dalla Commissione di gara.

Rinunciata da parte del RTI ricorrente principale la domanda cautelare, la causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 5 aprile 2017 e in quella sede, dopo una breve discussione, trattenuta in decisione.

Il Collegio ritiene di non disporre la riunione del presente giudizio a quello iscritto al n. 290/2016 di R.G., pure richiesta dalle parti, trattandosi pur sempre di una facoltà e non di un obbligo per il Giudice (cfr., T.A.R. Lazio – Roma, Sez. II[^], sentenza n. 9951/2016), e ostandovi, nel caso di specie, ragioni di ordine processuale, così come si renderà palese nel prosieguo.

Il ricorso principale è infondato, il che consente a questo Collegio di prescindere, per ragioni di economia processuale, sia dalla disamina delle eccezioni processuali sollevate dalle altre parti (cfr., C.d.S., Sez. V[^], sentenza n. 4440/2015), sia dalla preventiva pronuncia sul ricorso incidentale, che, in quanto diretto a contestare la partecipazione alla gara del ricorrente principale, dovrebbe avere precedenza nella trattazione, secondo i criteri fissati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 9/2014.

Quanto al primo motivo di impugnazione del ricorso principale, va considerato che il disciplinare di gara stabiliva che la valutazione dell'offerta tecnica sarebbe avvenuta con il metodo del confronto a coppie (articolo 7).

Senonché, il confronto a coppie presuppone che vi siano almeno tre offerte da comparare. Ove – come nel caso di specie – le offerte siano soltanto due, l'Allegato P al D.P.R. n. 207/2010, recante il Regolamento di esecuzione e di attuazione del D.Lgs. n. 163/2006 (applicabile *ratione temporis* alla gara oggetto di giudizio), prevede che il punteggio sia determinato sulla scorta della media dei coefficienti attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari.

Ne consegue che – diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente - la Commissione giudicatrice non ha operato alcuna scelta del metodo di valutazione delle offerte tecniche, ma si è limitata ad applicare la surricordata previsione normativa, che sul punto non lascia all'Amministrazione spazi di discrezionalità.

Al contempo, la *lex specialis* di gara aveva enucleato ben dieci specifici elementi di valutazione, dettagliatamente descritti, con l'attribuzione a ciascuno di essi di un autonomo subpunteggio massimo, per un totale di complessivo di 60 punti (articolo 7).

Ne consegue che la stazione appaltante ha perimetrato gli spazi di discrezionalità della Commissione di gara, la quale, a sua volta, ha operato nel solco predeterminato dalla disciplina di gara, giusta quanto dispone l'articolo 83, comma 4, D.Lgs. n. 163/2006.

In tal modo, è stato consentito a tutti i potenziali partecipanti alla gara di avere anticipatamente contezza di tutti gli elementi che incidono sulla partecipazione alla procedura concorrenziale, sulla valutazione delle offerte e, in definitiva, sulla aggiudicazione (cfr., T.A.R. Emilia Romagna – Parma, sentenza n. 114/2015).

D'altro canto, la scelta del numero e del tipo dei subcriteri di valutazione e della loro incidenza è rimessa alla scelta discrezionale della stazione appaltante e deve ritenersi legittima ove preceda la presentazione delle offerte e non risulti manifestamente irrazionale (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. V[^], sentenza n. 3579/2015).

Non vi è spazio, dunque, nel caso di specie per un sindacato del Giudice amministrativo sul disciplinare di gara. Tanto più che qui il RTI Itapol ha semplicemente lamentato l'inesistenza di un preesistente vincolo al potere valutativo della Commissione di gara, e la circostanza è documentalmente smentita.

In conclusione, il primo motivo di impugnazione dedotto nel ricorso principale è infondato.

Quanto al secondo motivo, va ribadito che *«il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni compiute in sede di attribuzione del punteggio nell'ambito del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa [...] è circoscritto ai soli casi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza, in considerazione della discrezionalità che connota tale attività»* (così, C.d.S., Sez. V[^], sentenza n. 1270/2016). Di talché, *«il riscontro del Giudice amministrativo su tali valutazioni discrezionali deve essere svolto in modo estrinseco, nei limiti della*

rilevabilità ictu oculi dei vizi di legittimità dedotti, essendo preclusa una sostituzione dell'Amministrazione, che costituirebbe ipotesi di sconfinamento vietato della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla P.A.» (così, T.A.R. Calabria – Catanzaro, Sez. I[^], sentenza n. 811/2016).

Senonché, nessuna delle suindicate ipotesi che consentono una pronuncia di annullamento ricorrono nel caso di specie, risultando per tabulas che la Commissione di gara abbia accuratamente motivato voce per voce ciascuna delle valutazioni delle due offerte concorrenti. In particolare, per ciascuno dei dieci elementi di specifica valutazione, vengono indicati i fattori che differenziano le due offerte e le ragioni che portano a ritenere una preferibile all'altra. Parimenti, è documentalmente provato che la Commissione non abbia affatto preso in considerazione elementi che esulavano dalla disciplina di gara (come, esemplificativamente, i corsi di lingua slovena e tedesca offerti dal RTI vincitore).

Sicché, le valutazioni appaiono del tutto logiche e coerenti con il punteggio attribuito, né d'altro canto alcuna delle censure mosse dal RTI Italpol mette in evidenza una manifesta, macroscopica erroneità o irragionevolezza del punteggi in esame.

Pertanto, lo scarto (pervero molto consistente) conseguito per l'offerta tecnica dai due concorrenti appare l'esito di una non macroscopicamente illogica, irrazionale o erronea applicazione della disciplina di gara, e come tale non è censurabile.

In definitiva, anche il secondo motivo di impugnazione, al pari del primo, è infondato, e, pertanto, il ricorso principale viene respinto.

Per l'effetto il ricorso incidentale è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto proposto al solo fine di neutralizzare

gli eventuali effetti sfavorevoli discendenti dall'accoglimento del ricorso principale (cfr., T.A.R. Basilicata, sentenza n. 252/2015).

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia - Sezione Prima, definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, rigetta il ricorso principale e dichiara improcedibile il ricorso incidentale.

Condanna il ricorrente principale a rifondere all'Amministrazione resistente e al controinteressato principale le spese di giudizio, che liquida, per ciascuna parte, in complessivi Euro 1.500,00, oltre ad accessori di legge, se dovuti.

Compensa le spese tra ricorrente incidentale e Amministrazione resistente.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoj, Consigliere

Alessandra Tagliasacchi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandra Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO