

N. 00881/2011 REG.PROV.COLL.
N. 00008/2011 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 Puglia

Lecce - Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Elfo Coop Sociale Onlus, rappresentata e difesa dall'avv. Luca Righi, con domicilio eletto presso la Segreteria Tar in Lecce, via F. Rubichi 23;

contro

Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dagli avv. Francesca Testi, Maria Giovanna Capoccia con domicilio eletto presso quest'ultima in Lecce, presso l'Amministrazione provinciale;

nei confronti di

Cooperativa Sociale Onlus Socioculturale, rappresentata e difesa dagli avv. Alfiero Farinea, Alfredo Lonoce, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Lecce, via C. De Giorgi 19;

Soc. Coop. Città Nuova, non costituita;

Coop. Sociale Genss, non costituita;

Coop. Soc. L'Airone, non costituita;

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale n. 2767/2010 con cui è stata aggiudicata la gara di appalto inerente lo svolgimento del servizio di assistenza alla comunicazione presso le scuole di studenti sordi residenti domiciliati nella provincia di Lecce;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ed in particolare della nota con cui è stata comunicata l'aggiudicazione definitiva, nota prot. n. 94085 del 24 novembre 2010 del Dirigente del Servizio Politiche Sociali della Provincia di Lecce, dei verbali di gara tutti, ed in particolare dei verbali n. 4 e n. 5, e delle allegate valutazioni della Commissione giudicatrice in relazione all'offerta tecnica ed all'offerta economica, del bando e del capitolato di gara; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Lecce e di Cooperativa Sociale Onlus Socioculturale;

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 5 maggio 2011 il dott. Luca De Gennaro e uditi, nelle preliminari, l'avv. Mionetto, in sostituzione

dell'avv. Righi, per la ricorrente, l'avv. Capoccia per la Provincia e l'avv. Lonoce per la controinteressata Cooperativa Sociale Onlus Socioculturale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con bando dell'11 agosto 2010 la Provincia di Lecce ha indetto una gara per l'appalto del servizio di assistenza alla comunicazione a favore di studenti sordi residenti nel territorio provinciale per l'anno scolastico 2010-2011 con facoltà di rinnovo per il successivo anno scolastico.

Con determinazione 2767/2010 la gara è stata aggiudicata alla Cooperativa Sociale Onlus Socioculturale.

La Elfo Coop sociale onlus si è classificata terza su tre partecipanti ammessi.

1.1. Con il ricorso in oggetto volto all'annullamento dell'intera procedura di gara e dell'aggiudicazione nei confronti della Cooperativa Sociale deduce i seguenti motivi:

- violazione dell'art. 83, commi 3 e 4, D.lgs 163/2006, violazione dei principi generali in materia di gara secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa, eccesso di potere per motivazione insufficiente;
- violazione della lex specialis, eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà, errore e travisamento dei fatti;
- eccesso di potere, violazione della lex specialis;
- violazione degli art. 45-52 Direttiva 2004/18/CE, violazione degli

artt. 38-42 e del D.lgs 163/2006, violazione dei principi di separazione tra elementi soggettivi e caratteristiche dell'offerta.

1.2. A seguito di accesso agli atti, con particolare riferimento all'offerta della aggiudicataria e della seconda classificata, la ricorrente formulava con ricorso per motivi aggiunti la seguente censura:

- eccesso di potere, travisamento dei fatti, motivazione insufficiente, sviamento, violazione della lex specialis.

1.3. Si sono costituite l'Amministrazione e l'aggiudicataria chiedendo la reiezione del ricorso.

All'udienza del 5 maggio 2011 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

2. Il ricorso non merita accoglimento.

3. Con il primo motivo viene lamentata la genericità dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica, che avrebbe lasciato un'indebita discrezionalità alla Commissione, non ammessa alla luce dei principi normativi in materia; di conseguenza la motivazione del giudizio, espressa in termini numerici, non evidenzerebbe l'iter logico-argomentativo adottato dall'Amministrazione.

3.1. Il motivo è infondato.

Il Collegio ritiene che la dedotta genericità dei criteri debba essere valutata in virtù di una lettura complessiva del bando di gara.

I criteri per la valutazione dell'offerta, esclusa la parte economica oggetto di separata valutazione (max 400 punti), vengono espressamente elencati dal bando nel modo seguente:

- qualità ed esperienza nella disabilità sensoriale (max 250 punti);
- qualità ed esperienza maturata nel campo dei servizi erogati a favore dei diversamente abili (max 150 punti);
- qualità organizzativa del soggetto (max 100 punti);
- qualità del servizio offerto (max 100 punti).

A fronte di tale elencazione il bando offre ulteriori chiarimenti sul contenuto e la declinazione dei citati criteri generali.

Nell'indicare infatti il contenuto della busta per l'offerta tecnica, i partecipanti erano espressamente invitati, in relazione alla qualità ed esperienza nella disabilità sensoriale e nel campo dei servizi erogati a favore dei diversamente abili a presentare un elenco dettagliato dei servizi prestati in materia con l'indicazione degli importi, della data di inizio e conclusione del servizio e dei committenti o dei destinatari delle prestazioni; parimenti in merito alla qualità tecnica e organizzativa i partecipanti dovevano descrivere dettagliatamente le risorse a disposizione : personale con relative qualifiche, attrezzatura, materiali ed equipaggiamento.

E' evidente che tali indicazioni sono state oggetto di valutazione e che la loro specificazione ha arricchito di significato, vincolando la Commissione, i criteri generali sopra elencati.

Nel caso di specie, dunque, la Commissione ha proceduto all'attribuzione dei punteggi in forma numerica, in quanto i parametri di valutazione di cui ai singoli criteri erano sufficientemente analitici da delimitarne il giudizio nell'ambito di un minimo e di un massimo,

rendendo così evidente l'iter argomentativo seguito nel valutare i singoli progetti sotto il profilo tecnico, in applicazione di puntuali criteri predeterminati, non essendo altrimenti necessaria una puntuale motivazione del punteggio attribuito.

4. Con il secondo motivo la Cooperativa si duole dell'erroneo apprezzamento da parte della Commissione delle offerte in merito al criterio della qualità ed esperienza maturata, con particolare riferimento al numero dei servizi svolti dalla ricorrente, superiore a quelli svolti dall'aggiudicataria.

Il motivo è infondato.

Come appena illustrato, il bando indicava la necessità di presentare un elenco dei servizi svolti nell'ultimo triennio, in merito al quale non era dato rilievo al solo dato numerico dei servizi svolti ma, comprensibilmente anche all'aspetto qualitativo dell'esperienza maturata decifrabile alla luce dell'importo fatturato, dei fruitori del servizio e della durata dello stesso, tutti dati oggetto di doverosa descrizione nell'offerta tecnica.

In questa prospettiva non ha pregio la doglianza avanzata dal ricorrente che pretende di dimostrare l'illogicità del giudizio con il maggior numero di servizi svolti rispetto all'aggiudicataria, senza soffermarsi sulla qualità e le caratteristiche degli stessi.

5. Con il quarto motivo si deduce la violazione del principio di origine comunitaria di non commistione tra le caratteristiche oggettive dell'offerta e i requisiti soggettivi dell'impresa concorrente.

Il motivo è infondato.

In virtù dell'art. 20 del D.Lgs. 163/2006, adottato in attuazione dell'art. 21 direttiva 2004/18/CE, per gli appalti di servizi di cui all'all. IIB - tra cui è contemplato il servizio in oggetto in quanto appartenente alla categoria "servizi sanitari e sociali" - è previsto che l'aggiudicazione è disciplinata esclusivamente dall'art. 68 (specifiche tecniche), dall'art. 65 (avviso sui risultati delle procedura di affidamento) e dall'art. 225 (avvisi agli appalti aggiudicati).

Pertanto in base a dette disposizioni la procedura di scelta del contraente per i contratti assistenza scolastica – quale quelle in esame - non è disciplinata da tutte le disposizioni del D.lgs 163/2006, comprese quelle che stabiliscono una rigida separazione tra qualità soggettive ed entità dell'offerta; l'appalto in questione soggiace infatti solo ad un nucleo minimo di regole, mentre non trovano applicazione le disposizioni puntuali del Codice dei Contratti Pubblici relative ai criteri di selezione delle offerte.

Nel caso di specie, il divieto generale di commistione tra le caratteristiche oggettive dell'offerta ("criteri di selezione dell'offerta") e i requisiti soggettivi dell'impresa concorrente ("criteri di selezione dell'offerente"), deve dunque ritenersi attenuato data la particolarità del settore a cui appartiene il servizio da appaltare.

In questa prospettiva è consentito all'Amministrazione trarre dall'esperienza maturata da una concorrente indici significativi della qualità delle prestazioni e dell'affidabilità dell'impresa al fine di

realizzare al meglio le finalità assistenziali ed educative del servizio *de quo*.

Il bando infatti richiama quei profili soggettivi, come l'esperienza diretta nell'assistenza ai disabili, diretti a riverberarsi in modo specifico sull'espletamento dell'attività appaltata, con riferimento precipuo alle caratteristiche del personale e delle attrezzature da adibire alle prestazioni interessate dell'appalto. Si tratta dunque di caratteristiche che sono strettamente legate alla buona esecuzione della prestazione posta in appalto e da considerarsi ammissibili in virtù della disciplina speciale ora richiamata.

6. Con il terzo motivo di ricorso e con i motivi aggiunti, che per comodità d'esposizione sono esaminati congiuntamente, la Cooperativa Elfo ha articolato ulteriori doglianze relative al giudizio della Commissione in merito alla valutazione delle offerte tecniche, nel corso della quale l'offerta dell'aggiudicataria (575 punti su 600) ha nettamente prevalso su quella delle ricorrente (485 su 600).

Le censure sono infondate.

Occorre premettere che per orientamento consolidato della giurisprudenza, da cui il Collegio non ritiene di discostarsi, la comparazione delle offerte da parte della commissione giudicatrice di gara è espressione di un potere di natura tecnico-discrezionale di per sé insindacabile in sede di legittimità se non per gli aspetti di palese illogicità e contraddittorietà, secondo una valutazione complessiva che prescinde dalla considerazione su aspetti marginali o da singole

imprecisioni, che, come nel caso di specie, non appaiono influenti sul giudizio finale.

Nel merito della questione si osserva che:

- il bando richiedeva testualmente di “elencare distintamente i servizi realizzati in favore delle persone sorde ed elencare i servizi in favore dei diversamente abili”; era quindi richiesto di stilare due elenchi uno di carattere specifico e uno generale; quest’ultimo doveva contenere, ad avviso del Collegio, rientrando evidentemente le persone sorde nella categoria generale dei diversamente abili, anche i servizi del primo elenco; correttamente quindi la Commissione ha valutato i due elenchi così compilati, per l’attribuzione del punteggio per la disabilità sensoriale (250 punti) e per la disabilità specifica (150 punti).
- a prescindere dal puro dato numerico dei servizi svolti, di per sé poco significativo posto che alcuni sono di entità esigua e quindi scarsamente idonei ad attestare la qualità ed esperienza nel servizio, correttamente la Commissione ha dato implicitamente risalto al valore economico dei diversi curricula;
- in questa prospettiva sia sufficiente evidenziare che, stando agli elenchi presentati, il volume d’affari dell’aggiudicataria per servizi nei confronti di persone sorde è di oltre 6,4 milioni di euro a fronte di circa 450.000 euro nello stesso triennio per la Cooperativa ricorrente; il volume d’affari relativo ai servizi per la disabilità generale ammonta a circa 8,9 milioni di euro per l’aggiudicataria e a 760.000 euro per la ricorrente;

- la Commissione ha riportato ad unità considerandolo un unico servizio pluriennale, quello affidato dal Consorzio Metropoli di Firenze, suddiviso invece in lotti e moduli nell'attestazione della ricorrente; tale operazione non appare influente ai fini del punteggio;
- che l'affermazione secondo cui "i servizi erogati (dalla coop. Elfo) in favore di Comuni di Pontassieve – Famiglia Baboi, Comune di Montecatini Terme e Comune di Siena non sono corredati da apposita certificazione" contenuta nella valutazione della Commissione non appare aver influenzato in maniera determinante il giudizio sull'offerta della ricorrente; la stessa infatti deve considerarsi ricognitiva della identica dichiarazione contenuta nell'offerta della ricorrente, in cui si dà conto espressamente di non aver ricevuto le certificazioni dai committenti citati (cfr. dichiarazione del 2 settembre 2010);
- quanto all'offerta dell'aggiudicataria Cooperativa onlus socio culturale, non risulta agli atti, vista la documentazione prodotta dall'aggiudicataria in fase di gara, che in relazione all'elenco per i servizi in favore degli audiolesi, quando si è trattato di servizi "misti" – ovvero erogati anche ad altre tipologie di disabilità – il fatturato del servizio per gli audiolesi, conformemente alla lex specialis, non sia stato scorporato da quello totale e che per i servizi resi in ATI la stessa aggiudicataria non abbia indicato solo i servizi resi direttamente;

In ragione di quanto precede, non sono rilevabili nell'operato della

Commissione gravi errori che possono considerarsi sintomatici di illogicità, irragionevolezza o contraddittorietà nel giudizio relativo all'attribuzione del punteggio per l'offerta tecnica, risultando la sostanziale correttezza dell'operato della stessa.

7. In conclusione, attesa l'infondatezza dei motivi, il ricorso deve essere respinto.

Data la peculiarità della questione, sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza definitivamente pronunciando respinge il ricorso, come in epigrafe proposto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Patrizia Moro, Primo Referendario

Luca De Gennaro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/05/2011

IL SEGRETARIO

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