

N. 00344/2010 REG.SEN.
N. 00744/2009 REG.RIC.
N. 00846/2009 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 744 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Cogea S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Pubusa, con domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Tuveri n. 84;

contro

Regione Sardegna in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Roberto Murrone, Mattia Pani, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Regione Sarda in Cagliari, viale Trento n. 69;

nei confronti di

Agriconsulting S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Franco Maurizio Bandiera, Lorenzo Grisostomi Travaglini, con domicilio eletto presso Franco Maurizio Bandiera in Cagliari, via XX Settembre n. 25; Ecosfera Spa;

sul ricorso numero di registro generale 846 del 2009, proposto da:
Cogea S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Pubusa, con
domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Tuveri n. 84;

contro

Regione Sardegna in persona del Presidente p.t., rappresentato e
difeso dagli avv. Roberto Murrone, Mattia Pani, con domicilio eletto
presso Ufficio Legale Regione Sarda in Cagliari, viale Trento n. 69;

nei confronti di

Agriconsulting S.p.a., rappresentato e difeso dagli avv. Lorenzo
Grisostomi Travaglini, Franco Bandiera, con domicilio eletto presso
Franco Maurizio Bandiera in Cagliari, via XX Settembre n. 25;
Ecosfera Spa;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

quanto al ricorso n. 744 del 2009:

del provvedimento della Commissione di gara 06/05/2009, prot.
10370/II 5.3., comunicato alla Cogea s.r.l. il 22 seguente, recante
esclusione dei ricorrenti dalla gara d'appalto di cui al Bando della
Regione Sardegna del 19/01/2009, pubblicato in pari data, avente ad
oggetto Assistenza Tecnica all' Autorità di gestione del PSR (Piano di
Sviluppo Rurale) della Regione Sardegna per il periodo 2007-2013,
per un' importo di € 2.500.000,00 per 48 mesi con possibile
estensione di € 2.336.198,00, della graduatoria e dell' aggiudicazione

provvisoria alla Agriconsulting s.p.a. disposta con verbale n. 13 del 27/12/2009, nonché di tutti gli atti e verbali della procedura e di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

- oltre agli atti già impugnati col ricorso introduttivo, e cioè del provvedimento della Commissione di gara 06/05/2009, prot. 10370/II 5.3., comunicato alla Cogea s.r.l. il 22 seguente, recante esclusione dei ricorrenti dalla gara d'appalto di cui al Bando della regione Sardegna del 19/01/2009, pubblicato in pari data, avente ad oggetto Assistenza Tecnica all'Autorità del PSR (Piano di Sviluppo Rurale) della Regione Sardegna per il periodo 2007-2013, per un importo di € 2.500.00,00 per 48 mesi con possibile estensione di € 2.366.198,00, della graduatoria e dell'aggiudicazione provvisoria alla Agriconsulting s.p.a. disposta con verbale n.13 del 27/12/2009, nonché di tutti gli atti e verbali della procedura:

- della determinazione n. 11134/421 del 05/06/2009 a firma del Direttore del Servizio Affari generali ecc. dell'Assessorato regionale all'agricoltura e riforma agropastorale Dr. Stefania Manca, recante aggiudicazione definitiva della menzionata gara a favore di Agriconsulting s.p.a., nonché ogni atto presupposto, connesso e consequenziale ivi compresa la formazione della Commissione di gara.

Quanto al ricorso n. 846 del 2009:

della aggiudicazione definitiva alla Agriconsulting s.p.a. della gara d'appalto di cui al bando della Regione Sardegna del 19/1/2009,

pubblicato in pari data, avente ad oggetto: Assistenza Tecnica all'Autorità di Gestione del PSR (Piano di Sviluppo Rurale), della Regione Sardegna per il periodo 2007-2013, per un importo di € 2.500.000,00 per 48 mesi con possibile estensione di € 2.366.198,00, disposta con la determinazione n. 11134/421 del 5.6.2009 a firma del Direttore del Servizio Affari Generali dell'Assessorato Regionale all'Agricoltura e Riforma Agro Pastorale, della graduatoria e dell'aggiudicazione provvisoria, di tutte le operazioni della Commissione giudicatrice, dei verbali nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresa la formazione della Commissione di gara.

Visti i ricorsi ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Sardegna in persona del Presidente p.t. e di Agriconsulting S.p.a.;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2009 il dott. Gianluca Rovelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Esponde la ricorrente di avere partecipato alla gara d'appalto indetta dalla Regione Sardegna per l'assistenza tecnica all'Autorità di gestione del Piano di sviluppo rurale per il periodo 2007 – 2013 per

un importo di € 2.500.000,00 per 48 mesi con possibile estensione di € 2.366.198,00.

La ricorrente veniva esclusa dalla gara che veniva aggiudicata provvisoriamente alla ditta Agriconsulting s.p.a. con verbale 13 del 27.05.2009.

Avverso l'esclusione insorgeva la ricorrente deducendo articolate censure di seguito sintetizzabili:

violazione, falsa ed erronea interpretazione di legge (n. 1698/2005, art. 66 comma 2 regolamento CE 1268/2005; art. 97 Cost. principio di imparzialità) ed eccesso di potere (violazione del bando e del capitolato d'onori, violazione della par condicio);

violazione di legge (art. 1 e 3 L. 241 del 1990) ed eccesso di potere (violazione della par condicio, insufficienza di motivazione);

violazione degli artt. 22 e ss. L. 241 del 1990 ed eccesso di potere;

violazione di legge (L.R. 31 del 1998, art. 32) ed eccesso di potere (carezza di competenza professionale dei membri della Commissione di gara);

carezza di potere della Commissione sulla valutazione di merito della documentazione amministrativa.

Concludeva per l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Si costituiva la Regione Sardegna chiedendo il rigetto del ricorso.

In data 28 luglio 2009 la ricorrente depositava atto di motivi aggiunti per l'annullamento previa sospensione della aggiudicazione definitiva

della gara alla Agriconsulting s.p.a. di cui alla determinazione 11134/421 del 5.6.2009.

Altro atto di motivi aggiunti veniva depositato in data 5.08.2009.

In data 01.09.2009 la difesa della Regione autonoma della Sardegna depositava memoria.

In data 26.09.2009 Cogea s.r.l. depositava ulteriore ricorso (n. 846/2009), regolarmente notificato, per l'impugnazione dell'aggiudicazione definitiva, già impugnata con atto di motivi aggiunti al ricorso 744/2009.

In data 5.12.2009 la difesa della ricorrente depositava memoria finale.

In data 10.12.2009 la difesa di Agriconsulting depositava memoria.

La difesa della Regione autonoma della Sardegna depositava memoria in data 11.12.2009.

Alla udienza pubblica del 16.12.2009, i ricorsi previa riunione sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

Va in via preliminare, disposta la riunione dei due ricorsi in considerazione della evidente connessione oggettiva e soggettiva intercorrente tra loro.

Va osservato, in punto di fatto, che la Commissione di gara il 22 aprile 2009 richiedeva chiarimenti alla Cogea s.r.l. poiché riteneva il dott. Efisio Perra privo dei requisiti per lo svolgimento dell'attività di assistenza tecnica o consulenza per la gestione di programmi comunitari. In definitiva, secondo la Commissione, il dott. Perra

doveva ritenersi sprovvisto dei requisiti necessari al suo inserimento nel gruppo di lavoro.

La Cogea rispondeva alla richiesta di chiarimenti con nota prot. 121/09 e, successivamente, in data 12 maggio 2009 veniva inviata all'Amministrazione una nota nell'interesse di Cogea, a firma del Prof. Enrico Follieri.

Tale nota veniva disattesa dall'Amministrazione. A seguito dell'esclusione di Cogea s.r.l. la gara veniva aggiudicata alla Agriconsulting s.r.l.

Le censure della ricorrente possono essere di seguito sintetizzate.

Il primo motivo di ricorso è volto a contestare l'operato della Commissione nei termini che seguono:

la Commissione avrebbe errato nel formulare criteri successivamente alla scadenza del bando e all'apertura delle buste;

la formulazione della Commissione sarebbe erronea poiché nel bando e nel capitolato d'oneri non è prevista alcuna definizione e/o interpretazione della nozione di assistenza tecnica per gli esperti con 5 anni FEOGA – FEASR in quanto si parla genericamente all'art. 7 pag. 11 del capitolato “ di esperienza professionale non inferiore a 5 anni (maturata successivamente al 21 gennaio 2000) in attività di assistenza tecnica e consulenza per la gestione di programmi comunitari nel settore agricolo FEOGA e FEASR;

l'interpretazione della Commissione farebbe riferimento ad un regolamento erroneamente richiamato;

l'interpretazione della Commissione sarebbe alquanto estensiva; il riferimento all'articolo 66 comma 2 del regolamento CE 1698/2005 sarebbe erroneo.

In definitiva, secondo la ricorrente, il dott. Perra sarebbe sicuramente in possesso dei requisiti professionali richiesti dal capitolato e il provvedimento di esclusione sarebbe illegittimo.

Il secondo motivo è volto, invece, a contestare la legittimità dei verbali di gara.

Con il verbale n. 1 sarebbero stati violati i principi di trasparenza e della par condicio giacché nel verbale avrebbero dovuto essere indicati, per ciascuna società il nominativo dei componenti del gruppo di lavoro e la relativa professionalità, in riferimento a quelle richieste dall'art. 7 del capitolato d'onori, atteso che si trattava di una condizione indefettibile per l'ammissione alla gara. Cogea è stata esclusa proprio perché uno dei suoi componenti non sarebbe in possesso dei requisiti richiesti. Non risultando però dai verbali, i nomi degli esperti delle singole società non ci sarebbe, a dire della ricorrente, garanzia né possibilità di riscontro sul fatto che i componenti del gruppo di lavoro delle controinteressate siano esattamente quelli originariamente indicati.

Ulteriore illegittimità dipenderebbe dal fatto che il provvedimento di esclusione dalla gara era stato adottato dopo l'apertura dell'offerta tecnica della controinteressata e, (come risulta dal verbale n. 6 del 27 aprile 2009) prima ancora della scadenza del termine ultimo previsto

per la presentazione delle integrazioni richieste a Cogea (30 aprile 2009).

La Commissione avrebbe violato il principio della par condicio e le regole procedurali in quanto, prima di passare all'apertura delle offerte tecniche delle ditte ammesse e alla relativa valutazione, avrebbe dovuto comunicare l'esclusione a Cogea.

La ricorrente argomenta ancora che, anche alla luce dell'interpretazione estensiva data dalla commissione, il dott. Perra possiede comunque il requisito di cinque anni di esperienza nella gestione attuazione di programmi comunitari nel settore agricolo (FEOGA).

Ancora, secondo la ricorrente, i verbali evidenzerebbero una violazione dell'art. 3 della L. 241 del 1990, in quanto carenti di motivazione in ordine ai punteggi attribuiti.

Il terzo motivo è volto a contestare la legittimità del diniego di accesso agli atti ed in particolare dei curricula dei componenti del gruppo di lavoro.

Il quarto motivo è, invece, volto a contestare la legittimità della nomina del sig. Marco Pisano quale componente della Commissione giudicatrice. La mancanza della laurea gli impedirebbe di far parte della commissione.

Con il quinto motivo la ricorrente sostiene che la Commissione non avrebbe avuto il potere di qualificare le attività, distinguendo tra assistenza tecnica e non, dovendo limitarsi ad accettare le

dichiarazioni della società e dei singoli componenti il gruppo di lavoro sulle attività di assistenza tecnica da loro svolte.

Il primo atto di motivi aggiunti riproduce in sostanza le censure contenute nel ricorso introduttivo del giudizio.

Quanto al secondo atto di motivi aggiunti va specificato quanto segue:

il primo motivo coincide con il quarto del ricorso introduttivo;

il secondo motivo è volto a contestare l'operato della Commissione che non avrebbe prefissato criteri oggettivi per la valutazione delle singole attività dichiarate dai componenti del gruppo di lavoro; mancherebbe poi la motivazione dalla quale possa evincersi l'iter logico giuridico seguito nella valutazione; mancano inoltre i nominativi dei componenti proposti da ciascuna società, ciò che determinerebbe una mancanza di garanzia circa il fatto che essi siano stati sostituiti in corso di gara;

il terzo motivo, è volto, come il primo del ricorso introduttivo, a contestare l'interpretazione che la Commissione ha dato del concetto di assistenza tecnica; aggiunge la ricorrente, che l'integrazione a buste aperte dei requisiti di valutazione o la loro qualificazione estensiva inficerebbe l'intera gara perché si porrebbe in violazione del principio di imparzialità;

il quarto motivo è volto a far rilevare i vizi che emergerebbero dai verbali; esso coincide in sostanza con il terzo motivo del ricorso introduttivo;

il quinto motivo è volto a censurare l'operato della Commissione per l'illegittima valutazione dei curricula dei componenti del gruppo di lavoro della controinteressata;

il sesto motivo coincide, in sostanza, con il terzo del ricorso introduttivo.

Il ricorso n. 846/2009 è riproduttivo dei precedenti gravami.

Il ricorso è infondato e deve essere rigettato. L'infondatezza nel merito del ricorso consente di prescindere dall'analisi delle eccezioni preliminari sollevate in particolare dalla difesa della contrinteressata Agriconsulting s.p.a..

Queste le motivazioni.

In ordine al primo motivo, il Collegio osserva che il bando prevedeva che le attività dovessero essere espletate attraverso la messa a disposizione di un gruppo di lavoro formato da esperti nelle materie oggetto dell'appalto.

Tra i requisiti previsti per ogni singolo esperto vi era l'esperienza professionale non inferiore a cinque anni in attività di assistenza tecnica e consulenza per la gestione di programmi comunitari nel settore agricolo (FEOGA – FEASR).

La commissione ha legittimamente precisato in ordine all'assistenza tecnica e consulenza per la gestione di programmi comunitari che essa deve essere intesa come "attività di supporto e consulenza ai soggetti incaricati di gestire i programmi comunitari finanziati con i fondi FEOGA – FEASR: attività di supporto alla programmazione

gestione e attuazione dei programmi operativi, di sorveglianza, di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale, di valutazione, informazione e pubblicità, di controllo, di implementazione di sistemi informativi. Vi rientra inoltre, lo svolgimento di studi, ricerche, analisi e reportistica svolte durante la fase programmatoria (verbale n. 8).

Non ha errato quindi la Commissione che si è limitata a precisare un requisito chiaramente previsto dal bando di gara.

Alla luce del bando così come correttamente inteso dalla Commissione, risulta che le attività svolte dal dott. Efsio Perra dal gennaio 2006 al marzo 2009 in qualità di responsabile tecnico regionale Caa Coldiretti, e quelle svolte come libero professionista dal novembre 2003 non appartengono alla categoria di quelle valutabili al fine della sussistenza dei requisiti.

Era del resto evidente, anche a prescindere dalla precisazione che la Commissione ha inteso di effettuare con il verbale n. 8, che l'esperienza professionale degli esperti dovesse essere a supporto della gestione di programmi comunitari e quindi rivolta a soggetti che svolgono tale funzione e non ai destinatari della stessa. E tale evidenza risulta dalla lettura del capitolato d'oneri e dalla elencazione della attività richieste che ineriscono ad un servizio di particolare complessità, per il quale i requisiti di capacità tecnico professionale sono elevatissimi (di qui la richiesta di un gruppo di esperti nelle materie oggetto dell'appalto, materie ben precisate nel capitolato

stesso) .

Lo stesso art. 4 del capitolato d'oneri precisava le disposizioni di riferimento che, il soggetto partecipante ad una gara per svolgere servizi di supporto proprio in quella materia, avrebbe dovuto conoscere usando l'ordinaria diligenza.

Il secondo motivo è ugualmente infondato.

Va anzitutto ricordato che in base al principio di ragionevolezza, il verbale della seduta di una gara d'appalto non deve necessariamente contenere la descrizione minuta di ogni singola modalità di svolgimento dell'azione amministrativa (il che finirebbe per appesantire notevolmente la funzione di verbalizzazione senza una seria giustificazione), ma deve riportarne soltanto gli aspetti salienti e significativi. Tali sono, in particolare, quelli necessari a consentire la verifica della correttezza delle operazioni eseguite dall'organo collegiale. Ne discende che eventuali lacune del verbale possono causare l'invalidità dell'atto verbalizzato solo nel caso in cui esse riguardino aspetti dell'azione amministrativa la cui conoscenza risulti necessaria per poterne verificare la correttezza (Consiglio Stato, sez. VI, 14 aprile 2008 , n. 1575). Nel caso di specie la commissione ha proceduto alla verbalizzazione dettagliata laddove essa si rendeva necessaria per ricostruire l'iter logico giuridico delle operazioni compiute e delle valutazioni effettuate omettendo, correttamente, di riferirsi ad ogni singolo nominativo laddove esso è stato giudicato idoneo ed i rispettivi requisiti conformi al bando.

Neanche si rivelano fondate le contestazioni circa la presunta carenza della motivazione dei verbali

posto che le valutazioni della Commissione sono state esplicitate con punteggio numerico in applicazione di criteri ben precisi previsti dall'art. 17 del capitolato d'onori.

Il terzo motivo è inammissibile. Si deduce la violazione delle norme sull'accesso senza formulare all'uopo alcuna richiesta.

Il quarto motivo è infondato.

Il componente della commissione Marco Pisano è un funzionario dell'Amministrazione regionale categoria D3. Il citato funzionario è responsabile di settore e poteva ricoprire tale incarico posto che ai sensi del comma 7 dell'art. 12 della L.R. 31 del 1998, alle ulteriori unità organizzative, quale è quella in cui presta servizio il Sig. Pisano, sono preposti dipendenti di qualifiche funzionali inferiori a quella di dirigente.

L'art. 49 della L.R. 5 del 2007 prevede altresì che nelle commissioni di gara "i commissari diversi dal presidente sono selezionati tra i funzionari delle stazioni appaltanti".

I componenti della commissione dovevano semplicemente possedere una competenza specifica e sufficiente a valutare le offerte a prescindere dal titolo di studio vantato.

La censura è pertanto infondata.

Il quinto motivo è altrettanto infondato. La commissione, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, lungi

dall'effettuare indebite valutazioni della documentazione amministrativa ha verificato la sussistenza dei requisiti di capacità tecnica.

In ordine alle censure del secondo atto di motivi aggiunti non contenute nel ricorso introduttivo il Collegio osserva quanto segue.

Il secondo motivo è infondato perché la Commissione ha adeguatamente motivato l'esclusione sulla base della carenza del requisito richiesto.

Il quinto motivo dell'atto di motivi aggiunti è infondato. Ed invero le valutazioni della Commissione circa i curricula contestati dalla ricorrente sono esenti dai vizi rilevati. La valutazione è, in effetti, aderente al disposto del capitolato e non si ravvisano elementi che facciano rilevare la denunciata disparità di trattamento.

Il ricorso è, in definitiva, infondato e deve essere rigettato.

Le spese seguono la regola della soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna, Sezione Prima, pronunciando definitivamente sui ricorsi in epigrafe così decide:

rigetta il ricorso 744/09 e i motivi aggiunti;

rigetta il ricorso 846/09.

Condanna la ricorrente alle spese del presente giudizio come di seguito:

€ 3.000/00 (tremila) in favore della Regione autonoma della Sardegna;

€ 3.000/00 (tremila) in favore della controinteressata.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Gianluca Rovelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO