

APPALTI - OPERAZIONI DI VERBALIZZAZIONE - MANCANZA SOTTOSCRIZIONE - CARENZA FORMALE - LEGITTIMITA'

La mancata sottoscrizione dei verbali di gara da parte di alcuni commissari e funzionari privi di funzioni certificative non inficia la validità dell'aggiudicazione, integrando una mera irregolarità formale, in assenza di una norma, anche del bando di gara, che sanzioni espressamente tale carenza con la invalidità.
TAR Lazio, Roma, Sez. I, sentenza n. 10460/2018

Publicato il 30/10/2018

N. 10460/2018 REG.PROV.COLL.

N. 03990/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3990 del 2018, proposto da Ati Verbicaro S.a.s. e di Iacovo Domenico e Figli S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avvocato Francesco Attanasio, domiciliate, ex art. 25 c.p.a., in Roma, presso la Segreteria del Tar;

contro

Anas S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittoria Cecere, Maria Pacifico e Paola Racheli, domiciliata, ex art. 25 c.p.a., in Roma presso la Segreteria del Tar;

nei confronti

Sicilville s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppa Sindoni, domiciliata, ex art. 25 c.p.a., in Roma presso la Segreteria del Tar;

per l'annullamento

del provvedimento di aggiudicazione del 22.02.2018, comunicato con pec del 22.02.2018 ore 14.29, in favore della ditta Sicilville s.r.l., della gara relativa alla procedura aperta ex art. 60 d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. con codice gara DGACQ 73-17 CODICE CIG 7172787315;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas S.p.A. e di Sicilville S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2018 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Ati Verbicaro S.a.s. e di Iacovo Domenico e Figli S.r.l., nelle rispettive qualità di capogruppo e mandante, impugnano il provvedimento indicato in epigrafe, con il quale la gara bandita da Anas S.p.a. per l'appalto del servizio triennale omnicomprendivo per il mantenimento in efficienza delle opere in verde lungo la tratta dell'Autostrada A2 del Mediterraneo è stata aggiudicata alla controinteressata Sicilville.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

Violazione di legge, violazione dell'art. 97 della Costituzione, violazione dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 dell'art. 4 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Sostengono, in primo luogo, le ricorrenti che i verbali di gara siano affetti da molteplici carenze.

In particolare, nel verbale n. 2 del seggio di gara mancherebbe la sottoscrizione di un componente, mentre il verbale di gara n. 7 sarebbe privo della sottoscrizione di un funzionario.

Tale circostanza, in contrasto con quanto affermato nei verbali medesimi in ordine alla sottoscrizione da parte di tutti i componenti, sarebbe prova del comportamento superficiale e approssimativo tenuto dalla Commissione nel corso dell'intera istruttoria, dato ancora più grave laddove si consideri che le due sedute menzionate sono state tenute in forma riservata.

Rilevano ancora le ricorrenti come, in relazione alle sedute del 25 e del 26 gennaio 2018, è stato illegittimamente redatto un unico verbale e come le sedute nelle quali si è proceduto all'esame delle offerte abbiano avuto una durata assolutamente insufficiente rispetto alla valutazione da effettuare e di diversa durata con riferimento alle tre ditte partecipanti alla gara.

Parte ricorrente evidenzia poi come la controinteressata, in violazione delle prescrizioni di bando, abbia presentato un'offerta tecnica con moltissimi allegati, ciò che mirava, almeno in parte, ad aggirare l'incompletezza della relazione, formalmente contenuta nelle 50 pagine prescritte dalla *lex specialis* di gara.

La Commissione, infine, avrebbe errato nel valutare positivamente le giustificazioni fornite dalla controinteressata in materia di costo del lavoro.

L'Anas S.p.a. e la Sicilville s.r.l., costituite in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 7 giugno 2018, la domanda di sospensione cautelare del provvedimento impugnato è stata respinta.

All'udienza del 17 ottobre 2018, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Si prescinde dall'esame delle eccezioni di inammissibilità del ricorso, prospettate dalla resistente Anas, in considerazione del fatto che lo stesso è infondato e va respinto.

Con un primo ordine di doglianze, la ricorrente lamenta la mancata sottoscrizione di due verbali di gara da parte, rispettivamente, di un componente e di un funzionario.

La prospettazione non può essere condivisa.

Deve in proposito osservarsi come la doglianza, nella stessa prospettazione di parte, abbia una valenza meramente formale, atteso che le ricorrenti non contestano la veridicità di quanto affermato nei verbali in ordine alla effettiva presenza di tutti i membri della Commissione, evidenziando solo la carenza di alcune sottoscrizioni, una per verbale, peraltro riferibili a persone non investite di specifiche funzioni di verbalizzazione.

Osserva in proposito il Collegio come, in assenza di una norma che commini l'invalidità delle operazioni verbalizzate perché prive della sottoscrizione di soggetti non muniti di funzioni certificative, la censurata carenza di firme integra una mera irregolarità formale (cfr., ancorché con riferimento alle commissioni di concorso, Consiglio di Stato, sez. V, 25 gennaio 2003, n. 344 e, più di recente, Tar Lazio, Roma, sez. I, 24 ottobre 2016, n. 10558).

Medesima reiezione si impone per la prospettata illegittimità delle operazioni di gara derivante dall'avvenuta verbalizzazione in un unico verbale di due sedute tenute dalla Commissione.

E infatti, il principio di analicità e tempestività della verbalizzazione non comporta anche la necessaria contestualità di esternalizzazione dell'attività svolta dalla Commissione, così che la materiale redazione del verbale e l'approvazione dello stesso non devono necessariamente avvenire al termine di ogni seduta.

Ne deriva che “... *sebbene la confezione di separati atti, ossia, un verbale per ciascuna seduta, sia il metodo da preferire, in mancanza di norme, anche della lex specialis, che prescrivano la documentazione distinta di ogni riunione, nulla impedisce ad una commissione di gara di redigere un unico verbale di tutte o di parte delle operazioni compiute, ancorché relativo a più*

giornate”, così che *“la verbalizzazione successiva allo svolgersi delle sedute è ammessa purché sopravvenga in tempi idonei ad evitare l’insorgenza di errori od omissioni nella ricostruzione sia dei fatti che dell’iter valutativo percorso dalla Commissione”* (Tar Abruzzo, L’Aquila, 2 gennaio 2017, n. 2).

Neppure possono essere condivise le censure relative all’assenza di sottoscrizioni del verbale di apertura dei plichi e le contestazioni alla tempistica della valutazione delle offerte tecniche.

In proposito va, in primo luogo, rilevato come sia rimasta incontestata l’affermazione della difesa dell’Anas secondo cui la copia del verbale di apertura dei plichi consegnata alle ricorrenti a seguito di istanza di accesso fosse in realtà una mera bozza, per tale ragione priva delle sottoscrizioni, presenti, invece, sul verbale vero e proprio.

Quanto al diverso e insufficiente tempo dedicato all’esame delle offerte tecniche, occorre rilevare come *“nelle controversie in materia di appalti pubblici è da escludere che possa essere addotta a indice di illegittimità dell’operato del seggio di gara la pretesa inadeguatezza dei tempi impiegati per l’esame delle offerte, potendo la brevità dei lavori essere la risultante di particolari doti, anche di sintesi, dei componenti della commissione giudicatrice, della adeguatezza della organizzazione dei suoi lavori ovvero della rilevazione a volte ictu oculi delle peculiari caratteristiche dei progetti presentati”* (così, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. V, 28/07/2014, n. 3998).

Ne deriva che la rilevata l’esiguità dell’elemento temporale non rileva per sé stessa, ma, per avere effetti invalidanti, in quanto espressione di una carenza di istruttoria, deve essere accompagnata dalla prospettazione (puntuale e non generica) di una superficialità e inattendibilità nell’esame delle offerte posto in essere dalla commissione, tale da determinare un esito irrazionale ed illogico delle determinazioni conclusive assunte.

Neppure ricorre la lamentata carenza motivazionale dell'atto, tal da porre dubbi in ordine alla effettiva collegialità della valutazione.

Ritiene in proposito il Collegio di richiamare il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la valutazione delle offerte in sede di gara pubblica può dirsi sufficientemente motivata a mezzo di punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione, laddove, come nel caso in esame, l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato, sì da delimitare adeguatamente il giudizio della Commissione nell'ambito di un minimo e di un massimo.

In tali casi l'iter logico seguito in concreto nel valutare le singole offerte è immediatamente comprensibile in quanto integra l'applicazione di puntuali criteri predeterminati e permette, così, di controllarne la logicità e la congruità (cfr., ex multis, Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 12 giugno 2018, n. 572, Tar Puglia, Bari, sez. I, 8 marzo 2018, n. 320).

La ricostruzione di parte ricorrente va pure disattesa laddove essa lamenta una lesione della par condicio tra i concorrenti derivante dal fatto che la controinteressata, che aveva presentato un'offerta tecnica incompleta, avrebbe fatto un uso abnorme degli allegati per supplire alla rilevata carenza.

Sul punto deve, in primo luogo osservarsi come la finalizzazione dell'attività di allegazione della controinteressata alla necessità di supplire carenze contenutistiche della relazione risulti formulata in termini sostanzialmente assertivi.

Va poi considerato come il disciplinare di gara, nel dare indicazioni in relazione alle modalità di redazione dell'offerta tecnica, non precludeva la possibilità che la stessa si componesse, oltre che di una relazione, anche di ulteriori elaborati allegati alla stessa.

Conclusivamente, in relazione alla doglianza, ritiene poi il Collegio di richiamare l'orientamento giurisprudenziale secondo cui *“Nelle gare pubbliche, in assenza di una*

disposizione normativa o di una espressa previsione del bando che preveda espressamente l'esclusione, la relazione tecnica può essere formulata come meglio ritenga l'offerente, il quale ha però tutto l'interesse a presentare una offerta che possa conseguire un consistente punteggio non solo per la chiarezza delle questioni segnalate e affrontate ovvero per la qualità delle soluzioni proposte, ma anche per la sinteticità dello scritto, che di per sé ne valorizza il contenuto; rientra poi nell'ambito dei poteri tecnico-discrezionali della commissione verificare se lo scritto vada considerato prolisso e inutilmente ripetitivo di concetti, e dunque meritevole di conseguire un basso punteggio ovvero valutare se la lunghezza dell'esposizione abbia contribuito a chiarire aspetti effettivamente meritevoli di trattazione” (Consiglio di Stato, sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5123).

Va, infine, respinto il motivo con il quale le ricorrenti lamentano la mancata esclusione dalla gara della società aggiudicataria per aver essa offerto un costo complessivo della manodopera errato.

La verifica posta in essere dalla Commissione, infatti, diversamente da quanto ritenuto in ricorso e come risulta testualmente dall'allegato 8 alla produzione documentale dell'Anas, non è stata posta in essere ai fini della verifica di anomalia, bensì ai sensi dell'art. 95, comma 10, del d.lgs. 50/2016, a norma del quale, prima dell'aggiudicazione, occorre verificare che il costo del personale non risulti inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle elaborate dal Ministero del lavoro, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 97, comma 5, lett. d), del d.lgs. 50/2016.

Rispetto a tali parametri, unici rilevanti, il controllo ha avuto esito positivo.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le ricorrenti al pagamento, in solido, delle spese processuali, liquidate in € 1.500,00 in favore di Anas S.p.A. e in € 1.500,00 in favore della controinteressata, per un totale di € 3.000,00, oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Roberta Ravasio, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO