

**APPALTI - REQUISITO DI IDONEITA' PROFESSIONALE - ISCRIZIONE ALLA C.C.I.A.A. -
IMPRESA INATTIVA - AGGIUDICAZIONE - ILLEGITTIMA**

E' illegittima l'aggiudicazione all'impresa inattiva alla data di scadenza della presentazione delle offerte.

Nell'impostazione del Codice appalti l'iscrizione camerale è assurta a requisito di idoneità professionale, anteposto ai più specifici requisiti attestanti la capacità tecnico professionale ed economico-finanziaria dei partecipanti alla gara: la sua utilità sostanziale è, infatti, quella di filtrare l'ingresso in gara dei soli concorrenti forniti di una professionalità coerente con le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico.

L'inclusione, tra i requisiti di idoneità, dell'iscrizione alla C.C.I.A.A. è finalizzata a garantire che le aziende che intendono partecipare siano dotate di una esperienza concreta nello specifico settore di attività, garanzia che risulterebbe frustrata ove alla "mera" iscrizione non si accompagni lo svolgimento effettivo di attività coerente con quella oggetto dell'appalto.

Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, sentenza n. 443/2020

Publicato il 17/12/2020

N. 00443/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00285/2020 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

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 285 del 2020, integrato da motivi aggiunti,
proposto da
Ics Rifugiati Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Gianni Zgagliardich, Francesco Quaranta,

Elisa Adamic e Romea Bon, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Territoriale del Governo di Trieste e Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Trieste, piazza Dalmazia, 3;

nei confronti

Ors Italia S.r.l., Versoprobo S.C.S., Luna S.C.S. non costituite in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione,

dell'aggiudicazione, disposta con provvedimento del Prefetto di Trieste in data 15.9.2020 in favore di ORS Italia s.r.l., dell'appalto del servizio di accoglienza di cittadini stranieri migranti, per 12 mesi, nella struttura demaniale di Monrupino con capienza massima di 95 posti;

degli atti connessi, tra cui l'ammissione alla gara disposta a favore del secondo graduato costituendo RTI VERSOPROBO S.C.S./LUNA S.C.S.;

- in via subordinata, dell'intera procedura di gara;

nonché per la condanna al risarcimento del danno ingiusto subito dalla ricorrente, in forma specifica, mediante l'annullamento degli atti impugnati con dichiarazione di inefficacia del contratto con l'attuale aggiudicataria, laddove nelle more stipulato o, in subordine, per equivalente.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo di Trieste e del Ministero dell'Interno;

Visto l'art. 25 del D.L. 28.10.2020, n. 137;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore – nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2020, svolta in videoconferenza con collegamenti da remoto - il dott. Lorenzo Stevanato e sentiti i difensori delle parti, anch'essi collegati in videoconferenza;

Considerato che:

- il giudizio può essere definito con sentenza in forma semplificata, emessa ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., stante l'integrità del contraddittorio e la completezza dell'istruttoria, nonché la mancata enunciazione di cause oppositive ai sensi dello stesso art. 60 c.p.a.;
- la ricorrente espone di aver partecipato alla gara, indetta dalla Prefettura di Trieste, per l'appalto del servizio di accoglienza di cittadini stranieri migranti, per 12 mesi, nella struttura demaniale di Monrupino con capienza massima di 95 posti;
- all'esito del procedimento di gara, svolta con il sistema di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la ricorrente è stata collocata al terzo posto della relativa graduatoria con 60,95 punti, mentre la prima e la seconda hanno ottenuto, rispettivamente, 89,20 e 64,70 punti;
- con il ricorso in epigrafe e con successivi motivi aggiunti la ricorrente sostiene, adducendo una pluralità di censure, che le due anzidette concorrenti, aggiudicataria e seconda classificata, sarebbero dovute essere entrambe escluse dalla gara e comunque che è stato loro attribuito un punteggio eccessivo ed immeritato. Sostiene poi, in via subordinata, che anche la lex specialis di gara sarebbe inficiata da alcuni profili di illegittimità;
- l'amministrazione, costituita in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso poiché non sarebbe superata la prova di resistenza, in relazione alla posizione della seconda in graduatoria, che resterebbe immune dai vizi dedotti, e nel merito ha controdedotto puntualmente;

- ritiene il Collegio che le censure svolte in via principale, avverso la mancata esclusione di entrambe le concorrenti che precedono in graduatoria la ricorrente, sono fondate e che, contrariamente all'assunto della difesa erariale, la prova di resistenza sia stata superata;
- circa la posizione dell'aggiudicataria, è stato documentalmente provato che alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte (16.8.2019) essa era inattiva, come emerge dalla visura della Camera di commercio di Roma, da cui risulta che solo in data 8.1.2020 è divenuta attiva, mentre il 3.1.2020 era ancora inattiva;
- come statuito da condivisibile giurisprudenza, lo stato di inattività di un'impresa è preclusivo alla possibilità di concorrere ad una gara per l'aggiudicazione di un pubblico appalto, in quanto "...nell'impostazione del nuovo codice appalti l'iscrizione camerale è assunta a requisito di idoneità professionale [art. 83, comma 1, lett. a), e 3, d.lgs. n. 50/2016], anteposto ai più specifici requisiti attestanti la capacità tecnico professionale ed economico-finanziaria dei partecipanti alla gara di cui alle successive lettere b) e c) del medesimo comma: la sua utilità sostanziale è infatti quella di filtrare l'ingresso in gara dei soli concorrenti forniti di una professionalità coerente con le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico (in tal senso: Cons. di Stato, III, 8 novembre 2017, n. 5170; Cons. di Stato, V, 25 luglio 2019, 5257);
- è perciò evidente che l'inclusione, tra i requisiti di idoneità, dell'iscrizione alla C.C.I.A.A. come è prescritto dal disciplinare della gara in controversia, è finalizzata a garantire che le aziende che intendono partecipare siano dotate di un'esperienza concreta nello specifico settore di attività, garanzia che risulterebbe frustrata ove alla "mera" iscrizione non si accompagni lo svolgimento effettivo di attività coerente con quella oggetto dell'appalto (cfr., ex multis: T.A.R. Liguria, sez. II,

17/10/2018, n. 828) e nella specie l'aggiudicataria risultava inattiva alla data di scadenza della presentazione delle offerte;

- Ors Italia s.r.l., cui è stato aggiudicato l'appalto, andava quindi esclusa dalla gara;
- circa la posizione della seconda graduata, è fondato il motivo con cui si osserva che l'offerta tecnica da essa presentata è generica, stereotipa, approssimativa ed intrinsecamente incoerente e discordante rispetto alle indicazioni della lex specialis ed alle specifiche esigenze che dovevano essere garantite per lo svolgimento del servizio di accoglienza;
- in particolare, è stato esattamente rilevato dalla ricorrente che: a) la disponibilità delle risorse umane è genericamente affermata ma non esplicitata (pag. 2 dell'offerta tecnica); l'assistenza sanitaria è offerta con disattento ed erroneo riferimento all'allegato 2bis della lex specialis (strutture di accoglienza fino a 50 posti), anziché all'allegato 3bis, e soltanto per un monte ore complessivo di 200 ore annuali del medico "a chiamata", anziché con la presenza del medico per 12 ore settimanali, come previsto nello schema di domanda (pag. 8 dell'offerta tecnica); anche relativamente alle porzioni e grammature dei pasti viene citato impropriamente l' allegato 2bis (pag. 10 dell'offerta tecnica); è stato incoerentemente previsto il trasporto dei pasti, anche se essi vengono preparati nello stesso centro di accoglienza (pag. 18 dell'offerta tecnica); l'impiego dei mediatori linguistico culturali, incomprensibilmente riferito a pag. 5 dell'offerta tecnica ai "servizi prestati in ciascun centro" (il centro è uno solo, nella fattispecie) non è espressamente previsto per i servizi di assistenza sanitaria e di informazioni; a pag. 5 dell'offerta tecnica è incomprensibilmente citata la Prefettura di Varese;
- per costante giurisprudenza, infatti, in tema di gare pubbliche, le difformità dell'offerta tecnica che rivelano l'inadeguatezza del progetto proposto, rispetto ai requisiti previsti dalla stazione appaltante, e la discordanza di parti dell'offerta stessa legittimano l'esclusione dalla gara, e non già la mera penalizzazione

dell'offerta nell'attribuzione del punteggio, perché determinano la mancanza di un elemento essenziale per la formazione dell'accordo e per la stipula del contratto (cfr., ad es.: T.A.R. Toscana, sez. III, 11.12.2018, n. 1620 T.A.R. Emilia Romagna, I, 28.10.2019, n. 814; nello stesso senso: Cons. di St., III, 15.2.2019, n. 1071);

- le anzidette numerose e rilevanti imprecisioni, negligenze ed incoerenze dell'offerta tecnica, priva di alcuni elementi essenziali per la comprensione delle modalità di prestazione del servizio, avrebbero dovuto condurre all'esclusione della concorrente;

- per gli assorbenti profili che precedono, il ricorso va dunque accolto con l'accessoria istanza risarcitoria, mediante reintegrazione in forma specifica, e l'appalto va aggiudicato alla ricorrente divenuta prima in graduatoria, senza necessità di disporre il subentro nel contratto che, come dichiarato dai difensori nell'odierna camera di consiglio, non è stato ancor stipulato;

- le spese del giudizio possono essere compensate attesa la particolarità della vicenda, salvo il contributo unificato;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento di aggiudicazione impugnato e dispone il risarcimento del danno in forma specifica mediante aggiudicazione dell'appalto alla ricorrente, previa verifica delle condizioni di legge.

Compensa le spese del giudizio tra le parti, salvo il contributo unificato che va rifiuto dall'Amministrazione alla ricorrente.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere, Estensore

Luca Emanuele Ricci, Referendario

L'ESTENSORE
Lorenzo Stevanato

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO