

Annullamento di un'aggiudicazione per la violazione delle regole che disciplinano la verbalizzazione delle operazioni di gara: principi di trasparenza e di imparzialità dell'azione della P.A.

Mancata individuazione e specificazione dei criteri di valutazione prima dell'apertura delle offerte tecniche, omissioni sul numero di sedute, sul luogo delle riunioni ed sui componenti presenti

Sintesi di T.A.R Piemonte- II Sez.di Torino – Sentenza n. 598 del 14 aprile 2003

Parole chiave:

Appalto di servizi – stesura di un unico e lacunoso verbale della Commissione tecnica – idoneità e sufficienza di tale documento a rappresentare gli elementi minimi necessari ad illustrare le operazioni dell'organo tecnico di gara - obbligo di verbalizzare ogni seduta – impossibilità di verifica del regolare svolgimento delle procedure – osservanza trasparenza e imparzialità

Tre gli elementi minimi per l'onere di verbalizzazione - l'articolazione e l'indicazione delle varie sedute - la regolare composizione dell'organo in ciascuna di esse - la sufficiente descrizione delle attività valutative compiute

Risarcimento del danno – reintegrazione in forma specifica – lucro cessante - è sufficiente per la soddisfazione dell'interesse leso - doverosa rinnovazione della gara per un affidamento corrispondente **all'intero periodo originariamente previsto**

Esito del giudizio:

Il Tar Accoglie il ricorso ed annulla i verbali relativi alle operazioni di gara nonché l'aggiudicazione definitiva in favore della società controinteressata.

Respinge la domanda risarcitoria.

Sentenze correlate:

Sulla verbalizzazione: Consiglio di Stato V Sezione 3.1.2002 n. 5

Sul risarcimento del danno: T.A.R. Piemonte II Sezione 5.11.2001 n. 2031; T.A.R. Campania Napoli II Sezione 31.3.2000 n. 886; T.A.R. Lazio III Sezione 13.2.2002 n. 968; T.A.R. Umbria 4.8.2000 n. 673; T.A.R. Piemonte II Sezione 12.1.2002 n. 16

Conseguenze operative:

La verbalizzazione delle attività di un organo amministrativo costituisce una fase essenziale della formazione degli atti allo stesso imputabili, in quanto è solo attraverso un'idonea rappresentazione documentale che si consente la verifica e l'accertamento del contenuto effettivo di quanto sia stato oggetto dell'attività medesima

Con riferimento all'attività degli organi di gara, ritiene il Collegio che le circostanze dalla cui verbalizzazione non si può assolutamente prescindere sono tre e **segnatamente l'articolazione e l'indicazione delle varie sedute, la regolare composizione dell'organo in ciascuna di esse, nonché la sufficiente descrizione delle attività valutative compiute**, e ciò in misura direttamente proporzionale all'ampiezza della discrezionalità tecnica disponibile

Con riferimento all'articolazione ed indicazione delle distinte sedute, osserva il Collegio come sia necessario che dal verbale emerga il loro numero, anche attraverso l'eventuale specificazione degli orari,

atteso che in tal modo è possibile accertare come si sia sviluppata l'intera sessione di lavoro nella sue varie articolazioni.

Sotto il secondo profilo, il verbale deve sempre contenere l'indicazione dei membri della Commissione presenti ad ogni singola seduta, proprio al fine di verificarne la legittima composizione (soprattutto se vi siano state valutazioni finali sul contenuto di un'offerta o di una soluzione tecnica proposta), oltre che la compatibilità tra la durata delle operazioni indicate e la quantità di lavoro svolto.

Infine, l'indifettibilità di un'adeguata verbalizzazione deve essere ritenuta sussistente con riferimento alla specifica indicazione delle ragioni che hanno indotto l'organo ad esprimere un determinato giudizio tecnico-valutativo, tale esigenza essendo maggiormente avvertita laddove, a monte, manchino dei parametri di riferimento da cui evincere adeguatamente l'iter logico seguito dall'organo tecnico in sede di giudizio.

Costituisce orientamento costante della giurisprudenza che, in tale ipotesi, la doverosa rinnovazione della gara da parte dell'Amministrazione, per un affidamento corrispondente all'intero periodo originariamente previsto, comporta l'integrale ristoro dell'interesse legittimo leso, come forma di reintegrazione in forma specifica per quanto concerne l'aspetto del lucro cessante

Di Sonia LAZZINI

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte – 2^a Sezione – ha pronunciato la seguente SENTENZA

sul ricorso n. 1528/02 R.G. proposto da **** s.p.a.,
c o n t r o

l' Azienda Ospedaliera "San Giovanni Battista", in persona del Direttore Generale p.t. Giovanni Monchiero, rappresentata e difesa dagli Avvocati Silvia Di Palo e Claudia Zucca ed elettivamente domiciliata in Torino, corso Bramante n. 88, presso lo studio dell'Avvocato Claudia Zucca; nonché nei confronti di

**** P. **** s.r.l., per l'annullamento, previa sospensione,

- del provvedimento di esclusione dalla gara per l'affidamento per pubblico incanto dell'appalto dei servizi di pulizia, sanificazione, raccolta rifiuti, disinfestazione e trasporto di materiali dei presidi extraospedalieri dell'Azienda Ospedaliera " San Giovanni Battista " di Torino, di numero ed estremi sconosciuti, adottato dalla Commissione di gara nella seconda seduta pubblica dell'11 novembre 2002 alle ore 9,30, presso la sala gara dell'U.O.A. Provveditorato, non comunicato e di cui si ignora il contenuto, anche nella parte in cui la gara veniva provvisoriamente aggiudicata alla ****;

- di tutti i verbali, gli atti e le operazioni di gara, ivi compresi eventuali atti di approvazione;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ovvero di ogni altra intervenuta nota o comunicazione, comunque lesivi degli interessi dell'impresa ricorrente;

nonché per la condanna al risarcimento dei danni subiti (sia danno emergente che lucro cessante), eventualmente da determinare anche in via equitativa;

nonché dei seguenti atti, impugnati con motivi aggiunti di ricorso:

- verbali di gara del 26.6.2002 e del giorno 11.11.2002;

- dell'allegato A all'atto con n. rep. 11608 (verbale dei lavori svolti dalla Commissione tecnica con inizio il 29.7.2002 e termine il 10.10.2002);

- degli allegati B, C, D, E, F e G;

- atti i predetti, resi noti a seguito di apposita istanza di accesso ex lege 241/90 solo in data 6.12.2002, con lettera dell'Azienda Ospedaliera "San Giovanni Battista" di Torino prot. N. 8870;
- nonché, ancora, in qualità di atti presupposti, della delibera di indizione della gara e di approvazione dei relativi bando e capitolato;
 - di tutti gli atti contenenti la disciplina di gara;
 - della delibera del Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliera "San Giovanni Battista" di Torino n. 2443/421/80/02 del 18.12.2002, menzionata nella nota prot. N. 23473 del 19.12.2002 (che pure s'impugna), con la quale è stata deliberata "l'aggiudicazione dell'appalto di cui all'oggetto alla ditta **** s.r.l.";
 - del giudizio di non sufficienza assegnato all'offerta della ditta **** s.p.a. e del provvedimento di esclusione;
- di ogni altro atto della procedura di gara, presupposto, connesso o consequenziale, comunque lesivo degli interessi della società ricorrente;

nonché per il risarcimento dei danni subiti, da liquidare anche in via equitativa nella misura del 10% dell'importo dell'appalto, il tutto con interessi e rivalutazione.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Ospedaliera San Giovanni Battista e della controinteressata **** P. **** s.r.l.;

Visti tutti gli atti di causa;

Visto l'atto concernente i motivi aggiunti;

Relatore il Dott. Paolo Corciulo;

Comparsi alla camera di consiglio del 19.3.2003 l'Avvocato Maria Antonia Versale, su delega dell'avv. Massimo Militerni per la società ricorrente, l'Avvocato Silvia di Palo per l'amministrazione resistente e l'avv. Maurizio Steccanella per la società controinteressata;

Letto l'art 9 della legge n. 205/2000;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con deliberazione del Direttore Generale n. 501/68/60/02 del 12.4.2002 l'Azienda Ospedaliera "San Giovanni Battista" di Torino indiceva una gara di appalto per pubblico incanto per la fornitura del servizio di pulizia, sanificazione, raccolta rifiuti, disinfestazione, trasporto di materiale presso i presidi extraospedalieri per il periodo dal 1.7.02 al 31.8.03 e per un importo presunto di euro 361.520, I.V.A. esclusa, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; con la medesima deliberazione l'Amministrazione approvava il bando di gara, il relativo avviso, oltre al capitolato speciale con i relativi allegati.

Per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa la lex specialis di gara prevedeva due distinti elementi rappresentati dalla qualità del servizio e dal prezzo, per i quali erano assegnabili rispettivamente 60 e 40 punti. Inoltre, il criterio della qualità – che riguardava la valutazione dell'aspetto tecnico del servizio – era stato dal bando suddiviso in quattro sottoelementi e più precisamente il piano organizzativo ed operativo di lavoro per l'esecuzione del servizio (25 punti), la metodologia e le

tecniche di intervento (15 punti), la metodologia di controllo (18 punti) e la certificazione di qualità (2 punti).

In data 26.6.2002 si riuniva per la prima volta la Commissione di gara ed in tale seduta il Presidente dava atto che entro il termine prescritto avevano fatto pervenire la propria offerta diciassette imprese, mentre quella di una diciottesima era pervenuta in ritardo; si procedeva quindi all'apertura dei plichi, accertando la presenza della documentazione richiesta dalla lex specialis di gara, per cui, una volta compiuta tale verifica si provvedeva alla custodia delle buste contenenti l'offerta economica e la documentazione tecnica rinviandone l'apertura ad una data da stabilirsi: a seguito di tale accertamento, la Commissione non ammetteva quattro ditte, ossia la Massimo Milone, la Coop. Service Locri, la ICS Imprese Cooperative Sociali e la Ecolux.

Successivamente, un'apposita Commissione Tecnica procedeva all'esame ed alla valutazione della documentazione tecnica delle tredici ditte rimaste in gara; all'esito di tale attività, che aveva inizio il 29.7.2002 e si concludeva il 10.10.2002, restavano in gara solo tre ditte, in quanto le altre – tra cui figurava anche la **** s.p.a. - avevano riportato un punteggio tecnico insufficiente, secondo quanto previsto dal capitolato speciale di appalto.

In data 11.11.2002, la Commissione procedeva all'apertura delle buste contenenti le offerte economiche delle tre ditte rimaste in gara, assegnando i relativi punteggi; infine, sommando questi ultimi a quelli conseguiti in sede di valutazione delle offerte tecniche, la Commissione dichiarava aggiudicataria provvisoria la ditta **** P. **** s.r.l., aggiudicazione confermata con deliberazione dirigenziale n. 2443/421//60/2002 del 18.12.2002.

La società **** s.p.a. proponeva ricorso avverso il provvedimento di esclusione adottato nei suoi confronti, anche nella parte con cui si era provveduto all'aggiudicazione provvisoria in favore della Pedus Service P.**** s.r.l., chiedendo altresì l'adozione di misure cautelari urgenti inaudita altera parte.

I motivi di ricorso erano i seguenti.

1) Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90. Difetto di motivazione. Motivazione insufficiente. Eccesso di potere. Arbitrarietà delle determinazioni dell'Amministrazione. Violazione del giusto procedimento di gara. Violazione del principio di imparzialità (art.97 Cost.). Sviamento.

Sotto tale profilo, deduceva la ricorrente l'inadeguatezza ed insufficienza della motivazione adottata dalla Commissione tecnica per giustificare l'esclusione di ben dieci ditte in gara su tredici, ossia la presunta insufficienza del parametro qualitativo inerente le Metodologie Operative. Si sarebbe trattato infatti di un'indicazione del tutto inidonea a far comprendere le effettive ragioni dell'esclusione, oltre che insufficiente per una possibile verifica giurisdizionale dell'attività della Commissione.

Inoltre, si denunciava l'illogicità dell'operato della Commissione nella parte in cui aveva posto in essere un meccanismo di immediata esclusione delle ditte a dispetto del sistema di selezione prescelto che era invece tendente piuttosto a favorire la più ampia partecipazione alla gara delle imprese del settore.

2) Violazione dell'art. 16 del D.lgs. 17.3.1995 n. 1157. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta.

Sotto tale profilo lamentava la società ricorrente che prima di disporre la sua estromissione, l'Amministrazione avrebbe dovuto doverosamente richiederle le opportune integrazioni ed i necessari chiarimenti in ordine alla documentazione prodotta ai sensi dell'art 16 del D.lgs. 17.3.1995 n. 157, norma la cui portata era stata chiarita in giurisprudenza come volta a favorire l'accertamento della effettiva sussistenza dei requisiti di partecipazione alle gare pubbliche in capo alle singole imprese concorrenti.

La **** s.p.a. avanzava anche domanda di risarcimento dei danni subiti per effetto dei provvedimenti impugnati.

Il Presidente della Sezione, con proprio decreto n. 1078/02 del 29.11.2002, respingeva l'istanza di adozione di misure cautelari inaudita altera parte, rimettendo ogni decisione alla camera di consiglio del 17.12.2002.

Si costituivano in giudizio sia l'Azienda Ospedaliera "San Giovanni Battista" di Torino che la controinteressata **** P.**** s.r.l. chiedendo il rigetto del ricorso e della domanda cautelare; in particolare, l'Amministrazione depositava gli atti di gara, tra cui rilevavano i verbali Repertorio del 26.6.2002 e dell'11.11.2002, quello delle attività della Commissione Tecnica con inizio lavori dal 29.7.2002 e termine al 10.10.2002, nonché gli estratti delle offerte tecniche rispettivamente dell'impresa ricorrente e di quella controinteressata.

La ricorrente, alla camera di consiglio del 17.12.2002, chiedeva un termine per la proposizione di motivi aggiunti di ricorso per l'impugnazione di atti resi noti solamente in data 6.12.2002 a seguito di istanza di accesso ai sensi della legge n. 241/90, termine che veniva concesso, rinviando l'esame della domanda cautelare alla camera di consiglio del 19.3.2002.

Con atto notificato all'Azienda Ospedaliera in data 7.1.2003 ed alla **** P. **** in data 8.1.2003, la **** s.p.a. proponeva motivi aggiunti di ricorso, impugnando specificamente tutti i verbali di gara, oltre che la deliberazione n. 2443/421/80/02 del 18.12.2002 con cui l'Amministrazione aveva proceduto all'aggiudicazione definitiva del servizio in favore della controinteressata.

Anche in merito all'impugnazione di tali atti la ricorrente proponeva istanza cautelare di sospensione per i seguenti motivi.

1) Violazione delle regole in materia di verbalizzazione delle operazioni di gara e di funzionamento degli organi collegiali. Violazione dei principi di continuità e di concentrazione delle pubbliche gare. Violazione del giusto procedimento. Violazione dei principi di trasparenza e di imparzialità.

Sotto tale profilo, la ricorrente lamentava la violazione delle regole che disciplinano la verbalizzazione delle operazioni di gara ed il principio di continuità delle medesime. La Commissione tecnica aveva, infatti, proceduto alla redazione di un unico verbale avente ad oggetto i lavori svolti dal 29.7.2002 al 10.10.2002, senza stilarne uno per ogni seduta, rendendo con ciò impossibile verificare la regolare presenza di tutti i componenti e se l'individuazione e la specificazione dei criteri di valutazione fosse effettivamente avvenuta prima dell'apertura delle offerte tecniche. Inoltre, nell'unico verbale non risultava indicato il numero e la data delle sedute della Commissione, con la conseguenza che non era possibile verificare la sussistenza di cause giustificative della deroga al principio di continuità. Ancora, rappresentava la ricorrente che l'eccessivo lasso di tempo trascorso tra l'inizio dei lavori e la loro conclusione appariva senz'altro confliggente con il principio di concentrazione delle operazioni di gara.

Sotto altro aspetto la **** s.p.a. richiamava quell'orientamento giurisprudenziale che seppur ammette la possibilità di una redazione del verbale delle operazioni di gara successivamente al loro compimento, richiede pur sempre che la Commissione si curi della stesura di appunti che consentano un controllo sul suo operato oppure indichi le date in cui si sono svolte le singole sedute. Del pari appariva insufficiente la mera attestazione contenuta nel verbale riassuntivo di avere proceduto la commissione alla preventiva specificazione ed integrazione degli elementi valutativi rispetto all'apertura delle offerte tecniche, attesa comunque l'inadeguata ed intempestiva verbalizzazione delle operazioni di gara.

2) Violazione delle regole in materia di verbalizzazione delle operazioni di gara e di funzionamento degli organi collegiali. Violazione dei principi di trasparenza e di imparzialità. Ulteriore profilo.

Ulteriore conseguenza dell'illegittima verbalizzazione delle operazioni della Commissione tecnica era data, ad opinione della ricorrente, dalla mancata specificazione nel verbale riassuntivo dei criteri di valutazione che erano stati invece indicati in un allegato la cui epoca di formazione non era certa, di talchè mancava qualsiasi garanzia che la relativa predisposizione fosse anteriore rispetto all'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche.

3) Violazione delle regole in materia di verbalizzazione delle operazioni di gara e di funzionamento degli organi collegiali. Violazione dei principi di trasparenza ed di imparzialità. Ulteriore profilo.

In tal senso lamentava la società ricorrente che la Commissione aveva attribuito i punteggi numerici alle offerte tecniche in un atto allegato al verbale delle operazioni di gara, che, essendo come tale separato dal medesimo, non offriva alcuna garanzia circa il momento della sua effettiva formazione.

4) Violazione del giusto procedimento. Violazione del principio generale di pubblicità delle gare. Violazione del principio di imparzialità.

Lamentava sotto tale profilo la **** s.p.a. che la Commissione tecnica non aveva proceduto alla lettura in seduta pubblica dei punteggi di merito attribuiti alle singole offerte, adempimento che costituisce garanzia di trasparenza e par condicio rispetto ad eventuali modifiche derivanti dalla successiva conoscenza del contenuto delle offerte economiche.

5) Violazione del giusto procedimento. Eccesso di potere per arbitrarietà. Violazione del bando e del capitolato di gara. Violazione del principio di imparzialità. Violazione dei principi di predeterminazione e di pubblicità dei criteri di presentazione e di valutazione delle offerte. Sviamento. Alterazione delle regole della gara e della par condicio. Violazione dell'art. 23 del decreto legislativo n. 157 del 1995.

Con tale motivo di ricorso la ricorrente contestava l'individuazione dei sottocriteri di valutazione ed assegnazione del punteggio con riferimento al sottoelemento della qualità del servizio indicato dal bando come metodologia e tecniche di intervento, in ordine al quale non aveva conseguito il punteggio minimo ritenuto necessario per proseguire nella sua partecipazione alla gara. In particolare si evidenziava che la Commissione aveva individuato tali sottocriteri in modo difforme dal bando, ora disaggregando ora unificando elementi e prestazioni diversamente concepiti dal capitolato, con la conseguenza di modificare nel corso della gara le regole predisposte a monte per la scelta della migliore soluzione tecnica. Inoltre, secondo la ricorrente costituisce principio generale in materia di gare pubbliche quello per cui tutte le imprese partecipanti devono sempre essere poste nelle condizioni di conoscere a priori i contenuti minimi dell'offerta, in modo da poter presentare delle soluzioni che possano corrispondere a quanto richiesto dall'Amministrazione, di talchè una simile garanzia può essere assicurata solo laddove tali requisiti minimi siano stati indicati nella lex specialis di gara.

6) Eccesso di potere per manifesta illogicità.

Osservava la ricorrente come fosse illegittimo l'operato della Commissione che, lungi dall'operare una effettiva individuazione di sottocriteri volti ad una idonea selezione sotto il profilo tecnico delle varie soluzioni tecniche proposte, si era limitata ad un mero richiamo di elementi già indicati nel capitolato che, come tali, finivano solo con il premiare colui che fosse stato maggiormente abile nel prospettare la propria soluzione, senza che questa potesse in realtà contenere alcun elemento che la ponesse in una posizione tale da poter essere effettivamente e meritevolmente ritenuta preferibile.

7) Eccesso di potere per macroscopica illogicità. Arbitrarietà. Radicale difetto di motivazione. Contraddittorietà.

Con tale censura la ricorrente deduceva l'illegittimità della articolazione in parametri e sottoparametri operata dalla Commissione con riferimento al sottolemento costituito dalle Metodologie e tecniche di intervento. In particolare, contestava la sottoripartizione operata nell'ambito della voce "pulizie ordinarie", evidenziando come questa non corrispondesse ad alcuna differenziazione prevista nel capitolato, contestandone anche la diversa incidenza ponderale attribuita. Deduceva altresì l'ingiustificata semplificazione della voce "pulizie straordinarie" a fronte di una capillare articolazione di punteggio assegnabile per quelle ordinarie.

8) Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90. Difetto di motivazione. Motivazione insufficiente. Arbitrarietà delle determinazioni dell'Amministrazione. Violazione del giusto procedimento di gara. Violazione del principio di imparzialità (art. 97 Cost.).

Contestava ancora la ricorrente l'assegnazione fatta dalla Commissione alle offerte tecniche di un mero punteggio numerico, soluzione condivisibile solo nelle ipotesi in cui l'ambito di apprezzamento tecnico sia estremamente ridotto e consenta comunque la ricostruzione dell'iter logico-valutativo seguito ma non anche in casi, come quello in esame, in cui l'organo tecnico goda di un'ampia discrezionalità che, di fatto, diventerebbe assolutamente incontrollabile.

9) Eccesso di potere per genericità di autolimiti. Violazione del giusto procedimento. Arbitrarietà.

Con tale motivo di censura la **** s.p.a. lamentava l'eccessiva genericità dei criteri valutativi stabiliti dalla Commissione che, come tali, non costituirebbero dei parametri di riferimento oggettivamente valutabili.

10) Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e difetto di istruttoria.

Lamentava sotto tale profilo la ricorrente il difetto di istruttoria in cui era incorsa la Commissione che aveva erroneamente ritenuto non descritte nella sua offerta tecnica alcune procedure che invece erano presenti.

11) Violazione dell'art.8, sesto comma del D.lgs. n. 157/1995.

In tal senso lamentava la ricorrente che l'Amministrazione aveva proceduto alla pubblicazione del bando unicamente su un quotidiano e ciò in violazione della norma indicata in rubrica che la impone almeno su due testate a carattere nazionale e su una avente particolare diffusione nella regione in cui si svolgerà la gara.

In vista della camera di consiglio del 19.3.2003 l'Amministrazione e la controinteressata depositavano delle memorie di replica ai motivi aggiunti proposti.

Alla predetta camera di consiglio, in vista della quale anche la società ricorrente depositava una memoria conclusionale, all'esito della discussione, il Tribunale, ritenendo sussistenti i presupposti di cui all'art. 9 della legge n. 205/2000, tratteneva la causa per la decisione di merito.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La società **** s.p.a. ha impugnato il provvedimento di esclusione adottato nei suoi confronti dalla Commissione tecnica relativamente alla gara per pubblico incanto indetta dalla Azienda Ospedaliera "San Giovanni Battista" di Torino per la fornitura del servizio di pulizia, sanificazione, raccolta rifiuti, disinfestazione, trasporto di materiale presso i presidi extraospedalieri per il periodo dal 1.7.02 al 31.8.03 e per un importo presunto di euro 361.520, I.V.A. esclusa, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Le ragioni dell'estromissione dalla gara erano state rappresentate nel verbale delle operazioni compiute dalla Commissione Tecnica in cui si evidenziava che la ricorrente, unitamente ad altre imprese partecipanti, non aveva conseguito un punteggio pari ad almeno sette punti per il criterio di cui alla lettera b) dell'art. 5 del Capitolato Speciale di Appalto, ossia "Metodologia e Tecniche di intervento".

Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti sollevata dalla controinteressata per intervenuta acquiescenza e decorso del termine per impugnare; invero, è stato evidenziato che rispetto alla delibera di indizione della gara del 12.4.2002, nonché con riferimento al bando ed al capitolato Speciale di Appalto eventuali disposizioni lesive avrebbero dovuto essere tempestivamente impuginate entro gli ormai decorsi termini di legge.

L'eccezione ai fini della risoluzione della presente controversia si manifesta irrilevante.

Osserva il Collegio che, nel caso di specie, occorre verificare l'incidenza della dedotta eccezione in relazione a ciascuna delle specifiche censure proposte e, segnatamente, se le stesse abbiano ad oggetto atti rispetto alla cui impugnazione è stata dedotta la presunta tardività o acquiescenza.

Con riferimento ai due motivi di censura del ricorso introduttivo ed ai primi dieci proposti con i motivi aggiunti, è sufficiente osservare che sono stati prospettati - e ciò tempestivamente - profili di illegittimità relativi solamente ad atti ed operazioni di gara compiuti dalla Commissione Tecnica - e come tali comportanti un'eventuale efficacia caducante per i successivi provvedimenti conclusivi del procedimento - e non anche riguardanti la lex specialis di gara che, ad eccezione dell'undicesimo motivo di ricorso, non è stata infatti oggetto di specifiche censure.

Tanto premesso, ritiene il Collegio di esaminare preliminarmente il primo motivo aggiunto di ricorso, avente ad oggetto doglianze relative alle specifiche modalità di verbalizzazione delle operazioni di valutazione delle offerte tecniche compiute dalla Commissione tecnica.

Sotto tale profilo, la ricorrente ha lamentato la violazione delle regole che disciplinano la verbalizzazione delle operazioni di gara ed il principio di continuità delle medesime.

La Commissione tecnica aveva, infatti, proceduto alla stesura di un unico e lacunoso verbale finale, avente ad oggetto i lavori svolti dal 29.7.2002 al 10.10.2002, senza curarsi di redigerne uno per ogni seduta, rendendo così impossibile una verifica del regolare svolgimento della propria attività: ancora, nel predetto verbale non era riportato che l'individuazione e la specificazione dei criteri di valutazione fosse effettivamente avvenuta prima dell'apertura delle offerte tecniche, mancando, inoltre, l'indicazione del numero di sedute in cui si era riunita la Commissione, il luogo delle riunioni ed il numero dei componenti presenti. Inoltre, trattandosi di attività che si erano svolte in un lungo arco temporale, non era stata specificata la ragione di tale eccessiva durata dei lavori e di eventuali deroghe al principio di continuità delle operazioni di gara.

Del resto, la **** s.p.a. richiamava quell'orientamento giurisprudenziale che pur ammettendo la possibilità di una redazione del verbale delle operazioni di gara successivamente al loro compimento, richiede pur sempre che la Commissione si curi della stesura di appunti contestuali oppure indichi le date in cui si sono svolte le singole sedute.

Del pari appariva insufficiente la mera attestazione contenuta nel verbale riassuntivo di avere proceduto alla preventiva specificazione ed integrazione degli elementi valutativi rispetto all'apertura delle offerte tecniche, attesa la lacunosa ed intempestiva verbalizzazione delle operazioni di gara.

La difesa dell'Amministrazione e della controinteressata ha sostenuto che il verbale delle operazioni di gara fa fede fino a querela di falso e che, in ogni caso, quello redatto dalla Commissione tecnica nel

caso di specie, seppur elaborato in forma sintetica, conteneva tutti i minimi elementi necessari per un'adeguata ed esauriente rappresentazione delle attività e delle operazioni svolte.

Il motivo è fondato.

La verbalizzazione delle attività di un organo amministrativo costituisce una fase essenziale della formazione degli atti allo stesso imputabili, in quanto è solo attraverso un'adeguata rappresentazione documentale che si consente la verifica e l'accertamento del contenuto effettivo di quanto sia stato oggetto dell'attività medesima.

Sovente la carente o insufficiente verbalizzazione tende ad essere ricondotta alla più vasta fattispecie del difetto di motivazione, nel senso che laddove manchi la rappresentazione delle ragioni dell'atto, sarà configurabile quest'ultimo tipo di vizio.

Vi sono, tuttavia, delle fattispecie in cui la verbalizzazione non ha per oggetto le ragioni per cui un determinato atto è stato emanato, quanto la descrizione di attività e circostanze che, pur riguardando la funzione amministrativa concretamente esercitata, si pongono in modo distinto rispetto al provvedimento inteso in senso stretto, ossia come momento finale del procedimento.

Si tratta di "luoghi" e "momenti" della funzione amministrativa la cui adeguata descrizione assume decisiva rilevanza proprio nell'ottica dei principi di trasparenza e di imparzialità dell'azione della P.A.: uno di questi è rappresentato proprio dalle sedute delle Commissioni di gara e di concorso (ma un altro esempio può essere fornito anche dalle conferenze di servizi), la cui attività, oltre a tradursi in atti valutativi e non - in ordine all'assolvimento del cui onere motivazionale la giurisprudenza ha più volte avuto modo di esprimersi - si svolge in ambiti logistici e temporali la cui indicazione assume decisiva rilevanza proprio in vista dell'osservanza dei suesposti principi di trasparenza ed imparzialità.

Pertanto, analogamente a quanto avviene per l'assolvimento dell'onere motivazionale del provvedimento, anche per tali fasi cc.dd. interne al procedimento, occorre porsi il problema di stabilire quale sia la misura per ritenere adeguatamente soddisfatto il relativo onere di verbalizzazione, e cioè quali siano gli elementi minimi che debbano essere contenuti nel verbale, affinché tale obbligo descrittivo possa ritenersi adeguatamente assolto.

Con riferimento all'attività degli organi di gara, ritiene il Collegio che le circostanze dalla cui verbalizzazione non si può assolutamente prescindere sono tre e segnatamente l'articolazione e l'indicazione delle varie sedute, la regolare composizione dell'organo in ciascuna di esse, nonché la sufficiente descrizione delle attività valutative compiute, e ciò in misura direttamente proporzionale all'ampiezza della discrezionalità tecnica disponibile.

Con riferimento all'articolazione ed indicazione delle distinte sedute, osserva il Collegio come sia necessario che dal verbale emerga il loro numero, anche attraverso l'eventuale specificazione degli orari, atteso che in tal modo è possibile accertare come si sia sviluppata l'intera sessione di lavoro nella sue varie articolazioni.

Sotto il secondo profilo, il verbale deve sempre contenere l'indicazione dei membri della Commissione presenti ad ogni singola seduta, proprio al fine di verificarne la legittima composizione (soprattutto se vi siano state valutazioni finali sul contenuto di un'offerta o di una soluzione tecnica proposta), oltre che la compatibilità tra la durata delle operazioni indicate e la quantità di lavoro svolto.

Infine, l'indifettibilità di un'adeguata verbalizzazione deve essere ritenuta sussistente con riferimento alla specifica indicazione delle ragioni che hanno indotto l'organo ad esprimere un determinato giudizio tecnico-valutativo, tale esigenza essendo maggiormente avvertita laddove, a monte, manchino dei

parametri di riferimento da cui evincere adeguatamente l'iter logico seguito dall'organo tecnico in sede di giudizio.

Nel caso di specie, la Commissione tecnica, ha redatto un unico verbale in cui si dà atto di una pluralità di operazioni di valutazione, afferenti l'esame delle offerte tecniche di ben tredici ditte, compiute tra il 29.7.2002 ed il 10.10.2002.

In tale verbale manca del tutto qualsiasi indicazione circa le varie sedute di gara in cui la Commissione si sarebbe riunita, non potendosi in alcun modo ritenere che una tale attività si sia svolta in un'unica seduta senza soluzione di continuità, atteso che è inconcepibile che i lavori si siano protratti ininterrottamente nel lungo arco temporale tra il 29.7.2002 ed il 10.10.2002; se interruzione vi è stata, in osservanza al principio di continuità, la Commissione avrebbe dovuto indicare le varie sedute in cui ha svolto la propria attività, le ragioni di ciascun rinvio e le modalità di conservazione dei plichi contenenti le offerte non ancora esaminate.

Nel caso di specie, tutti tali aspetti non sono stati assolutamente indicati, né possono in alcun modo evincersi da altri atti di gara: infatti, il verbale non può essere ritenuto idoneo a rappresentare compiutamente ed adeguatamente lo svolgimento delle operazioni di gara attraverso il sistema del rinvio operato ai suoi allegati, atteso che anche per questi – anche a voler concedere che la loro scansione temporale coincida con la corrispondente progressione intesa per ordine alfabetico – manca qualsiasi riferimento al momento effettivo del compimento delle attività descritte e degli altri elementi ritenuti ineludibili per un'adeguata verbalizzazione.

Inoltre, irrilevante è anche la sottoscrizione del verbale da parte di tutti i Commissari, in quanto tale doveroso adempimento riguarda unicamente la sua riconducibilità ad essi (comprensivo anche degli allegati), ma non vale ad integrare elementi che nel documento sono del tutto mancanti.

Da respingere è anche l'argomentazione difensiva volta a sostenere che il verbale farebbe fede fino a querela di falso, per cui alcuna doglianza in questa sede sarebbe prospettabile, dal momento che, come esattamente replicato dalla ricorrente, nel caso in esame, non si discute della veridicità o meno di quanto verbalizzato, ma della idoneità e sufficienza di tale documento a rappresentare gli elementi minimi necessari ad illustrare le operazioni dell'organo tecnico di gara.

Del resto, anche la giurisprudenza che si è appostata su posizioni meno rigorose in tema di documentazione delle operazioni di gara (Consiglio di Stato V Sezione 3.1.2002 n. 5) seppur abbia ammesso la possibilità di una verbalizzazione successiva, non ha mai ritenuto di poter prescindere da una loro sommaria descrizione contestuale e meramente indicativa e che comunque sia tale da poter soddisfare gli elementi minimi richiesti, finendo con il ridurre la questione non tanto ad un problema di contenuto ma solo di epoca di redazione del verbale.

Per le suesposte ragioni il ricorso deve essere accolto, con conseguenziale annullamento di tutti gli atti di gara impugnati e caducazione del contratto sorto con la controinteressata in virtù della deliberazione del Direttore Generale n. 2443/421/60/2002 del 18.12.2002, anche questa oggetto di espresso gravame, con assorbimento di ogni ulteriore motivo di ricorso.

Con riferimento alla richiesta di risarcimento danni, la stessa non può trovare accoglimento.

Osserva il Collegio che la ricorrente ha proposto specifici motivi di ricorso tendenti non già all'aggiudicazione della gara in proprio favore, quanto a dedurre vizi di ordine formale, istruttori e di natura procedimentale, con l'obiettivo di ottenerne l'integrale rinnovazione.

Costituisce orientamento costante della giurisprudenza che, in tale ipotesi, la doverosa rinnovazione della gara da parte dell'Amministrazione, per un affidamento corrispondente all'intero periodo

originariamente previsto, comporta l'integrale ristoro dell'interesse legittimo leso, come forma di reintegrazione in forma specifica per quanto concerne l'aspetto del lucro cessante (T.A.R. Piemonte II Sezione 5.11.2001 n. 2031; T.A.R. Campania Napoli II Sezione 31.3.2000 n. 886; T.A.R. Lazio III Sezione 13.2.2002 n. 968; T.A.R. Umbria 4.8.2000 n. 673; T.A.R. Piemonte II Sezione 12.1.2002 n. 16).

Per ciò che concerne il profilo costituito dal danno emergente, ossia le spese ed i costi per la partecipazione alla gara, la domanda deve essere comunque respinta, non avendo la società ricorrente allegato alcuna prova circa la propria pretesa risarcitoria in tal senso considerata.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese processuali.

P . Q . M .

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte - Seconda Sezione -

Accoglie il ricorso ed annulla i verbali relativi alle operazioni di gara con riferimento al pubblico incanto indetto dalla Azienda Ospedaliera "San Giovanni Battista" di Torino per la fornitura del servizio di pulizia, sanificazione, raccolta rifiuti, disinfestazione, trasporto di materiale presso i presidi extraospedalieri per il periodo dal 1.7.02 al 31.8.03 relativi al procedimento di gara, nonché la deliberazione n. 2443/421/80/02 del 18.12.2002 di aggiudicazione definitiva in favore della società controinteressata.

Respinge la domanda risarcitoria.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella Camera di Consiglio del 19.3.2003 dai Magistrati:

Giuseppe Calvo Presidente

Bernardo Massari Primo Referendario

Paolo Corciulo Referendario, estensore

Il Presidente L'Estensore

f.to Calvo f.to Corciulo

p.Il Direttore di Segreteria Depositata in Segreteria a sensi di

f.to Boccaccio Legge il 14 aprile 2003

p.Il Direttore della Sezione

f.to Boccaccio