

Competenza professionale della commissione giudicatrice: cosa si intende per "specifico settore"

di Antonio Danza

Data di pubblicazione: 10-10-2018

1. Nel ritenere che nella poc'anzi descritta composizione della commissione giudicatrice sia stato rispettato il parimenti citato art. 84, comma 2, d.lgs. n. 163 del 2006 il giudice di primo grado si è attenuto alla consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato formatasi con riguardo a tale disposizione del previgente codice dei contratti pubblici. In particolare, la giurisprudenza in questione interpreta in modo costante il requisito dello «specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto» nel senso che la competenza ed esperienza richieste ai commissari debba essere riferita ad aree tematiche omogenee, e non anche alle singole e specifiche attività oggetto dell'appalto (così, da ultimo, Cons. Stato, IV, 20 aprile 2016, n. 1556; V, 18 giugno 2018, n. 3721, 15 gennaio 2018, n. 181, 11 dicembre 2017, n. 5830).

2. Non vi è dunque alcun interesse della stessa a contestare una determinazione di carattere prodromico e di avvio del sub-procedimento di verifica di anomalia. L'interesse in questione si concentra invece sull'esito finale, rispetto al quale avrebbero dunque dovuto essere articolate specifiche censure atte a dimostrare che il giudizio di anomalia è errato.

Guida alla lettura

Nella pronuncia in esame, il Consiglio di Stato esamina il problema della qualificazione professionale dei componenti della commissione giudicatrice, fornendo una ragionevole interpretazione dell'art. 84, comma 2, del pre-vigente Codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 163/2006). In particolare, la questione ermeneutica che ha condotto alla decisione in commento verteva sulla esatta delimitazione semantica del sintagma: "**esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto**". Il quesito sottoposto al Consiglio di Stato può dunque così essere riassunto: se per specifico settore si intenda, restrittivamente, solo quello precisamente individuato dal bando di gara, con esclusione, quindi, degli altri settori, anche di quelli attigui; oppure, estensivamente, se con quella espressione si intenda anche il novero delle materie, degli ambiti professionali attigui, affini, analoghi a quelli individuati dall'oggetto del contratto da aggiudicare. La risposta dei Supremi Giudici amministrativi aderisce a quest'ultima opzione interpretativa, all'opzione estensiva, confermando il tradizionale insegnamento giurisprudenziale sul tema: "*In particolare, la giurisprudenza in questione interpreta in modo costante il requisito dello «specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto» nel senso che la competenza ed esperienza richieste ai commissari debba essere riferita ad aree tematiche omogenee, e non anche alle singole e specifiche attività oggetto dell'appalto (così, da ultimo, Cons. Stato, IV, 20 aprile 2016, n. 1556; V, 18 giugno 2018, n. 3721, 15 gennaio 2018, n. 181, 11 dicembre 2017, n. 5830)*". Formulata questa premessa generale, nel caso di specie, dunque, i Giudici di Palazzo Spada ritengono che le procedure di affidamento di servizi di videosorveglianza e portierato siano assimilabili, per caratteristiche tecniche ed operative, a quelle relative a servizi di vigilanza armata: "*In questa prospettiva, si deve da un lato ritenere che l'esperienza in procedure di gara relative a servizi di portierato e videosorveglianza sia riconducibile alla stessa area omogenea della vigilanza armata; dall'altro lato va sottolineato come l'odierna appellante non ha specificato quali sarebbero in ipotesi le caratteristiche tecniche e qualitative che renderebbero quest'ultima attività affatto diversa dalle prime due e tale da richiedere conoscenze tecniche e professionali diverse rispetto a quelle maturate quale membro di commissione di gara negli altri due settori operativi*".

Con la seconda censura, infine, si contestava la violazione dei requisiti ai quali il vecchio Codice dei contratti pubblici subordinava l'espletamento della verifica di anomalia. Il Consiglio di Stato ritiene infondato questo motivo di impugnazione, ritenendo carente l'interesse dell'appellante alla caducazione di una decisione prodromica al giudizio finale di anomalia. Solo quest'ultimo, infatti, può essere lesivo, concretamente ed attualmente, dell'interesse del ricorrente: "*Non vi è dunque alcun interesse della stessa (appellante) a contestare una determinazione di carattere prodromico e di avvio del sub-procedimento di verifica di anomalia. L'interesse in questione si concentra invece sull'esito finale, rispetto al quale avrebbero dunque dovuto essere articolate specifiche censure atte a dimostrare che il giudizio di anomalia è errato*".

REPUBBLICA ITALIANA**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 586 del 2018, proposto da Gruppo Secur s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e in qualità di mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con Tekno.com s.c.a.r.l. e International Security s.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Campus e Bettino Arru, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Manzi, in Roma, via Federico Confalonieri 5;

contro

Regione Autonoma della Sardegna, in persona del presidente in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Pani e Andrea Secchi, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via Lucullo 24;

Regione Sardegna - Servizio della Centrale regionale di Committenza, non costituita in giudizio;

nei confronti

La Nuorese soc. coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e in qualità di mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con Coopservice soc. coop. p.a., Alarm System s.r.l. e Sicuritalia Group Service s.c.p.a., con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimo Colarizi, in Roma, via Antonelli 49;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, sezione prima, n. 633/2017, resa tra le parti, concernente la procedura aperta informatizzata per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza armata, portierato e altri servizi per tutte le amministrazioni della Regione Sardegna

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione autonoma della Sardegna e della La Nuorese soc. coop.;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, comma 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 settembre 2018 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Bettino Arru e Mattia Pani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Gruppo Secur s.p.a. propone appello contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna in epigrafe, con cui è stato respinto il suo ricorso per l'annullamento dell'esclusione dalla procedura di affidamento in appalto indetta dalla Regione autonoma della Sardegna dei servizi di vigilanza armata, portierato e altri servizi per tutte le amministrazioni della Regione Autonoma della Sardegna (giusta determinazione n. di prot. 4513 del 4 febbraio 2016).

2. L'esclusione del Gruppo Secur, concernente il lotto di gara 2, è stata disposta per mancato superamento della verifica dell'anomalia dell'offerta (determinazione prot. n. 8641 del 14 febbraio 2017). Con il medesimo provvedimento la gara è stata contemporaneamente aggiudicata al raggruppamento temporaneo di imprese con capogruppo la società cooperativa La Nuorese.

3. Il giudice adito in primo grado ha respinto tutte le censure formulate dal Gruppo Secur nei confronti di tale provvedimento e concernenti, per quanto ancora rileva nel presente appello, la composizione della commissione giudicatrice e la decisione del r.u.p. di sottoporre l'offerta a verifica di anomalia.

4. Si sono costituite in resistenza all'appello la Regione autonoma della Sardegna e la controinteressata La Nuorese.

DIRITTO

1. Con il primo motivo d'appello il Gruppo Secur ripropone la censura di violazione dell'art. 84, comma 2, dell'allora vigente codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per carenza di adeguata competenza ed esperienza nella materia oggetto dell'appalto della commissione. A questo riguardo l'appellante sottolinea che l'appalto oggetto di controversia, di ingente valore economico (importo a base d'asta di € 23.450.000), risultante dall'accorpamento di attività di diversa natura: vigilanza armata in prevalenza e in minor misura portierato e videosorveglianza, «è assai complesso», come peraltro riconosciuto

dallo stesso Tribunale amministrativo. Nondimeno – soggiunge il Gruppo Secur – il giudice di primo grado ha ritenuto che i tre componenti della commissione fossero in possesso delle necessarie professionalità e precisamente che: uno di questi era dirigente regionale del settore gare e contratti e «*ripetutamente componente di commissioni giudicatrici*» (presidente dott.ssa Elisabetta Neroni); ed un altro (componente ing. Valentina Cannas) dotato di specifica esperienza quale membro di commissioni «*anche in appalti riguardanti la videosorveglianza e i sistemi di sicurezza*». In contrario a quanto ritenuto dal Tribunale amministrativo l'appellante evidenzia che i settori in questione non comprendono la vigilanza armata, che nel caso di specie corrisponde al 75% delle attività previste nell'appalto in contestazione.

2. Il motivo è infondato.

Nel ritenere che nella poc'anzi descritta composizione della commissione giudicatrice sia stato rispettato il parimenti citato art. 84, comma 2, d.lgs. n. 163 del 2006 il giudice di primo grado si è attenuto alla consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato formatasi con riguardo a tale disposizione del previgente codice dei contratti pubblici. In particolare, la giurisprudenza in questione interpreta in modo costante il requisito dello «*specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto*» nel senso che la competenza ed esperienza richieste ai commissari debba essere riferita ad aree tematiche omogenee, e non anche alle singole e specifiche attività oggetto dell'appalto (così, da ultimo, Cons. Stato, IV, 20 aprile 2016, n. 1556; V, 18 giugno 2018, n. 3721, 15 gennaio 2018, n. 181, 11 dicembre 2017, n. 5830).

3. In questa prospettiva, si deve da un lato ritenere che l'esperienza in procedure di gara relative a servizi di portierato e videosorveglianza sia riconducibile alla stessa area omogenea della vigilanza armata; dall'altro lato va sottolineato come l'odierna appellante non ha specificato quali sarebbero in ipotesi le caratteristiche tecniche e qualitative che renderebbero quest'ultima attività affatto diversa dalle prime due e tale da richiedere conoscenze tecniche e professionali diverse rispetto a quelle maturate quale membro di commissione di gara negli altri due settori operativi.

4. A quanto finora rilevato va poi aggiunto che, come deduce la Regione Sardegna, anche il terzo componente della commissione (dott.ssa Michela Deiana, funzionario amministrativo in servizio presso l'Agenzia Fo.Re.S.T.A.S.) vanta una competenza specifica in procedure di affidamento di appalti pubblici del servizio di guardiania, anch'esso assimilabile alla vigilanza, in difetto di specifiche deduzioni contrarie.

5. Con il secondo motivo d'appello il Gruppo Secur ripropone le censure concernenti la decisione della stazione appaltante di sottoporre a verifica di anomalia la propria offerta. Al riguardo l'originaria ricorrente deduce che la commissione si è determinata in questo senso «*del tutto immotivatamente, senza indicare quegli elementi specifici a cui la legge subordina l'esercizio della suddetta facoltà di verifica*», come invece sarebbe stato richiesto ai sensi dell'art. 86, comma 3, d.lgs. n. 163 del 2006, tanto più che l'ipotesi sulla cui base la verifica è stata intrapresa, consistente nell'«*anomalia nella compilazione dell'offerta economica*» (verbale di gara in data 15 novembre 2016), è venuta meno con la correzione dell'errore materiale (di cui si dà atto nella determinazione prot. 50235 del 6 dicembre 2016).

6. Anche questo motivo è infondato, per la decisiva considerazione che eventuali carenze motivazionali nella scelta di sottoporre l'offerta del Gruppo Secur a verifica (facoltativa) di anomalia è superata dal giudizio finale, di conferma dell'iniziale sospetto, e rispetto al quale la medesima società non ha formulato alcuna censura. Non vi è dunque alcun interesse della stessa a contestare una determinazione di carattere prodromico e di avvio del sub-procedimento di verifica di anomalia. L'interesse in questione si concentra invece sull'esito finale, rispetto al quale avrebbero dunque dovuto essere articolate specifiche censure atte a dimostrare che il giudizio di anomalia è errato. A questo onere il Gruppo Secur si è tuttavia sottratto per cui ogni questione concernente la determinazione iniziale del r.u.p. diviene irrilevante.

7. Deve peraltro evidenziarsi che - come risulta dal verbale di gara in data 15 novembre 2016 - la decisione di sottoporre a verifica non è stata causata dalla pretesa esistenza di un errore materiale nella compilazione di una voce dell'offerta economica ma, anche all'esito di un contraddittorio con l'esponente del Gruppo Secur ivi presente, in ragione del fatto che l'elemento in questione era «essenziale» nell'ambito dell'offerta e che pertanto sullo stesso erano necessari approfondimenti.

8. L'appello deve quindi essere respinto.

Le spese di causa seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante Gruppo Secur s.p.a. a rifondere alla Regione autonoma della Sardegna e alla La Nuorese soc. coop. le spese di causa, liquidate in € 5.000,00, oltre agli accessori di legge in favore di ciascuna parte.

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