

T.A.R. Sardegna – Cagliari, Sez. I, sentenza 13 gennaio 2011, n. 19

Contratti della P.A. - Gara – Commissione giudicatrice – Possibilità di operare in composizione ridotta – Previsione all'interno del bando – Legittimità.

N. 00019/2011 REG.SEN.

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 285 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'Unione dei Comuni della Trexenta, in persona del suo Presidente e legale rappresentante in carica; e dal Comune di Gesico, in persona del Sindaco pro tempore;

contro

la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del suo Presidente;
il Comune di Ales, in persona del Sindaco pro tempore, il Comune di Marrubiu, in persona del Sindaco pro tempore, il Comune di Carbonia in persona del Sindaco pro tempore, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Unione dei Comuni dell'Alta Marmilla, in persona del Presidente e legale rappresentante;

Unione dei Comuni del Montiferru - Sinis, in persona del Presidente e legale rappresentante, e il Comune di Nurachi, in persona del Sindaco pro tempore; Unione dei Comuni del Guilcer, Unione dei Comuni del Masullas, Xiii Comunita' Montana Sarcidano-Barbagia di Seulo Presidente, Unione Comuni Alta Gallura - Biddas Alta Gallura, Unione dei Comuni del Gerrei, Unione dei Comuni del Planargia e Montiferru "Istare in Bidda", Unione dei Comuni Barbagia, Comune di Arzana in Persona del Sindaco P.T., Comune di Buggerru in Persona del Sindaco P.T., Unione dei Comuni del Parteolla e del Basso Campidano, Comune di Sinnai in Persona del Sindaco P.T., Unione dei Comuni del Meilogu, Comune di Osilo in Persona del Sindaco P.T., Comune di Siamaggiore in Persona del Sindaco P.T., Unione dei Comuni del Sarrabus e Burcei, Comune di Silanus in Persona del Sindaco P.T., Comune di Jerzu in Persona del Sindaco P.T., Unione dei Comuni del Barigadu, Comune di Oristano in Persona del Sindaco P.T., Unione dei Comuni del Logudoro, Unione dei Comuni dell'Anglona e della Bassa Valle del Coghinas, Comune di Tonara in Persona del Sindaco P.T., Comune di Serramanna in Persona del Sindaco P.T., Unione dei Comuni del Montalbo, Comune di Sedini in Persona del Sindaco P.T., Comune di Orgosolo in Persona del Sindaco P.T., Comune di Olbia in Persona del Sindaco P.T., Comune di Carloforte in Persona del Sindaco P.T., Comune di Ussana in Persona del Sindaco P.T., Comune di Decimoputzu in Persona del Sindaco P.T., Unione dei Comuni del Coros, Unione dei Comuni Valle del Cedrino, Comune di Benetutti in Persona del Sindaco P.T., tutti non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

a) della determinazione del direttore generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia- Servizio delle Politiche per le Aree Urbane, n. 2811/P.U. del 22.12.2009, con cui sono stati approvati i verbali della Commissione di valutazione delle proposte progettuali inerenti il Bando "*Biddas* -

proposte di programmi di valorizzazione dell'edificato storico della Sardegna", ed è stata, altresì, approvata la graduatoria delle medesime proposte, determinazione pubblicata per estratto sul Buras n. 2 parti I e II , del 18.1.2010,

b) della successiva determinazione n. 44/P.U. del 19.1.2010, di rettifica della precedente graduatoria;

c) del bando "*Biddas 2008*" indetto in base alla L.R. 13.10.1998 n. 29, nella parte in cui, all'art. 6, stabilisce la validità della composizione della Commissione di valutazione "*se sono presenti almeno 4 componenti...*";

d) della determinazione. 53/P.U. del 21.1.2010 con cui si è approvata la programmazione delle risorse finanziarie del bando "*Biddas 2008*" attribuendo la disponibilità delle medesime risorse ai primi 24 in graduatoria;

e) degli atti e delle operazioni della Commissione di Valutazione;

nonchè avverso ogni ulteriore atto inerente, presupposto e conseguente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Sardegna e di Comune di Nurachi, di Unione dei Comuni dell'Alta Marmilla e di Unione dei Comuni del Montiferru - Sinis;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2010 il dott. Giorgio Manca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - L'Unione dei Comuni della Trexenta (associazione di comuni composta dai Comuni di Gesico, Senorbì, Guamaggiore, Guasila, Ortacesus, Siurgus Donigala, Suelli, Selegas e Pimentel), ha partecipato alla procedura indetta dalla Regione

Autonoma della Sardegna col c.d. bando “*Biddas*” per l'anno 2008, finalizzata a ottenere l'erogazione di contributi per opere da realizzare nell'ambito di «*un “programma di rete” in cui siano inseriti programmi integrati e/o interventi di riqualificazione urbana per consolidare il processo di valorizzazione dell'edificato storico*».

A conclusione delle operazioni di valutazione il Direttore del Servizio Politiche per le Aree Urbane dell'Assessorato regionale degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica ha adottato le determinazioni 22/12/2009 n. 2811/P.U. e 19/1/2010 n. 44/P.U. con cui ha approvato la graduatoria finale, nella quale l'Unione dei Comuni della Trexenta figura al 36° posto (con punti 19,25), in posizione non utile per ottenere i richiesti finanziamenti.

2. - Con il ricorso in esame, consegnato all'ufficiale per la notifica il 19 marzo 2010 e depositato il successivo 7 aprile, l'Unione dei Comuni della Trexenta impugna i provvedimenti di approvazione della suddetta graduatoria, e gli ulteriori atti del procedimento meglio indicati in epigrafe, chiedendone l'annullamento per diversi profili di illegittimità. Nei confronti dei medesimi atti, con motivi aggiunti, consegnati all'ufficiale giudiziario per la notifica il 30 aprile 2010 e depositati il successivo 18 maggio 2010, estende l'oggetto del giudizio ad ulteriori vizi.

3. - Si è costituita in giudizio l'amministrazione regionale intimata, chiedendo preliminarmente che il ricorso sia dichiarato irricevibile per tardività, tenuto conto che la determinazione di approvazione della graduatoria finale, lesiva per i ricorrenti, è stata pubblicata sul BURAS del 18 gennaio 2010. Nel merito, conclude per l'infondatezza del ricorso.

4. - Si sono costituite in giudizio anche l'Unione dei Comuni Alta Marmilla, l'Unione del Montiferru e il Comune di Nurachi, eccependo in via preliminare la tardività dei soli motivi aggiunti e, nel merito, opponendosi all'accoglimento del ricorso.

Alla pubblica udienza del 10/11/2010 la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. - Preliminarmente occorre esaminare le eccezioni di tardività sollevate. Peraltro, con riferimento alla notifica del ricorso introduttivo, l'eccezione non può essere accolta considerato che la pubblicazione sul Buras della determinazione n. 2811/P.U. del 22.12.2009, con cui è stata approvata la graduatoria finale, è avvenuta solo per estratto.

Deve essere, invece, accolta quella relativa ai motivi aggiunti, tenuto conto che gli stessi non riguardano nuovi atti (conosciuti successivamente alla notifica del ricorso introduttivo) ma sollevano nuovi vizi asseritamente conosciuti dopo l'accesso agli atti della procedura di cui trattasi. Tali atti, come risulta dalla documentazione versata in giudizio, sono stati consegnati all'avv. Terenzio Schirru (in qualità di Presidente dell'Unione dei Comuni della Trexenta, nonché di Sindaco del Comune di Gesico) il giorno 11 febbraio 2010. Pertanto, i motivi aggiunti avrebbero dovuto essere notificati entro il successivo 12 aprile 2010. Mentre, come accennato in fatto, l'atto di motivi aggiunti è stato consegnato all'ufficiale giudiziario per la notifica il 30 aprile 2010. Ne deriva la sua irricevibilità.

2. - Con il primo motivo del ricorso introduttivo, i ricorrenti deducono la violazione della *lex specialis*, in quanto la commissione di valutazione dei progetti, con la predisposizione delle schede di valutazione approvate nelle sedute del 17 e 25 novembre 2008, avrebbe modificato i criteri stabiliti dal bando.

Il motivo è infondato, come risulta agevolmente dalla lettura della documentazione versata in atti e dal confronto fra le citate schede di valutazione approntate dalla commissione, in via di specificazione degli elementi indicati dall'art. 7 del bando e dalla scheda di valutazione allegata al bando medesimo. Confronto dal quale emerge che la commissione ha mantenuti inalterati i punteggi fissati dal bando per ciascuno degli elementi progettuali rilevanti, limitandosi ad articolare in

subelementi il criterio di merito costituito dalla «*Coerenza e rilevanza del progetto di rete con le strategie regionali con particolare riferimento agli indirizzi generali e territoriali del PPR*».

3. - Con il secondo motivo, i ricorrenti sostengono che illegittimamente la Commissione non avrebbe fissato i punteggi per l'ipotesi, poi verificatasi, in cui l'organo di valutazione avesse operato in composizione ridotta (quattro componenti invece di cinque, cfr. art. 6 del bando). Da ciò sarebbe derivata anche la violazione della par condicio tra i concorrenti a danno dei progetti, quali quello presentato dall'Unione ricorrente, valutato da una Commissione composta da un numero inferiore di componenti.

Il motivo è privo di pregio. In primo luogo, va precisato che l'art. 6 del bando stabilisce la composizione strutturale della commissione e, sotto il profilo funzionale, prevede la validità delle riunioni della commissione anche in presenza di soli quattro componenti, compreso il presidente.

Ma nel senso della infondatezza dei rilievi formulati dai ricorrenti convincono, per un verso, la considerazione che la commissione non costituisce un'ipotesi di collegio perfetto (come si dirà meglio esaminando il terzo motivo); e, per altro verso, la previsione dell'art. 7 del bando, secondo cui la valutazione finale «è costituita dalla risultanza della media aritmetica dei punteggi attribuiti da ciascun componente della commissione per ogni criterio di merito», il che esclude qualsiasi incidenza della diversa composizione della commissione sul punteggio assegnato alle singole proposte.

4. - Con il terzo motivo sono impugnate le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7 del bando, in quanto la facoltà ivi prevista di non operare come collegio perfetto integrerebbero violazione della par condicio e dei principi fondamentali in materia di procedure concorsuali.

Il motivo non può essere accolto. Come ha chiarito più volte il Consiglio di Stato (recentemente si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5187), con

motivazione pienamente condivisa dal Collegio, *«la caratteristica del c.d. "collegio perfetto" riposa nella circostanza che esso deve operare con il plenum dei suoi componenti nelle fasi in cui l'organo è chiamato a compiere valutazioni tecnico-discrezionali o ad esercitare prerogative decisorie, rispetto alle quali si configura l'esigenza che tutti i suoi componenti offrano il loro contributo ai fini di una corretta formazione della volontà collegiale»*. Tuttavia, tale modalità operativa si giustifica (in assenza di una norma che espressamente disponga in tal senso; ed anzi, nel caso di specie, in presenza della regola dettata dal bando che consente alla commissione di valutazione di operare in composizione ridotta) quando i componenti designati *«quale che sia l'organismo designatore (...) non si distinguono in base alla rispettiva formazione professionale», ma si qualificano essenzialmente quali esperti del settore o della materia cui fa riferimento l'oggetto del procedimento selettivo. Ossia, quando i singoli componenti non rivestano la funzione di rappresentanti di interessi (professionali, collettivi o comunque) esterni all'amministrazione procedente. Pertanto, come sostenuto nella richiamata sentenza del giudice d'appello, «non v'è quella eterogeneità di provenienza, esperienza, possesso di titoli tecnici/accademici, che avrebbe potuto giustificare, nel silenzio della legge, l'attribuzione in via ermeneutica della qualifica di "collegio perfetto" alla Commissione, in quanto formato da soggetti portatori di distinte e non sovrapponibili esperienze, la cui necessaria contemporanea compresenza garantisce lo svolgimento dei lavori della Commissione. In carenza di tale elemento, la scelta di prevedere la possibilità che la Commissione renda il proprio parere seppure in assenza del plenum dei propri componenti non appare indebita manifestazione dell'esercizio del potere regolamentare»* (ancora Cons. St., sez. VI, n. 5187/2009, cit.).

5. - Con il quarto motivo, si censura l'operato della commissione per la carenza di motivazione e per l'incongruenza dei giudizi espressi dai componenti. In particolare, il riferimento è fatto alla valutazione dell'elemento indicato con la lettera "C" nelle schede di valutazione redatte dai commissari: «Urgenza del recupero legato allo stato di degrado degli immobili caratterizzanti la cultura

locale», per il quale la proposta dell'Unione dei Comuni della Trexenta ha ottenuto il punteggio di 3,50 (su 7 di punteggio massimo attribuibile).

La censura è infondata.

Il punto di riferimento per comprendere le ragioni che hanno guidato i commissari nella assegnazione dei diversi punteggi non è, infatti, costituito dalle sole schede riassuntive compilate per ciascuna proposta, ma, altresì, dai criteri motivazionali indicati dalla Commissione nella prima seduta del 17 novembre 2008, nel corso della quale (come risulta dal relativo verbale n. 1) sono stati fissati i significati dei diversi giudizi (da ottimo a insufficiente).

Considerato che la doglianza non si sviluppa con riguardo alla adeguatezza di tali giudizi, si deve pertanto concludere per la sua complessiva infondatezza. Non è superfluo notare, infine, per la parte in cui si contesta l'assegnazione del punteggio di cui alla lettera "C" richiamata, che anche se la proposta avesse ottenuto il punteggio massimo per il criterio contestato (e quindi ulteriori 3,50 punti, arrivando ad un totale di 32,75, considerando anche i 10 punti per la premialità) non riuscirebbe a collocarsi in posizione utile (corrispondente al n. 24, occupato dalla controinteressata Unione Alta Marmilla, che ha ottenuto 37,88 punti).

6. - L'ultimo mezzo di gravame è inammissibile per la sua genericità e per la sua formulazione in termini dubbi sul piano degli elementi di fatto che dovrebbero sorreggerlo, non indicando (se non per la proposta "*Biddas del Marghine*", la cui esclusione tuttavia non consentirebbe alla ricorrente di collocarsi in posizione utile) quali siano i progetti che si ritengono non conformi alle finalità del Bando, e quindi da escludere.

7. - Il ricorso introduttivo deve essere, in definitiva, respinto.

8. - Spese ed onorari di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidati come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Dichiara irricevibile l'atto di motivi aggiunti.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese processuali in favore della Regione Sardegna e delle amministrazioni controinteressate costituite, liquidandole in complessivi € 3.000/00 (tremila) pro parte, oltre I.V.A. e C.P.A. nella misura di legge.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Aldo Ravalli, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Giorgio Manca, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/01/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)