



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 Piemonte**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1008 del 2014, proposto da:  
Cooperativa Nuova Socialità - Cooperativa Sociale Impresa Sociale  
Onlus, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Carapelle, con  
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Carapelle in  
Torino, Via San Pio V, 20;

***contro***

Azienda Ospedaliero-Universitaria "S. Luigi Gonzaga" di Orbassano,  
rappresentata e difesa dagli avv. Dario Vladimiro Gamba, Stefano  
Cresta, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Torino,  
Via Pinasca, 12;

***nei confronti di***

Tecnoservice S.r.l., non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

della deliberazione n. 491 in data 18.7.2014, con cui il Direttore  
Generale dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria "San Luigi

Gonzaga” di Orbassano ha provveduto all’aggiudicazione definitiva in favore della controinteressata dell’appalto per il trasporto dei pazienti ricoverati per un periodo di 24 mesi;

del verbale delle operazioni di gara in data 31.1.2014, con cui è stata disposta l’aggiudicazione provvisoria in favore della controinteressata;

del verbale delle operazioni di gara in data 28.3.2014;

del verbale in data 16.6.2014 di aggiudicazione definitiva;

di tutti gli atti del procedimento, e segnatamente della nota prot. n. 10906 del 27.6.2014, nonché della nota prot. n. 12511 in data 23.7.2014 del Dirigente Responsabile SC Provveditorato, nonché del diniego tacito di autotutela;

di tutti gli atti presupposti, connessi, consequenziali, con particolare riferimento ai pareri favorevoli espressi dai Direttori amministrativo e sanitario;

per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato;

per il risarcimento del danno ingiustamente subito dalla ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell' Azienda Ospedaliero-Universitaria "S. Luigi Gonzaga" di Orbassano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2014 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

1) L'Azienda Ospedaliero-Universitaria "S. Luigi Gonzaga" di Orbassano Federazione (da ora A.O.U.) ha indetto una procedura di gara aperta ai sensi dell'art 55 del D. Lgs. 163/2006 per l'affidamento del servizio di trasporto dei pazienti, per 24 mesi.

Il criterio di aggiudicazione scelto era il prezzo più basso di cui all'art 82 D. lgs 163/2006.

Il capitolato speciale richiedeva di presentare una documentazione tecnica, costituita dal progetto articolato nei vari servizi di trasporti interni, gestione del servizio, indicazione delle attrezzature e dei mezzi e risorse umane.

Veniva altresì precisato che il progetto tecnico sarebbe stato utilizzato “per valutare l'idoneità della ditta che ha offerto il prezzo più basso ed eventualmente di quelle che seguono nella graduatoria se la prima risultasse non idonea”.

In base al Capitolato speciale, la gara si sarebbe svolta secondo questo iter:

- dopo l'apertura delle buste contenenti la documentazione amministrativa e la relativa verifica della regolarità e della completezza, il seggio di gara apriva l'offerta economica, individuava

il prezzo più basso, eventuali offerte anomale e provvedeva alla aggiudicazione provvisoria; apriva quindi la busta n. 3, contenente l'offerta tecnica, della sola aggiudicataria, prendendo atto della sola completezza della documentazione prodotta riservando la valutazione dell'idoneità ad un organismo tecnico di valutazione.

L'organismo tecnico, ai sensi dell'art 32 del Capitolato Speciale, aveva il compito di verificare la completezza della documentazione tecnica presentata e di effettuare la valutazione dell'offerta tecnica del soggetto provvisoriamente aggiudicatario, constatando la rispondenza di quanto offerto alle prescrizioni del capitolato tecnico.

L'organismo tecnico aveva la facoltà di richiedere ai soggetti concorrenti tutti i chiarimenti utili per le proprie determinazioni, ma gli stessi non potevano integrare o modificare l'offerta originaria.

All'esito delle operazioni di gara, il miglior prezzo risultava quello della Tecnoservice, che veniva però ammessa con riserva, in quanto aveva prodotto la polizza fideiussoria di importo inferiore a quanto richiesto dal disciplinare di gara; il seggio di gara assegnava un termine di 4 giorni per l'integrazione.

In data 11.3.2014, si riuniva il comitato tecnico preposto alla valutazione di idoneità dell'offerta, che giungeva ad un giudizio negativo, rilevando che l'offerta non risultava idonea sotto numerosi profili, attinenti ai seguenti profili:

- servizi trasporti interni:

a1) tipologia di pazienti da trasportare: non sono previsti i trasporti

per prestazioni diagnostiche non programmabili preventivamente;

a2) numeri di pazienti da trasportare: l'attività risulta pianificata per un numero di trasporti giornalieri (117) non corrispondenti ai volumi preventivati nel disciplinare;

- procedura di gestione del servizio:

b1) ripartizione della fascia oraria del servizio: in determinate fasce orarie non è prevista l'attività di trasporto pazienti, né la presenza di operatori;

b2) organizzazione del servizio: l'organizzazione tramite contact center pone dei dubbi sulla tempestività della effettuazione delle prestazioni di trasporto, in quanto prevede tre passaggi informativi con allungamento dei tempi di risposta; la gestione dei trasporti programmabili prevede la compilazione di una scheda informatica e cartacea, creando il rischio di errore;

- risorse umane:

per la movimentazione è prevista la presenza di un numero non sufficiente di persone per garantire, in determinate orari, il servizio di trasporto con letto anche nella fase post operatoria.

La Commissione verificava quindi "l'assenza della congruità e della rispondenza di quanto offerto nella relazione tecnica alle prescrizioni del disciplinare".

Il seggio di gara, all'esito della seduta del 28.3.2014 dava atto dell'inidoneità dell'offerta della ditta Tecnoservice, in quanto "l'organizzazione proposta lascia ore scoperte".

Veniva quindi revocata l'aggiudicazione; tuttavia a fronte delle controdeduzioni della Tecnoservice, in cui eccepiva l'incompatibilità del criterio di aggiudicazione prescelto (cioè il prezzo più basso) con la valutazione tecnica del progetto, il presidente della commissione dichiarava di mantenere l'aggiudicazione provvisoria a favore di Tecnoservice, riservandosi di valutare se accogliere le eccezioni della medesima e aggiudicare alla stessa.

In data 16.6.2014 il seggio di gara dichiarava idonea l'offerta di Tecnoservice, affermando che "l'organismo tecnico non si è limitato a verificare la mera rispondenza tra la documentazione tecnica prodotta e la prescrizione del capitolato, con un raffronto automatico, ma ha proceduto ad una vera e propria valutazione discrezionale sulla qualità dell'organizzazione del servizio proposto dalla Tecnoservice".

Veniva quindi dichiarata l'idoneità dell'offerta e definita l'aggiudicazione a favore della Tecnoservice, anche a fronte della dichiarazione che "tutto il piano organizzativo, in caso di aggiudicazione, verrà concordato ed eventualmente modificato in base alle reali esigenze del servizio, in accordo con i responsabili della Struttura Ospedaliera" e la società "si assume l'onere di garantire la completezza e l'omogeneità degli adempimenti richiesti, facendosi carico della globale efficienza dei servizi appaltati".

Con gli atti indicati in epigrafe il servizio veniva aggiudicato in via definitiva alla Tecnoservice.

Avverso gli atti impugnati sono state articolate le seguenti censure:

1) eccesso di potere per violazione degli artt. 20, 30, 32 del Capitolato Speciale d'appalto e degli artt. 1,2 e 7 del Capitolato Speciale disciplinare tecnico; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità manifesta, irragionevolezza, disparità di trattamento e travisamento dei fatti; difetto di istruttoria, violazione dei principi di buon andamento, eccesso di potere per incompetenza del seggio di gara, violazione degli artt. 8 e 24 del capitolato: l'aggiudicazione è illegittima in quanto, pur essendo il criterio di scelta del contraente quello dell'offerta più bassa, l'offerta della aggiudicataria non corrisponde alle prescrizioni del capitolato tecnico, come osservato dalla commissione tecnica; detta commissione non ha effettuato una valutazione sulla qualità dell'offerta, ma ha rilevato elementi di incompletezza della stessa;

2) eccesso di potere per violazione dell'art 19 del capitolato speciale d'appalto, eccesso di potere per difetto di motivazione e di trasparenza: la società Tecnoservice è stata ammessa con riserva, per produrre l'integrazione della polizza fideiussoria; tuttavia dai verbali non risulta se l'integrazione è avvenuta nei termini e nei tempi richiesti.

Si è costituita l'Azienda intimata, chiedendo il rigetto del ricorso.

Nelle memorie depositate ai sensi dell'art 73 cod. proc. amm. le parti hanno precisato le proprie posizioni.

Il ricorso è stato chiamato all'udienza del 20 novembre 2014 ed è

stato trattenuto in decisione.

In data 21/11/2014 è stato depositato il dispositivo di sentenza. N.1886 di accoglimento del ricorso.

#### DIRITTO

1) Il ricorso è fondato, stante l'evidente illegittimità dell'aggiudicazione a favore della società Tecnoservice, la cui offerta, come aveva rilevato la commissione tecnica, non corrisponde al servizio richiesto dal capitolato tecnico.

Si deve premettere che la gara doveva svolgersi secondo il criterio del prezzo più basso, ai sensi dell'art 81 d. lgs. 163/2006, stante la tipologia di servizio, per il quale l'Azienda aveva predefinito le prestazioni.

Tuttavia la *lex specialis* ha previsto l'intervento di una commissione al fine verificare la completezza della documentazione tecnica, tra cui rientra il progetto tecnico.

Trattandosi di una gara con il sistema di scelta dell'offerta secondo il prezzo più basso, la commissione non doveva né poteva compiere alcuna valutazione discrezionale in ordine alla qualità dell'offerta, né attribuire alcun punteggio sul piano tecnico per individuare la miglior offerta, ma controllare la conformità dei servizi offerti rispetto alle caratteristiche tecniche indicate dal capitolato speciale d'appalto, attività di natura strettamente vincolata.

Il criterio del prezzo più basso se preclude una valutazione dell'offerta tecnica, tuttavia non impedisce alla stazione appaltante di



escludere dalla gara le imprese che presentano un'offerta tecnicamente inidonea a soddisfare le esigenze per le quali si procede all'affidamento del servizio e a forziari, ad escludere le offerte che non presentano i requisiti richiesti dal capitolato.

2) Coma ha evidenziato parte ricorrente, l'offerta di Tecnoservice non corrisponde a quanto richiesto dalla lex specialis: la commissione ha rilevato inadeguatezze e incompletezze dell'offerta, per cui alcuni servizi fondamentali non sono garantiti in determinate fasce di orario.

Non si tratta di una valutazione discrezionale sulla qualità del servizio (attività che non sarebbe ammessa, pena lo sconfinamento nel diverso criterio di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa), ma di una attività di verifica sulla corrispondenza tra le prestazioni richieste e quelle offerte.

Nel caso de quo la Commissione ha rilevato una serie di lacune e di incongruenze dell'offerta, per cui la stessa non poteva essere ritenuta completa né idonea, stante l'assenza di servizi prioritari, non meramente accessori, ma essenziali anche per l'attività medica (si pensi alla incompletezza rispetto alla movimentazione con letto, dalle sale operatorie ai reparti).

Le modalità tecniche di espletamento del servizio riportate nel capitolato erano state predisposte in maniera esaustiva e il concorrente doveva presentare nell'ambito della documentazione tecnica "il progetto tecnico e descrizione dettagliata del servizio

offerto da cui dovrà risultare evidente che quanto proposto è rispondente alle disposizioni indicate nel disciplinare di gara”.

Presentare un progetto tecnico che non è rispondente alle prescrizioni del disciplinare significa rendere l'offerta incompleta, difforme rispetto a quanto richiesto, e in quanto tale suscettibile solo di esclusione.

Né si può affermare che sussisteva l'obbligo di richiedere integrazione o regolarizzazione documentale, poiché in presenza di un'offerta difforme nel contenuto da quanto prescritto dalla *lex specialis*, si sarebbe venuta ad alterare la *par condicio* tra i concorrenti, a fronte della quale è recessiva la garanzia del "*favor participationis*" e irrilevante anche la dichiarazione contenente la disponibilità ad effettuare il servizio come richiesto.

L'aggiudicazione a favore della Tecnoservice è illegittima e deve essere annullata.

L'annullamento dell'aggiudicazione dà la possibilità all'impresa seconda classificata, ricorrente, di conseguire — all'esito delle valutazioni riservate all'Amministrazione sull'offerta presentata — l'aggiudicazione della gara e stipulare il contratto di appalto, che non risulta al momento ancora stipulato. Si tratta di una reintegrazione in forma specifica nella posizione sostanziale lesa che esclude, anche in prospettiva strumentale, ogni ipotesi di risarcimento alternativo.

4) Il ricorso deve quindi essere accolto, con conseguente annullamento della deliberazione n. 491 in data 18.7.2014, con cui il

Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria "San Luigi Gonzaga" di Orbassano ha provveduto all'aggiudicazione a favore della Tecnoservice.

Le spese seguono la soccombenza e sono determinate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie per i motivi e nei limiti di cui in motivazione.

Condanna l'Azienda ospedaliera al pagamento delle spese di giudizio, a favore della cooperativa ricorrente, quantificate in € 2000,00 (duemila/00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Ariberto Sabino Limongelli, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/12/2014

IL SEGRETARIO

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