REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Seconda)
ha pronunciato la presente
SENTENZA

Sul ricorso n. R.G. 3867 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
XXXX Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. E. A. e F. G., con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. F. P. in Roma, via C., x;

contro

Agenzia delle Entrate, in persona del Direttore pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Soc Coop YYY, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. F. P., con domicilio eletto presso l'avv. R. P. con studio in Roma, via C., x;
ZZZ Coop Srl, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. N. 2009/29719 del 4 marzo 2009, con cui il Direttore Centrale dell'Agenzia delle Entrate ha provveduto all'aggiudicazione definitiva – comunicata con Nota prot. n. 2009/35532 del 5 marzo 2009 – della procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia delle sedi di alcune Direzioni regionali e Provinciali dell'Agenzia delle Entrate, lotto n. 1 e n. 2;
della Nota di comunicazione prot. n. 2009/35532 del 5 marzo 2009;
di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso..
- nonché, con motivi aggiunti depositati il 28.08.2009, del provvedimento prot. 2009/114631 del 28.07.2009 con cui il Direttore Centrale Amministrazione dell'Agenzia delle Entrate ha provveduto all'aggiudicazione definitiva della procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia delle sedi di alcune Direzioni Regionali e Provinciali dell'Agenzia delle Entrate;
- del provvedimento prot. 2009/114632 del 28.07.2009..
Visti il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Agenzia delle Entrate;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Soc Coop YYY;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2009 il dott. Giampiero Lo Presti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

La ricorrente ha partecipato ad una procedura comparativa per l'affidamento del servizio di pulizia delle sedi regionali e provinciali degli Uffici della Agenzia delle Entrate situati in un vasto ambito territoriale, articolata in quattro lotti territoriali.
Con il ricorso indicato in epigrafe ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione della gara, relativamente ai lotti 1 e 2, in favore della società ZZZ e, con motivi aggiunti, i successivi provvedimenti con cui, annullati in autotutela alcuni atti della procedura e la precedente aggiudicazione, veniva aggiudicato il servizio relativo al lotto 1 alla società E.G. Service Coop. A r.l. e quello relativo al lotto 2 al YYY.
Con il gravame si chiede l'annullamento di tutta la procedura di gara in ragione di diversi vizi di legittimità riferiti alla violazione dei principi della Commissione di gara come collegio perfetto e di continuità della gara.
Si sono costituiti in giudizio l'Agenzia delle Entrate e il YYY per resistere al gravame.
Alla pubblica udienza del giorno 28 ottobre 2009 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di gravame la ricorrente ha denunciato l'illegittimità dell'intera procedura di gara per violazione dei principi in tema di composizione della commissione di gara e del principio di continuità della gara,

per essersi continuamente avvicendati i membri supplenti a quelli effettivi nel corso delle operazioni.
Con il secondo e con il quinto motivo di censura, poi, si lamenta la mancata indicazione, nei verbali di gara, delle ragioni della sostituzione di membri effettivi con membri supplenti.
I motivi sono infondati.
Ricorda in primo luogo il Collegio che, per costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, la commissione giudicatrice di gare di appalto costituisce un collegio perfetto che deve operare con il plenum e non con la semplice maggioranza dei suoi componenti (C. Stato, IV, 11 novembre 2002, n. 6194; C. Stato, VI, 27 dicembre 2000, n. 6875; C. Stato, V, 24 novembre 1992, n. 1392; C. Stato, VI, 13 aprile 1991, n. 182; C. Stato, VI, 15 novembre 1982, n. 566).
La natura di collegio perfetto non è inficiata dalla nomina di supplenti, ma, anzi, ne è confermata.
La giurisprudenza ha infatti ritenuto che il criterio più sicuro per individuare, nel silenzio della legge, quando un organo collegiale debba ritenersi «perfetto» è quello che assegna tale connotazione al collegio per il quale, accanto ai componenti effettivi, sono previsti anche componenti supplenti (C. Stato, VI, 10 febbraio 2006 n. 543; C. Stato, V, 1 ottobre 2002, n. 5139; C. Stato, IV, 2 marzo 2001, n. 1183; C. Stato, IV, 22 febbraio 2001, n. 940; C. Stato, IV, 7 ottobre 1997, n. 1100).
Lo scopo della supplenza, nel caso di commissioni di gara, è proprio quello, da un lato, di garantire che il collegio possa operare con il plenum anziché con la sola maggioranza, in caso di impedimento di taluno dei membri effettivi, e dall'altro lato che la commissione svolga le sue operazioni con continuità e tempestività, senza che il suo agire sia impedito o ritardato dall'impedimento di taluno dei suoi componenti.
Sicché, la necessità che il collegio perfetto operi con il plenum dei suoi componenti non è contraddetta dalla nomina di supplenti.
Infatti il plenum dei componenti del collegio perfetto va riferito alla contestuale presenza del numero di componenti previsto, e non alla necessaria identità fisica delle persone che compongono il collegio.
Posto che il supplente ha la funzione istituzionale di sostituire il membro effettivo in caso di suo impedimento, il plenum è garantito ogni qualvolta del collegio faccia parte il numero di componenti previsto, o mediante i membri effettivi o mediante i supplenti.
Nel caso di specie la nomina di membri supplenti è stata prevista già in seno all’atto di nomina della Commissione, insieme all’indicazione dei membri effettivi, conformemente al disposto di cui all’art. 84 comma 10 del D. lgs. 163/2006.
Tale atto di nomina costituisce la fonte della legittimazione dei membri supplenti a svolgere le funzioni di componenti della commissione di gara; e la previsione di supplenti, in aggiunta ai membri effettivi, disposta con l'atto di nomina della commissione di gara, non può considerarsi in sé illegittima.
Quanto poi alla questione dell'avvicendamento dei membri supplenti con quelli effettivi, senza che nei verbali si sia dato atto dell'impedimento di questi ultimi, va anzitutto osservato che l'atto di nomina della commissione ha previsto la possibilità di sostituzione dei membri effettivi con i supplenti.
A fronte di tale facoltà, prevista nell'atto di nomina della commissione, non era indispensabile che i verbali di gara dessero atto dell'impedimento del membro effettivo.
La legittimazione del supplente a partecipare alle riunioni discende, infatti, dal semplice fatto dell'assenza del componente effettivo.
Inoltre la giurisprudenza ha ritenuto che, al fine della legittimità dell'intervento del supplente, in una commissione giudicatrice, non è indispensabile che nel verbale si dia atto dell'impedimento del componente effettivo, atteso che, stante la legittimazione istituzionale del supplente a sostituire il membro effettivo per ogni suo impedimento, anche temporaneo, la verbalizzazione espressa dell'impedimento si tradurrebbe in una mera clausola di stile (cfr. Cons. Stato VI, 10.2.2006 n. 543 e Tar Campania Napoli II, 31.5.2007 n. 5891) .

Così più in generale si è affermato (sia pure con riferimento alle commissioni di esame di avvocato), che “le sottocommissioni o le commissioni principali possono essere presiedute anche dal vicepresidente senza che occorra, allo scopo, una specifica motivazione in ordine agli impedimenti che hanno resa necessaria la sostituzione, ciò per evitare la reiterazione di formule di stile variamente costruite” (C. Stato, IV, 1 febbraio 2001, n. 367).
Con il terzo e con il sesto motivo di ricorso, poi, la ricorrente lamenta la violazione del principio di continuità della gara, per il quale la valutazione dell’intera documentazione offerta dai partecipanti venga effettuata in un’unica ed ininterrotta seduta o in più sedute con la presenza però dei medesimi soggetti componenti la Commissione di gara; ciò affinchè venga garantita l’omogeneità delle valutazioni.
Nel caso di specie, nonostante la partecipazione ad alcune sedute di membri supplenti, non sarebbero state adottate le misure idonee a garantire la continuità delle operazioni (quali, per esempio, l’acquisizione dei verbali relativi alle operazioni già svolte dal membro effettivo e la formale accettazione delle stesse da parte del membro supplente).
In particolare tale illegittimità sarebbe stata perpetrata persino in occasione della seduta del 30 ottobre 2008, quando la Commissione procedette alla valutazione tecnica delle offerte.
Anche i superiori assunti appaiono infondati.
In via di premessa il Collegio osserva che, in termini generali e astratti, è vero che, di regola, le gare di appalto devono svolgersi in unica seduta, o in più sedute consecutive.
Ma si tratta di un principio tendenziale, che deve applicarsi per soddisfare due esigenze fondamentali: garantire la celerità delle operazioni, in ossequio al principio del buon andamento e di efficienza dell'amministrazione, per un verso, e, per altro verso, l'assoluta indipendenza di giudizio di chi presiede la gara onde sottrarlo a possibili influenze esterne, e impedire che i criteri di valutazione delle offerte vengano formulati dopo la conoscenza delle stesse (C. Stato, VI, 16 novembre 2000, n. 6128).
Considerate le ragioni sottese al principio di continuità della gara (celerità e imparzialità), lo stesso, in concreto, non viene violato, secondo il costante orientamento giurisprudenziale (cfr. C. Stato VI 2.2.2004 n. 324)se:
- le operazioni di gara si svolgono con ragionevole celerità, anche se non in un unico giorno o in pochi giorni consecutivi;
- la fissazione dei criteri di valutazione delle offerte preceda la conoscenza delle offerte medesime;
- venga rispettato il principio di segretezza delle operazioni di gara fino alla enunciazione dell'esito della stessa.
In termini più generali, inoltre, il principio di continuità della gara può essere derogato qualora si verifichino situazioni particolari che obiettivamente impediscano la concentrazione e la conclusione delle operazioni di gara in un numero ristretto di sedute (C. Stato, V, 3 gennaio 2002, n. 5; C. Stato, sez. V, 23 febbraio 1990, n. 129; C.G.A.S., 16 settembre 1998, n. 477).
Nel caso di cui al presente giudizio le superiori condizioni sono state tutte assicurate.
In particolare, anche i criteri di valutazione delle offerte tecniche sono stati fissati prima della conoscenza delle offerte medesime, in seno al disciplinare di gara, in maniera puntuale e stringente attraverso il ricorso a formule matematiche, tali da ridurre fortemente ogni margine di apprezzamento discrezionale da parte della commissione.
Inoltre, al termine di ogni seduta gli atti di gara sono stati debitamente custoditi per garantirne la segretezza, del che si è dato atto nei verbali.
Il possesso, poi, da parte dei membri supplenti dei medesimi requisiti di competenza e professionalità previsti per i membri effettivi garantisce l’omogeneità delle operazioni di valutazione, senza che possano essere ritenuti necessari ulteriori particolari accorgimenti formali.
Né può ritenersi sussistente la violazione del principio di continuità contestata con il quarto ed il settimo motivo di ricorso, per essere state le diverse sedute eccessivamente distanziate le une dalle altre (di circa 15gg) e, in particolare, per essere intervenuta la valutazione delle offerte economiche dopo circa una settimana dalla valutazione delle offerte tecniche.

Le operazioni, infatti, si sono svolte in tempi di ragionevole celerità, considerato il numero elevato di offerte pervenute per 4 lotti.
E la giurisprudenza amministrativa ha avuto più volte modo di chiarire come il principio di continuità e concentrazione delle operazioni di gara debba essere inteso in maniera tendenziale, tenendo conto delle peculiarità delle diverse tipologie di gara e dei diversi oggetti delle stesse, ben potendosi così evidenziare circostanze impeditive della concentrazione delle operazioni in una sola seduta o in poche sedute ravvicinate.
Quanto al tempo intercorso fra la valutazione delle offerte tecniche e la valutazione delle offerte economiche, questo trova adeguata giustificazione nel fatto che mentre la prima valutazione delle offerte tecniche avviene in sedute non pubbliche, la valutazione delle offerte economiche è rimessa a seduta pubblica, con conseguente necessità di convocazione dei rappresentanti dei partecipanti ammessi al prosieguo della gara, con il preavviso di almeno 48 ore prescritto al punto 8.4 del disciplinare di gara.
Alla luce di tutto quanto esposto, il ricorso va rigettato perché infondato.
La ricorrente va quindi condannata al pagamento delle spese di giudizio, secondo il principio della soccombenza, che si liquidano in complessivi euro 2000 (duemila euro) in favore dell'Agenzia delle Entrate e in complessivi euro 3000 (tremila euro) nei confronti del solo contro interessato costituito in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso R.G. n. 3867 del 2009, lo respinge.
Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di causa, liquidate come in parte motiva.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2009 con l'intervento dei Magistrati:
Luigi Tosti, Presidente
Giampiero Lo Presti, Consigliere, Estensore
Anna Bottiglieri, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 05/11/2009
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)
IL SEGRETARIO