

Determinazione n. 258 del 02.08.2023

Oggetto: procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del D.lgs. 50/2016, svolta in modalità telematica con l'utilizzo del sistema START per l'affidamento del servizio, per conto della società in house Lucca Riscossioni e Servizi Srl, del servizio di notifica internazionale dei verbali e degli atti di contestazione accertate ed elevate dal Comune di Lucca nei confronti dei soggetti trasgressori residenti o domiciliati all'estero CIG 946213941E. Annullamento d'ufficio della determina n. 195 del 29.5.2023 del Presidente del C.d.A. di Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l. e di tutti gli altri atti di gara.

Il sottoscritto Presidente del Consiglio di Amministrazione di Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l.

premessato che

- con la determina a contrarre n. 298 del 9.11.2022, rettificata con le determine n. 1 del 3.1.2023 e n. 85 del 23.2.2023, è stata approvata la procedura aperta per l'affidamento dei servizi di notifica internazionale dei verbali e degli atti di contestazione accertati ed elevati dal Comune di Lucca nei confronti dei trasgressori residenti o domiciliati all'estero (CIG 946213941E);
- con tale determina è stato dato mandato alla U.O. B.1 del Comune di Lucca, ed in particolare alle articolazioni interne Stazione Unica Appaltante/Centrale Unica di Committenza (S.U.A./C.U.C.) e Servizio Contratti del Comune di Lucca, in virtù del vigente accordo tra gli Enti, di esperire la procedura di gara fino all'individuazione dell'operatore economico, per l'aggiudicazione che sarebbe stata poi disposta da Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l.;
- ne è seguita la pubblicazione del bando di gara sul sistema telematico d'acquisto START, sulla G.U.U.E. e sulla G.U.R.I.;

- con determina n. 42 del 6.2.2023 del Presidente del C.d.A. di Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l., è stata nominata la Commissione Giudicatrice;
- con determinazione dirigenziale n. 121 del 30/1/2023 è stato approvato il verbale n. 1 relativo alla seduta pubblica del 27/1/2023, in esito alla quale SAFETY21 S.P.A. e NIVI S.P.A., le due società che hanno presentato offerta, a seguito della positiva verifica della documentazione amministrativa, sono state ammesse alle fasi successive;
- nelle sedute del 9/2/2023, 22/2/2023, del 3/3/2023, del 10/3/2023, del 23/3/2023 e 31/3/2023 è stata svolta dalla Commissione Giudicatrice la valutazione delle offerte tecniche ed economiche, all'esito della quale è stata proposta l'aggiudicazione in favore della società SAFETY21 S.P.A., con sede legale in Roma (RM), 00144 VIA CHOPIN 12, C.F./P.I. 13365760159, che ha ottenuto il punteggio complessivo di 93,96, ed ha effettuato un ribasso percentuale sull'importo a base di gara del 34,00%, con un importo offerto al netto dell'IVA pari a € 23,10;
- la verifica di congruità del costo della manodopera è stata svolta dal RUP in data 18.5.2023;
- con determina n. 195 del 29.5.2023 del Presidente del C.d.A. di Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l., sono stati approvati i verbali di gara ed il verbale di verifica di congruità del costo della manodopera ed è stata disposta l'aggiudicazione dell'appalto alla società SAFETY21 S.P.A.;
- in data 11 luglio 2023, la società NIVI S.P.A., classificatasi seconda nella procedura in oggetto, ha notificato ricorso innanzi al T.A.R. Toscana, affidato a tre motivi, chiedendo l'annullamento, previa concessione di misura cautelare, della determina n. 195 del 29.5.2023, in relazione al quale è stata fissata la camera di consiglio del 26 luglio 2023;

- NIVI S.P.A., con il primo motivo, ha dedotto che la Commissione non avrebbe applicato correttamente il procedimento previsto dal documento “Progetto tecnico-offerta economica”, allegato al disciplinare, con riferimento agli “*elementi qualitativi*” di cui ai sub-criteri 2.1. e 2.2. che, altrimenti, la avrebbe vista prevalere su SAFETY21; con il secondo motivo, ha dedotto che, in ogni caso, il percorso motivazionale seguito dalla Commissione sarebbe contraddittorio, avendo i Commissari espresso, da una parte, il giudizio di “molto buono” per entrambe le offerte e, dall’altra, punteggi qualitativi dei quali non è possibile ricostruire la genesi; con il terzo motivo, ha dedotto, infine, l’illegittimità dello stesso documento “Progetto tecnico-offerta economica”, sul rilievo che esso avrebbe riservato una consistente quota del punteggio tecnico alla valutazione di aspetti che non attengono alla natura ed alle caratteristiche dell’offerta, bensì a caratteristiche puramente soggettive dell’offerente;

- a seguito della notifica del ricorso richiamato, Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l. ha avviato delle verifiche in ordine allo svolgimento della procedura di gara, dalle quali è emerso che il verbale di gara n. 6 del 23 marzo 2023, avente ad oggetto la valutazione delle offerte tecniche delle due concorrenti, presenta una serie di incongruenze;

- in data 20 luglio 2023, Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l. ha quindi comunicato ad entrambe le società che hanno partecipato alla procedura, ai sensi degli art. 7 e ss. della l. n. 241/1990, nonché dell’art. 21-nonies della l. n. 241/1990, l’avvio del procedimento preordinato all’annullamento d’ufficio della determina n. 195 del 29.5.2023 del Presidente del C.d.A. ed eventualmente anche di tutti gli altri atti di gara, assegnando termine per la presentazione delle osservazioni entro il 24 luglio 2023;

- in data 24 luglio 2023, SAFETY21 S.P.A. ha presentato le proprie osservazioni, lamentando l'eccessiva brevità del termine assegnato, ma trasmettendo comunque la memoria difensiva predisposta a fronte del ricorso al TAR di NIVI S.P.A., volta ad illustrare l'inammissibilità dell'azione per mancata notifica al Comune di Lucca e comunque l'infondatezza nel merito delle censure formulate;

rilevato che

- il breve termine assegnato per la trasmissione delle osservazioni è stato imposto dalla necessità dell'Amministrazione di acquisire tutti gli elementi valutativi in vista della camera di consiglio fissata dal TAR Toscana per il 26 luglio 2023;

- la brevità di tale termine non ha in ogni caso pregiudicato l'instaurazione del contraddittorio procedimentale, considerato che SAFETY21 S.P.A., con le osservazioni, ha trasmesso anche la propria memoria difensiva predisposta in vista della stessa camera di consiglio, nella quale ha preso ampiamente posizione in ordine alle incongruenze del verbale n. 6 del 23 marzo 2023, evidenziate dal ricorso di NIVI S.P.A. e poste anche alla base della comunicazione di avvio del procedimento; il TAR Toscana, preso atto dell'attivazione della procedura di autotutela, ha rinviato la trattazione della istanza cautelare al 7 settembre 2023;

considerato che

- il documento "Progetto tecnico-offerta economica" allegato al disciplinare e richiamato dal par. 17 del disciplinare, dopo aver attribuito un punteggio massimo rispettivamente di 20 e 18 punti ai sub-criteri 2.1 e 2.2, prevedeva che *"La Commissione giudicatrice determina i coefficienti $V(a)$ i relativi ai Sub Criteri 2.1, 2.2, di natura qualitativa, attraverso la media dei coefficienti attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari. Nel dettaglio si procede: al calcolo della media aritmetica dei valori compresi tra 0 ed 1 attribuiti discrezionalmente dai*

singoli commissari ad ogni concorrente per ogni criterio/sub criterio, sulla base della seguente corrispondenza:

Giudizio	Coefficiente
Ottimo	1
Molto Buono	0,75
Buono	0,50
Discreto	0,25
Sufficiente	0

*A trasformare la media dei valori attribuiti da parte di tutti i commissari in valori definitivi, riportando ad 1 la media più alta ed assegnando ad ogni altra offerta un valore calcolato in proporzione alla media ottenuta; A moltiplicare il coefficiente definitivo così ottenuto per il punteggio massimo attribuibile per ciascun criterio di valutazione. II° riparametrazione: Al fine di non alterare i pesi stabiliti fra i vari criteri, se nel punteggio tecnico complessivo nessun concorrente ottiene il punteggio massimo, tale punteggio viene nuovamente riparametrato secondo la seguente formula: $C(i)R = [C(i)/C(imax)] * Pmax$*

Dove

$C(i)R =$ offerta i-esima riproporzionata $C(i)$ offerta i-esima

$C(imax) =$ offerta con punteggio maggiore

$Pmax =$ punteggio massimo attribuibile (70,00 punti)”;

- il tenore del verbale di gara n. 6 del 23 marzo 2023 non consente di ricostruire il percorso logico-giuridico seguito dai Commissari nell’attribuzione dei punteggi relativi ai sub-criteri 2.1 e 2.2, che, comunque, non risulta coerente con quanto stabilito dal documento “Progetto tecnico-offerta economica” nella parte richiamata;

- con riferimento ai criteri 2.1 e 2.2, il verbale n. 6/2023 reca, anzitutto, una motivazione sintetica, con la quale la Commissione dà atto di “*valuta[re] i due prodotti complessivamente molto buoni, tuttavia, l’offerta di Safety21 presenta*

alcuni profili che la Commissione ritiene più performanti al fine del processo di notifica” (segue l’elenco di alcuni aspetti dell’offerta tecnica di Safety);

- risulta, tuttavia, dalla tabella riportata alla pag. 2 del verbale n. 6/2023, intitolata “*coefficienti V(a)*”, che ognuno dei tre Commissari abbia espresso per entrambe le offerte, per ciascuno dei due sub-criteri, in ogni caso il giudizio di “molto buono”, attribuendo sempre il coefficiente di 0,75;

- senonché, nella tabella riepilogativa dei punteggi tecnici, riportata alla pag. 1 dello stesso verbale di gara n. 6/ 2023, risulta che, per il sub-criterio 2.1, sia stato attribuito il punteggio di 15,67 a NIVI S.P.A. ed il punteggio di 19,33 a SAFETY21 S.P.A., e che, per il sub-criterio 2.2, sia stato attribuito il punteggio di 12,67 a NIVI S.P.A. ed il punteggio di 16,67 a SAFETY21 S.P.A., rispetto ai quali non viene dato conto della genesi;

- è emerso nel corso dell’istruttoria svolta a seguito della comunicazione di avvio del procedimento di autotutela che la Commissione avrebbe suddiviso il punteggio complessivo previsto per i sub-criteri 2.1 e 2.2 in una pluralità di ulteriori sotto-criteri, in relazione ai quali sarebbero stati assegnati i punti-qualità;

- tuttavia, nell’attribuzione di tali punteggi non sono stati applicati i coefficienti previsti dalla *lex specialis* e, comunque, il documento nel quale tali criteri sono stati esplicitati è rimasto un atto interno alla Commissione, non essendo stato allegato agli atti di gara;

- neppure l’operazione di riparametrazione indicata nel verbale n. 6 del 23 marzo 2023 risulta congruente con quanto previsto dalla *lex specialis*, atteso che il punteggio qualitativo come sopra attribuito è stato semplicemente moltiplicato per 1, senza effettuare alcuna effettiva riparametrazione;

rilevato che

- le evidenziate incongruenze che emergono dal verbale di gara n. 6/2023 inficiano l'aggiudicazione disposta nei confronti di SAFETY21 S.P.A.;
- sussiste l'interesse pubblico all'annullamento degli atti di gara, essendo imprescindibile garantire la massima trasparenza delle operazioni della procedura ad evidenza pubblica, specialmente con riferimento al percorso logico-giuridico seguito dalla Commissione nell'attribuzione dei punteggi;
- l'interesse all'aggiudicazione da parte di SAFETY21 S.P.A. appare dunque recessivo, a fronte della necessità del rispetto di tale fondamentale principio dell'azione amministrativa, dovendo, comunque, essere tenuto conto che essa avrà pur sempre la *chance* di ottenere il bene della vita cui aspira all'esito della rinnovanda procedura;

dato atto che

- le buste contenenti le offerte economiche sono state aperte e valutate nel corso della seduta della Commissione del 31 marzo 2023, non risultando di conseguenza possibile ripetere le operazioni di valutazione, condividendosi il principio secondo il quale *“La valutazione di offerte inserite in buste già aperte (entrambe) implica la violazione del principio di segretezza delle offerte, per come sopra definito, nella misura in cui l'attività valutativa si è concentrata su offerte i cui contenuti avevano ormai irrimediabilmente perso i caratteri indefettibili della riservatezza e dell'anonimato, essendo stati già conosciuti (perlomeno dagli originari commissari e dalle imprese concorrenti). (...) E non vale obiettare (...) che le buste contenenti le offerte erano state custodite in cassaforte, con la conseguenza che non si è determinata alcuna concreta alterazione dell'imparzialità del giudizio della nuova Commissione. Perché sia violato il principio della segretezza delle offerte non è,*

infatti, necessaria la dimostrazione dell'effettiva conoscenza delle offerte da parte della nuova Commissione, ma è sufficiente l'astratta conoscibilità delle stesse, quale effetto dell'apertura delle relative buste e della potenziale diffusione del loro contenuto” (Cons. Stato, Sez. III, 7.4.2021 n. 2819);

- nella specie, il verbale di gara n. 7 del 31 marzo 2023, recante gli esiti dell'apertura delle buste contenenti le offerte economiche, essendo stato trasmesso alla società NIVI S.P.A. in sede di accesso agli atti, è potenzialmente suscettibile di essere stato diffuso, con la conseguenza che neppure la convocazione di una nuova Commissione garantirebbe con assoluta certezza l'imparzialità dei rinnovati giudizi;

- peraltro, nella procedura in esame, la *lex specialis* di gara prevedeva l'assegnazione di ben 38 punti-qualità, sui 70 punti-qualità massimi previsti, tramite i richiamati sub-criteri 2.1 e 2.2, concernenti la valutazione discrezionale, da parte della Commissione, di aspetti qualitativi delle offerte dei concorrenti, cosicché, anche per questa ragione, appare in ogni caso opportuno annullare l'intera procedura di gara;

tutto ciò premesso,

si dispone, in autotutela l'annullamento d'ufficio della determina n. 195 del 29.5.2023 del Presidente del C.d.A. di Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l., recante l'aggiudicazione a SAFETY21 S.P.A. della procedura in oggetto e di tutti gli atti della procedura ivi compresi i verbali della Commissione giudicatrice nominata con determina n. 42 del 6.2.2023 del Presidente del C.d.A. di Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l. e la determina a contrarre n. 298 del 9.11.2022, rettificata con le determine n. 1 del 3.1.2023 e n. 85 del 23.2.2023, con la quale è stata approvata la indizione della procedura aperta per l'affidamento dei servizi di notifica internazionale dei verbali e



degli atti di contestazione accertati ed elevati dal Comune di Lucca nei confronti dei trasgressori residenti o domiciliati all'estero (CIG 946213941E).

Lucca, 30 luglio 2023

Lucca Riscossioni e Servizi S.r.l.
Il Presidente del Consiglio di Amministrazione
Dott.ssa Giada Martinelli