

N. 01871/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 09177/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter)  
ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9177 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Coop Sociale Città Aperta a r.l. - Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Graziani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.  
Francesco Capecci in Roma, via Cavour, 211;

**contro**

Comune di Viterbo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Cesare  
Costa, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Enrico Brenciaglia in Roma, via Nizza, 22;

**nei confronti di**

Impresa individuale Luciano Molinari, in persona del titolare, rappresentata e difesa dagli avv.ti  
Paolo Tesauro e Giovanna De Santis, con domicilio eletto presso l'avv. Paolo Tesauro in Roma, via  
San Sebastianello, 9;  
Autoservizi Tuscia Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, n.c.

**per l'annullamento**

della determinazione del 4 agosto 2010 n. 2518;  
dell'avviso del 12 agosto 2010 prot. 33418 di indizione della procedura per l'affidamento del  
servizio di trasporto urbano a chiamata, alternativo al trasporto di linea, per i cittadini  
permanentemente o temporaneamente disabili per il periodo 1 ottobre 2010 – 30 settembre 2011 e  
relativo capitolato speciale;  
di tutti gli atti della procedura, ivi compreso il provvedimento di aggiudicazione provvisoria;  
dell'aggiudicazione definitiva in favore della ditta Luciano Molinari comunicata con nota del 17  
settembre 2010;  
di ogni atto presupposto, conseguente, correlato o connesso  
nonché per la declaratoria di inefficacia  
del contratto eventualmente stipulato con l'aggiudicataria  
nonché, quanto ai motivi aggiunti,

**per l'annullamento**

della determinazione Dirigente V Settore del 13 settembre 2010 n. 3080;  
delle comunicazioni del 29 dicembre 2010  
nonché per la dichiarazione di inefficacia  
del contratto stipulato dal Comune di Viterbo con Autoservizi Tuscia Srl in data 28 dicembre 2010.  
aggiudicazione definitiva della gara per l'affidamento del servizio di trasporto urbano a chiamata,  
alternativo al trasporto di linea, per i cittadini permanentemente disabili per il periodo 01/10/2010-  
30/09/2011;  
Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Viterbo e dell'Impresa individuale Luciano  
Molinari;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2014 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### **FATTO**

La Città di Viterbo, con determinazione dirigenziale n. 2518 del 4 agosto 2010, ha deliberato di provvedere all'espletamento di una procedura di gara per l'affidamento per il periodo 1.10.2010 – 30.9.2011 del servizio di trasporto urbano a chiamata alternativo al trasporto di linea per i cittadini permanentemente o temporaneamente disabili, mediante invito a presentare un'offerta ad almeno cinque operatori economici e pubblicazione di apposito avviso anche sul sito internet del Comune di Viterbo.

La determina a contrarre ha specificato che l'aggiudicazione avrebbe avuto luogo al prezzo più basso determinato mediante ribasso sull'importo complessivo del servizio posto a base di gara di € 70.000,00 oltre IVA se ed in quanto applicata, per l'intero periodo.

L'amministrazione, con determinazione n. 3080 de 13 settembre 2010, ha aggiudicato in via definitiva la gara alla ditta Molinari Luciano, alle condizioni tutte del capitolato speciale di appalto e verso il corrispettivo di cui all'offerta economica presentata, pari a complessivi € 66.031,00 oltre IVA.

La cooperativa ricorrente, quale "seconda graduata", ha proposto il presente ricorso, articolando i seguenti motivi d'impugnativa:

Violazione dell'art. 81, comma 2, d.lgs. n. 163 del 2006. Eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria, contraddittorietà e illogicità manifesta.

La scelta del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso sarebbe illogica e contrastante con l'impostazione, relativa alla procedura di accreditamento, in precedenza adottata dall'Ente nonché irrispettosa del precetto di cui alla norma in epigrafe.

La determinazione del 4 agosto 2010 e l'avviso del 12 agosto 2010 sarebbe caratterizzati da contraddittorietà essendo stata trascurata ogni attenzione per i profili che avevano costituito il perno centrale della procedura di accreditamento "fallita".

Il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso sarebbe comunque inadeguato rispetto alla natura del servizio.

Violazione degli artt. 7, commi 1 e 2, e 8, commi 1 e 2, l. n. 21 del 1992. Violazione della lex specialis di gara.

La ditta Luciano Molinari sarebbe carente del requisito stabilito nella tabella facente parte dell'art. 2 del capitolato speciale, vale a dire della titolarità di autorizzazione all'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

La formula del capitolato speciale di disponibilità di un autoveicolo "abilitato al servizio N.C.C.", infatti, implicherebbe necessariamente la titolarità dell'autorizzazione amministrativa all'esercizio del noleggio con conducente.

Il sig. Luciano Molinari, titolare della ditta individuale aggiudicataria, sarebbe privo dell'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, requisito essenziale per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente.

Né il controinteressato potrebbe avvalersi della prestazione di unbo prevedendo il possesso dei requisiti indicati nel relativo disciplinare non pregiudica né rende contraddittorio o illogico che, conclusa la procedura senza che alcuna delle partecipanti sia stata iscritta alla lista dei soggetti accreditati, il Comune abbia stabilito di soprassedere, per il momento, alla modalità di gestione del servizio tramite il rilascio di voucher sociale previo accreditamento di fornitori specializzati (deliberazione della Giunta Comunale di Viterbo n. 373 del 23 luglio 2010) ed abbia proceduto ad affidare il servizio di trasporto attraverso l'espletamento di una gara da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso per il periodo 1.10.2010/30.9.2011.

2.2 La censura relativa all'adeguatezza del criterio di aggiudicazione della gara rispetto alla natura del servizio, invece, costituisce il punto centrale della controversia.

L'art. 81, comma 1, d.lgs. n. 163 del 2006 stabilisce che nei contratti pubblici la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Le stazioni appaltanti, ai sensi del secondo comma, scelgono, tra i detti criteri, quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto.

Il criterio del prezzo più basso si connota per prendere in considerazione esclusivamente la convenienza economica dell'offerta, per cui ha carattere automatico richiedendo per l'individuazione della migliore offerta un semplice raffronto tra cifre.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, è maggiormente complesso perché l'offerta è composta non solo dall'elemento prezzo, ma anche da altri elementi afferenti ai profili qualitativi della prestazione ed a ciascuno di tali elementi è attribuito un punteggio.

Di talché, tale criterio si rivela più idoneo, potendosi assegnare ad elementi diversi dal prezzo una rilevanza più o meno estesa in ragione delle singole fattispecie, in presenza di appalti il cui oggetto presenta anche minime complessità.

La differenza tra i due criteri, sotto altro angolo visuale, si concreta nella circostanza che in un caso, il criterio del prezzo più basso, l'amministrazione aggiudicatrice compie un mero accertamento tecnico, nel senso che "verifica" la migliore offerta sulla base di scienze esatte e senza alcun tipo di valutazione, mentre nell'altro caso, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, esercita la c.d. discrezionalità tecnica, nel senso che "valuta" quale sia la migliore offerta con riferimento a parametri opinabili.

Peraltro, in entrambe le ipotesi, la stazione appaltante svolge un'attività amministrativa vincolata in quanto – individuata, per mezzo dell'accertamento tecnico o dell'esercizio di discrezionalità tecnica, la migliore offerta – deve aggiudicare la gara all'operatore economico che ha presentato la stessa.

La scelta del criterio più idoneo per l'aggiudicazione di un appalto costituisce espressione tipica della discrezionalità amministrativa e, in quanto tale, è sottratta al sindacato del giudice amministrativo, tranne che, in relazione alla natura ed all'oggetto del contratto, non sia manifestamente illogica o basata su travisamento di fatti.

Le stazioni appaltanti, in sostanza, scelgono tra i due criteri quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto in quanto la specificazione del tipo di prestazione richiesta e delle sue caratteristiche peculiari consente di determinare correttamente ed efficacemente il criterio più idoneo all'individuazione della migliore offerta.

Va da sé che il criterio del prezzo più basso, in cui assume rilievo la sola componente prezzo, può presentarsi adeguato esclusivamente quando l'oggetto del contratto abbia connotati di ordinarietà e sia caratterizzato da elevata standardizzazione in relazione alla diffusa presenza sul mercato di operatori in grado di offrire in condizioni analoghe il prodotto richiesto, mentre nelle altre fattispecie è arduo ipotizzare che un sia pur minimo rilievo agli aspetti qualitativi della prestazione offerta sia indifferente per la scelta del contraente.

Nel caso in esame, l'oggetto del contratto si presenta indubbiamente semplice in quanto si concreta in un servizio di trasporto "a chiamata" e, ai sensi dell'art. 2, lett. c), del capitolato tecnico, è inerente il solo trasporto dell'utente dal luogo di partenza a quello di arrivo, con esclusione assoluta di assistenza domiciliare e/o personale.

La prestazione richiesta è connotata da ordinarietà ed elevata standardizzazione.

L'art. 2 del capitolato tecnico, inoltre, ha disciplinato le modalità di svolgimento del servizio e, nel prevedere anche l'obbligo di attivare, se non già presente, una sede operativa nel territorio del Comune di Viterbo, ha dettato i livelli qualitativi e quantitativi che l'affidatario si impegna a garantire, vale a dire: orario (dal lunedì al venerdì dalle ore 7.30 alle ore 18.30, sabato dalle ore 7.30 alle ore 13.30); numero medio corse giornaliere (22); numero medio chilometri giornalieri (100);

mezzi (messi a disposizione dal proponente, abilitati al servizio N.C.C., idonei al trasporto di passeggeri anche non deambulanti, omologati e collaudati conformemente alle vigenti normative). Tra le altre prescrizioni, il capitolato (art. 2 lett. n) ha stabilito che, “nel caso due o più richieste siano incompatibili tra loro o non vi sia disponibilità momentanea di automezzi per il trasporto, fermo restando il criterio di cui al precedente punto b), l’aggiudicatario predisporrà una lista d’attesa per le chiamate rimaste inevase”.

Di talché - in presenza di una prestazione semplice e del tutto standardizzata, di un orario prefissato e delimitato del servizio, della indicazione del numero medio di corse giornaliere e del numero medio di chilometri giornalieri, dell’imposizione dell’obbligo di una sede operativa nel territorio del Comune di Viterbo nonché in assenza di un obbligo di evadere tutte le richieste – il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, determinato mediante ribasso sull’importo complessivo a base di gara, costituisce esercizio di discrezionalità non connotato da manifesta illogicità.

3. Con un secondo ordine di censure, la ricorrente ha sostenuto, da un lato, che la ditta Luciano Molinari sarebbe carente del requisito dell’autorizzazione all’esercizio del servizio di noleggio con conducente, dall’altro, che il sig. Luciano Molinari, titolare della ditta individuale aggiudicataria, sarebbe privo dell’iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, requisito essenziale per l’esercizio dell’attività di noleggio con conducente. Le censure non possono essere condivise.

L’impresa individuale Luciano Molinari esercita attività di noleggio autobus da rimessa con conducente dal 23 gennaio 1990 (cfr. allegato 11 produzione del Comune di Viterbo).

Il Comune di Capodimonte (Viterbo), in data 11 maggio 1999, ha rilasciato licenza al sig. Luciano Molinari per il servizio di noleggio da rimessa con conducente mediante autobus (cfr. allegato 12 produzione del Comune di Viterbo).

L’art. 2, comma 4, l. n. 218 del 2003 ha stabilito che, fermo restando il regime autorizzativo di cui alla legge n. 21 del 1992, le imprese di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, in qualsiasi forma costituite, si considerano abilitate all’esercizio dei servizi di noleggio con conducente di cui alla citata legge n. 21 del 1992.

Ne consegue che l’impresa individuale Luciano Molinari, al momento dello svolgimento della gara, doveva ritenersi ex lege abilitata all’esercizio dei servizi di noleggio di veicoli con conducente.

Ad ogni buon conto, a seguito di contratto d’affitto d’azienda, l’Autoservizi Tuscia a r.l., ai sensi dell’art. 51 d.lgs. n. 163 del 2006, è subentrata nell’intervenuta aggiudicazione.

4. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in € 3.000,00 (tremila/00), sono poste a carico della ricorrente ed a favore, in parti uguali (ciascuna per € 1.500,00) dell’amministrazione comunale resistente e della controinteressata.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda Ter, respinge il ricorso in epigrafe.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio, liquidate complessivamente in € 3.000,00 (tremila/00), in favore, in parti uguali (ciascuna per € 1.500,00), del Comune di Viterbo e dell’Impresa individuale Luciano Molinari.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2014 con l’intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

L’ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA  
Il 17/02/2014

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