

APPALTI: Contratti della P.A. - Fornitura e somministrazione - Acquisizione e distribuzione di banchi scolastici - Frazionamento in distinti ambiti territoriali liberamente scelti dai partecipanti - Termini di consegna - Avvio dell'anno scolastico.

Tar Lazio - Roma, Sez. I quater, 9 ottobre 2020, n. 10268

- in *Il Foro amministrativo*, 10, 2021, pag. 1904 e ss.

1. “[...] la tipologia di gara oggetto del presente ricorso era tale per cui le previste forniture di prodotti, pur estese all'intero territorio nazionale, potevano essere frazionate in distinti ambiti territoriali liberamente scelti dai partecipanti e la stessa aggiudicazione poteva essere effettuata nei confronti di più operatori economici in modo tale da assicurare la celere ripresa delle attività didattiche in tutti gli Istituti scolastici dislocati nel Paese.

In tale contesto fattuale e giuridico così come cristallizzato nell'avviso di indizione di gara e nelle specifiche tecniche, dunque, la mancata conoscenza del Piano dei Fabbisogni non appare idonea a determinare una lesione dei diritti dei ricorrenti sotto il profilo della corretta partecipazione alla gara per indeterminatezza dell'oggetto [...]”.

2. “[...] L'esiguità di tali termini, dunque, risulta giustificata dalla necessità, espressa a livello legislativo, di garantire il celere avvio del nuovo anno scolastico ed appare evidente che, stante la delicatezza della materia, si richieda agli operatori economici il rispetto di termini essenziali stringenti la cui violazione determinerebbe una inevitabile risoluzione immediata del contratto Né, del resto, può ritenersi che i predetti termini siano manifestamente “sproporzionati” rispetto alla mole della fornitura, posto che la *lex specialis* – come rilevato – ha espressamente riconosciuto ai concorrenti la possibilità di partecipare per “ambiti territoriali limitati” e per quantitativi comunque inferiori al fabbisogno complessivo nazionale [...]

FATTO e DIRITTO

Con Avviso d'indizione del 20 luglio 2020, pubblicato sulla G.U.U.E. in data 24 luglio 2020, il Commissario Straordinario per l'attuazione ed il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento ed il contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 indicava, ai sensi dell'art. 8, comma 8, d.l. n. 76/2020 (cd “decreto Semplificazione”), una procedura di gara aperta, semplificata e di massima urgenza per l'acquisto di arredi scolastici.

L'avviso di gara, in particolare, era finalizzato all'acquisto fino a 1.500.000 banchi scolastici monoposto nella tipologia tradizionale e fino a 700.000 sedute complementari (Lotto A), nonché fino a 1.500.000 di sedute scolastiche attrezzate di tipo innovativo (Lotto B).

Tali materiali risultavano destinati agli Istituti della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e di secondo grado dislocati sull'intero territorio nazionale, allo scopo di assicurare maggiori spazi e distanziamenti all'interno delle aule scolastiche e, dunque, in ultima analisi, un più elevato grado di sicurezza nella ripresa delle attività didattiche

La *lex specialis*, peraltro:

- chiariva che le quantità riportate per ciascuna tipologia di arredi scolastici avevano un valore puramente indicativo nell'ambito del complessivo fabbisogno e che le stesse sarebbero state esattamente definite solo in sede di sottoscrizione del contratto, unitamente all'indicazione degli istituti scolastici destinatari, sulla base del "Piano di dettaglio dei fabbisogni" non ancora definito dal MIUR (cfr., art. 2);
- richiedeva a ciascun concorrente di indicare il proprio ambito territoriale di fornitura (una o più Regioni e/o Province Autonome) e di fornire un numero minimo di banchi pari a 200.000, nonché, per il solo Lotto A, un numero minimo di 70.000 sedute complementari (cfr. artt. 4 e 6);
- precisava che, alla luce dei fabbisogni che sarebbero stati indicati dal MIUR, il quantitativo di prodotti offerti dall'operatore economico per l'ambito territoriale indicato avrebbe potuto non essere acquistato per intero (cfr. art. 2);
- fissava stringenti termini per la presentazione delle offerte, per la sottoscrizione del contratto e per la fornitura degli arredi scolastici (comprensiva di imballaggio, trasporto, consegna e montaggio degli stessi) (cfr. art. 9);
- chiariva, infine, che sarebbe stata "*possibile l'aggiudicazione a più operatori economici, fino a integrale copertura quantitativa e territoriale delle esigenze*" (cfr. art. 9).

Deducono i ricorrenti la illegittimità delle condizioni di gara prescelte dal Commissario sotto tre distinti profili:

- a) mancanza di un Piano di dettaglio dei fabbisogni;
- b) mancata indicazione delle dimensioni degli arredi da fornire;
- c) termine essenziale di consegna.

Si sono costituiti in giudizio il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa "Invitalia s.p.a.", deducendo, in via preliminare, la improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse e, nel merito, la sua infondatezza.

All'udienza del 6 ottobre 2020 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Preliminarmente il Collegio ritiene che non si possa configurare - come eccepito nelle difese di Invitalia e del Commissario Straordinario - una sopravvenuta carenza di interesse al ricorso in virtù

dell'intervenuto affidamento, alla parte ricorrente, di un contratto di fornitura di materiale scolastico oggetto della procedura impugnata.

Sotto tale profilo, infatti, da un lato, il bene della vita e, dunque, il *petitum* sostanziale dedotto nel ricorso, non sembra limitarsi alla sola parte di fornitura oggetto di intervenuta stipulazione, estendendosi – per il tramite della contestazione della legittimità dei presupposti fondanti l'avviso di indizione oggetto del ricorso – alla intera procedura di gara e, quindi, potenzialmente all'intera fornitura; dall'altro, l'avvenuto utilizzo della procedura a negoziazione ristretta (ex art. 12 dell'avviso di indizione di gara), non determina – di per sè – la caducazione dell'intera gara oggetto di contestazione, non avendo l'Amministrazione espressamente manifestato - a seguito degli intervenuti contratti - l'esaurirsi delle esigenze connesse alla originaria fornitura.

Nel merito il ricorso è infondato.

Preliminarmente il Collegio osserva che l'art. 8, comma 8, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (*“decreto semplificazioni”*), pubblicato nella G.U. 16 luglio 2020, n. 178, ha demandato al Commissario Straordinario per l'Attuazione e il Coordinamento delle misure di Contenimento e Contrasto dell'Emergenza Epidemiologica Covid-19, il compito di provvedere *“all'acquisizione e distribuzione delle apparecchiature e dei dispositivi di protezione individuale, nonché di ogni necessario bene strumentale, compresi gli arredi scolastici, utile a garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2020-2021, nonché a contenere e contrastare l'eventuale emergenza nelle istituzioni scolastiche statali”*.

In tale ambito, peraltro, il richiamo contenuto nel disposto di cui all'art. 8 d.l. n. 76/2020, all'art. 122 del d.l. n. 18/2020, convertito in l. n. 27/2020, consente al Commissario medesimo il potere di adottare provvedimenti *“in deroga a ogni disposizione vigente, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea”*.

In tale peculiare contesto normativo, dunque, si inserisce la procedura di gara in discussione che, in ragione dei rilevanti interessi pubblici ad essa sottesi, è stata improntata ai canoni di massima celerità e flessibilità.

La *lex specialis* di gara, infatti, ha previsto termini serrati per la presentazione delle offerte, lo svolgimento delle operazioni di gara e la consegna dei materiali (cfr. art. 4); ha consentito agli aggiudicatari di partecipare anche solo per un *“singolo ambito territoriale”*, purché corrispondente ad almeno una Regione e/o Provincia Autonoma (cfr. art. 6); ha previsto una flessibilità dimensionale sulla quantità di prodotti offerta; ha, altresì, riconosciuto la possibilità di *“aggiudicazione a più operatori economici, fino a integrale copertura quantitativa e territoriale delle esigenze”* (cfr. art. 9).

La struttura commissariale, dunque, in ossequio alle richiamate disposizioni normative, ha pubblicato, in data 20 luglio 2020, un avviso di indizione di gara a procedura aperta semplificata e di massima urgenza, per l'acquisizione e la distribuzione di banchi scolastici e sedute attrezzate sull'intero territorio nazionale, suddiviso in due lotti.

In particolare, come già rilevato, l'avviso di gara era finalizzato all'acquisto fino a 1.500.000 di banchi scolastici monoposto di tipologia tradizionale e fino a 700.000 sedute complementari (Lotto A) e fino a 1.500.000 sedute scolastiche attrezzate di tipo innovativo (Lotto B), a favore di istituti della scuola primaria e della scuola secondaria.

Il suddetto avviso di gara ha specificato, in maniera puntuale, le tipologie di beni richiesti, chiarendo, altresì, che le quantità indicate per ciascuna tipologia dovevano ritenersi avere un valore puramente indicativo nell'ambito del complessivo fabbisogno di tre milioni di banchi/sedute attrezzate innovative e che le stesse sarebbero state esattamente definite in sede di sottoscrizione del contratto, unitamente all'indicazione degli Istituti scolastici destinatari, sulla base dei rispettivi fabbisogni comunicati dal Ministero dell'Istruzione. Proprio a tal fine, veniva richiesto a ciascun operatore di indicare l'ambito territoriale di fornitura (una o più Regioni e/o Province autonome) ed un numero minimo di banchi e sedute complementari tradizionali.

Veniva inoltre precisato che, alla luce dei fabbisogni degli istituti scolastici destinatari, la quantità di prodotti offerti, per l'ambito territoriale indicato dall'operatore economico, avrebbe potuto non essere acquistato per intero.

Il termine ultimo per la presentazione delle offerte veniva fissato al 30 luglio 2020 (successivamente prorogato al 5 agosto 2020); quello per la sottoscrizione dei contratti al 7 agosto 2020 (successivamente prorogato al 12 agosto 2020); quello per l'imballaggio, il trasporto, la consegna e il montaggio dei materiali al 31 agosto 2020 (successivamente prorogato all'8 settembre 2020).

Quanto alle prime due censure, gli odierni ricorrenti sostengono che la *lex specialis*, avendo posticipato alla sottoscrizione del contratto l'esibizione del "*Piano di dettaglio dei fabbisogni*" di competenza del MIUR (contenente l'elenco dettagliato delle scuole beneficiare della fornitura e le relative esigenze), avrebbe reso impossibile l'esatta delimitazione dell'ambito territoriale della commessa, nonché la stessa individuazione delle dimensioni degli arredi da fornire (che, secondo controparte, muterebbe a seconda che si tratti arredi destinati alle scuole primarie o secondarie).

L'avviso di gara, dunque, secondo la prospettazione della parte ricorrente, avrebbe omesso informazioni essenziali ai fini della predisposizione delle offerte, rendendo di fatto impossibile la partecipazione alla gara.

Le censure sono infondate.

Osserva il Collegio – come evidenziato più volte dalla struttura Commissariale in sede di chiarimenti all’avviso di gara – che la tipologia di gara oggetto del presente ricorso era tale per cui le previste forniture di prodotti, pur estese all’intero territorio nazionale, potevano essere frazionate in distinti ambiti territoriali liberamente scelti dai partecipanti e la stessa aggiudicazione poteva essere effettuata nei confronti di più operatori economici in modo tale da assicurare la celere ripresa delle attività didattiche in tutti gli Istituti scolastici dislocati nel Paese.

In tale contesto fattuale e giuridico così come cristallizzato nell’avviso di indizione di gara e nelle specifiche tecniche, dunque, la mancata conoscenza del Piano dei Fabbisogni non appare idonea a determinare una lesione dei diritti dei ricorrenti sotto il profilo della corretta partecipazione alla gara per indeterminatezza dell’oggetto, posto che:

- risulta determinato il complessivo fabbisogno all’interno di ciascun lotto;
- risultano indicate – allegato 2 Specifiche Tecniche – le caratteristiche comuni ai prodotti richiesti; le caratteristiche dei banchi e delle sedute in tipologia tradizionale; le caratteristiche delle sedute didattiche attrezzate di tipo innovativo ed i servizi complementari comuni;
- risulta espressamente riportata la possibilità di indicare uno o più ambiti territoriali;
- risulta espressamente prevista la possibilità di aggiudicare l’appalto a più operatori economici in relazione alle quantità offerte ed all’ambito territoriale di riferimento;
- risulta espressamente prevista la possibilità di non acquistare per intero il prodotto offerto in relazione alle esigenze dei singoli Istituti scolastici.

D’altra parte, come sottolineato negli scritti difensivi della parte resistente, ben quattordici operatori risultano avere presentato offerte di partecipazione mentre la stessa ricorrente ha sottoscritto un contratto di fornitura di banchi tradizionali e relative sedute.

Quanto all’asserita impossibilità di conoscere, in assenza del suddetto piano, la concreta dimensione degli arredi da fornire, è sufficiente rilevare che la *lex specialis* consentiva a ogni operatore di presentare offerta per qualunque tipologia di arredo, purché nel rispetto della norma UNI EN 1729:2016 e fatta salva, in ogni caso, la “flessibilità dimensionale” dei quantitativi offerti che, come detto, avrebbero potuto non essere acquistati per intero dalla stazione appaltante.

In merito, poi, alla censura afferente i “termini essenziali di consegna”, che la *lex specialis* ha imposto a pena di risoluzione del contratto e che la parte ricorrente ritiene del tutto irragionevoli e sproporzionati ove raffrontati con l’entità dei quantitativi della fornitura, è sufficiente osservare come tale ristrettezza dei termini risulta giustificata dal dover “*garantire l’ordinato avvio dell’anno scolastico 2020-2021, nonché a contenere e contrastare l’eventuale emergenza nelle istituzioni*

scolastiche statali” (cfr. art. 8, comma 8, d.l. 16 luglio 2020, n. 76) e che la procedura in questione è stata prevista dal legislatore ed è stata indetta dal Commissario Straordinario proprio al fine di assicurare la “tempestiva” e, allo stesso tempo, “sicura” ripresa delle attività scolastiche.

L’esiguità di tali termini, dunque, risulta giustificata dalla necessità, espressa a livello legislativo, di garantire il celere avvio del nuovo anno scolastico ed appare evidente che, stante la delicatezza della materia, si richieda agli operatori economici il rispetto di termini essenziali stringenti la cui violazione determinerebbe una inevitabile risoluzione immediata del contratto

Né, del resto, può ritenersi che i predetti termini siano manifestamente “sproporzionati” rispetto alla mole della fornitura, posto che la *lex specialis* – come rilevato – ha espressamente riconosciuto ai concorrenti la possibilità di partecipare per “ambiti territoriali limitati” e per quantitativi comunque inferiori al fabbisogno complessivo nazionale.

Conseguentemente e per i motivi esposti, il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

Le peculiarità della vicenda sottoposta a giudizio consentono, ad avviso del Collegio, la integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Alessandro Tomassetti, Consigliere, Estensore

Lucia Gizzi, Consigliere

L'ESTENSORE

Alessandro Tomassetti

IL PRESIDENTE

Salvatore Mezzacapo

