

La valutazione numerica delle offerte negli appalti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

di Umberto Frangipane

Data di pubblicazione: 10-10-2017

1. Negli appalti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione equivale a sufficiente motivazione quando la griglia delle voci e sottovoci predisposta dalla stazione appaltante, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiara, analitica, articolata e tale quindi da circoscrivere in modo adeguato il giudizio della commissione giudicatrice nell'ambito di un minimo e di un massimo, così da rendere comprensibile l'iter logico seguito in concreto da quest'ultima nel valutare i singoli profili tecnici delle offerte sulla base dei criteri predisposti nella legge di gara.

Conforme: Cons Stato, III, 11 agosto 2017, n. 3994, 8 novembre 2016, nn. 4650 e 4651, 7 marzo 2016, n. 921; IV, 20 aprile 2016, n. 1556; V, 20 marzo 2017, n. 1228, 30 settembre 2016, n. 3911, 18 gennaio 2016, n. 120, 24 marzo 2014, n. 1428.

Consiglio di Stato, sez. V, 22 settembre 2017, n. 3348 – Pres. Caringella, Est. Franconiero

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 4942 del 2017, proposto da:

Lavanderie dell'Alto Adige s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Bracco, con domicilio eletto presso il suo studio,

in Roma, via Flaminia Vecchia 732/d;

contro

L.I.T. Lavanderia Industriale Torinese s.r.l., in persona dell'amministratore delegato *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Merani, Antonella Borsero e Salvatore Dettori, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, piazza Santi Apostoli 66,

nei confronti di

Cosmo s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Dagna, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimiliano Marsili, in Roma, viale dei Parioli 44;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PIEMONTE, SEZIONE I, n. 414/2017, resa tra le parti, concernente una procedura di gara indetta da Cosmo s.p.a., ai sensi dell'art. 60 del nuovo codice dei contratti pubblici per l'affidamento del servizio di noleggio, lavaggio, sanificazione e manutenzione indumenti da lavoro / d.p.i del proprio personale dipendente

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della L.I.T. Lavanderia Industriale Torinese s.r.l. e della Cosmo s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 settembre 2017 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Enrico Bracco, Salvatore Dettori e, su delega dell'avvocato Dagna, Alessandro Pace;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Piemonte la L.I.T. Lavanderia Industriale Torinese s.r.l. impugnava gli atti della procedura di affidamento in appalto del servizio di noleggio, lavaggio, sanificazione e manutenzione indumenti da lavoro/d.p.i, per la

Cosmo s.p.a., società pubblica incaricata della gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani per il Consorzio Casalese Rifiuti (bando di gara pubblicato il 16 maggio 2016).

2. All'esito della selezione mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 95 del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) la gara era aggiudicata alla Lavanderie dell'Alto Adige s.r.l. (delibera del consiglio d'amministrazione n. 37 del 28 giugno 2016), mentre la ricorrente veniva esclusa, per mancato raggiungimento del punteggio tecnico minimo previsto dal disciplinare di gara (esclusione comunicata con nota prot. n. 2497 del 29 giugno 2016). A fronte dei 20 punti sui 40 massimi previsti per l'offerta economica richiesti la Lavanderia Industriale Torinese aveva infatti conseguito 19,58 punti.

3. Con la sentenza in epigrafe il Tribunale amministrativo adito accoglieva l'impugnazione.

4. Il giudice di primo grado reputava fondato il motivo di ricorso con cui la Lavanderia Industriale Torinese aveva censurato i punteggi attribuiti alle offerte tecniche per difetto di motivazione. Secondo il Tribunale amministrativo la «*genericità dei parametri di valutazione prefissati dal capitolato e dal disciplinare di gara*», «*aggravata dalla loro mancata articolazione in criteri e sub-criteri*», avrebbe richiesto una «*esplicitazione delle ragioni del giudizio*», mediante una motivazione puntuale.

5. Per la riforma della sentenza ha proposto appello l'aggiudicataria Lavanderie dell'Alto Adige.

6. Si sono costituite rispettivamente in resistenza ed adesione l'originaria ricorrente Lavanderia Industriale Torinese e l'ente aggiudicatore Cosmo s.p.a.

DIRITTO

1. Il punto risolutivo della presente controversia, ai sensi degli artt. 120, comma 10, e 74 cod. proc. amm. consiste nello stabilire se i criteri di valutazione delle offerte tecniche predisposti dalla Cosmo per la procedura di gara in contestazione presentino un grado di specificità tale da ritenere che l'obbligo di motivare i giudizi espressi sulla base degli stessi sia soddisfatto con la sola attribuzione dei punteggi numeri o se invece, come ritenuto dal Tribunale amministrativo, affinché tali giudizi fossero intelleggibili e verificabili che gli stessi avrebbero dovuto essere corredati da un'apposita motivazione.

Deve quindi precisarsi che la disamina in questione va condotta con riguardo ai due criteri di valutazione delle offerte su cui vertevano le censure svolte dalla Lavanderia Industriale Torinese nel ricorso di primo grado ed accolte dal giudice di primo grado. Essi consistono nelle «*proposte migliorative*» e nel «*sistema di controllo di gestione del ritiro/consegna indumenti dpi*», per i quali era previsto un massimo di 5 punti ciascuno e, come sottolineato dalla Lavanderia Industriale Torinese nel proprio ricorso, in relazione ai quali non erano stati introdotti sub-criteri e sub-punteggi, ai sensi dell'art. 95, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016.

2. Tanto premesso, la Sezione ritiene errate le conclusioni cui è pervenuto il giudice di primo grado e dunque fondati i motivi d'appello formulati al riguardo dalla Lavanderie dell'Alto

Adige.

3. I criteri di valutazione delle offerte tecniche in questione hanno infatti un grado di analiticità e chiarezza tali da non richiedere innanzitutto ulteriori specificazioni, attraverso la previsione di sub-criteri di valutazione, dei quali è peraltro pacifico il carattere facoltativo ai sensi del citato art. 95, comma 8, del nuovo codice dei contratti pubblici (come si evince dalla formulazione letterale della norma, a mente della quale «*possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi*»; in termini analoghi era espresso l'art. 83, comma 4, del previgente codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Inoltre, in virtù degli stessi criteri l'oggetto della valutazione delle offerte demandato alla commissione di gara non rimane indeterminato, per cui quest'ultima non può ritenersi obbligata ad integrare il punteggio numerico attraverso il quale tale valutazione è formulata con una motivazione che giustifichi le ragioni sottostanti al punteggio attribuito.

4. Va premesso al riguardo che il servizio in contestazione - noleggio, lavaggio, sanificazione e manutenzione indumenti da lavoro e dei dispositivi di protezione individuale del personale dipendente della Cosmo – non presenta apprezzabili elementi di complessità tecnica e dunque significativi spazi per proporre migliorie.

Da questo angolo visuale, è quindi evidente che il giudizio sulle proposte migliorative, nella ristretta forbice di 5 punti prevista per esse dal disciplinare di gara, è suscettibile di essere espresso in forme pienamente comprensibili per i concorrenti con la sola attribuzione del punteggio in questi limiti.

5. Deve poi sottolinearsi che il disciplinare non si limitava alla sola previsione del criterio di valutazione relativo alle «*proposte migliorative*», ma specificava che a questo riguardo sarebbero state valutate modifiche al servizio «*finalizzate ad una migliore e maggiore funzionalità*» dello stesso, indicandosi ivi, a titolo esemplificativo le proposte di «*maggior fornitura*» o «*maggior frequenza del lavaggio*».

Su questa base, i concorrenti erano in grado di formulare proposte migliorative del servizio nella piena consapevolezza di ciò che sarebbe stato valutato favorevolmente dalla commissione giudicatrice e di comprendere il giudizio dalla stessa espresso attraverso la sola attribuzione del punteggio numerico.

6. Le considerazioni da ultimo svolte si addicono in particolare alla Lavanderia Industriale Torinese, dal momento che per il criterio di valutazione in questione l'originaria ricorrente ha addirittura ottenuto il punteggio più alto tra i quattro partecipanti alla procedura di affidamento in contestazione: 3,20 punti sui 5 massimi previsti le proposte migliorative, con ciò dimostrando di avere ben compreso quali dovevano essere le soluzioni tecniche che sarebbero state valorizzate in termini di punteggio per il criterio di valutazione in questione.

7. A non diverse conclusioni deve giungersi per l'altro criterio e cioè per il sistema di controllo di gestione del ritiro / consegna degli indumenti e dei dispositivi di protezione individuale (per il quale l'originaria ricorrente ha ottenuto invece il punteggio più basso delle quattro concorrenti:

1,40 punti).

Si tratta all'evidenza di un aspetto puntuale e circoscritto della complessiva organizzazione del servizio posto a gara, tale da non richiedere valutazioni complesse e da estrinsecare attraverso una motivazione specifica, ulteriore rispetto al punteggio numerico.

8. Inoltre, come per le proposte migliorative anche in questo il disciplinare di gara enunciava un criterio motivazionale generale in grado di rendere *ex ante* chiari i profili sui quali la valutazione tecnica si sarebbe svolta e dunque sufficiente *ex post* il solo punteggio. Infatti, per il sistema di controllo di gestione del ritiro e della consegna degli indumenti e dei dispositivi di protezione il documento di gara in questione specificava che sarebbero state valutate le proposte «*relative all'utilizzo di un sistema organizzativo e gestionale utile per l'elaborazione completa-immediata e trasparente delle informazioni e dati riguardanti il servizio e la gestione dei reclami*».

Anche in questo caso i concorrenti erano stati pertanto posti nelle condizioni di offrire in piena consapevolezza soluzioni tecniche in grado di soddisfare le esigenze della stazione appaltante e di ottenere una valutazione positiva dalla commissione giudicatrice.

9. Alla luce di tutti i rilievi ora svolti deve essere fatta applicazione del principio costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione equivale a sufficiente motivazione quando la griglia delle voci e sottovoci predisposto dalla stazione appaltante, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico, articolato e tale quindi da circoscrivere in modo adeguato il giudizio della commissione giudicatrice nell'ambito di un minimo e di un massimo, così da rendere comprensibile l'*iter* logico seguito in concreto da quest'ultima nel valutare i singoli profili tecnici delle offerte sulla base dei criteri predisposti nella legge di gara (in tal senso, *ex multis*: Cons Stato, III, 11 agosto 2017, n. 3994, 8 novembre 2016, nn. 4650 e 4651, 7 marzo 2016, n. 921; IV, 20 aprile 2016, n. 1556; V, 20 marzo 2017, n. 1228, 30 settembre 2016, n. 3911, 18 gennaio 2016, n. 120, 24 marzo 2014, n. 1428). In particolare, al contrario di quanto ritenuto dal Tribunale amministrativo questo principio è applicabile al caso di specie, data l'analiticità dei criteri sulla base dei quali si è espresso il giudizio sulle offerte tecniche.

10. Le censure della Lavanderie dell'Alto Adige sono peraltro fondate anche in relazione al mancato accoglimento dell'eccezione di carenza di interesse dell'originaria ricorrente a censurare per carente motivazione i giudizi espressi dalla commissione giudicatrice nella procedura di gara in contestazione.

Come infatti sottolinea l'odierna appellante, la Lavanderia Industriale Torinese non ha censurato i giudizi da essa conseguiti per i due criteri di valutazione sopra esaminati, attraverso i punteggi numerici sopra ricordati, ma si è limitata a dedurre l'insufficiente motivazione a base di questi ultimi, senza tuttavia lamentare che per effetto di ciò si sarebbe consumata una ingiustificata ed illogica sottovalutazione della propria offerta.

11. Di ciò si è avveduto lo stesso Tribunale amministrativo, laddove ha rilevato che l'interesse della Lavanderia Industriale Torinese «*non è indirizzato alla contestazione della valutazione*

comparativa tra le offerte in gara, quanto alla contestazione della sua esclusione dalla gara conseguentemente al mancato raggiungimento della soglia di sbarramento; e tale provvedimento di esclusione viene censurato non in quanto illogico o ingiusto (in relazione alla sottostante graduazione del punteggio), ma in quanto immotivato, e quindi potenzialmente arbitrario».

Tuttavia, il giudice di primo grado non ha tratto da ciò l'immediata conseguenza di questa impostazione del motivo di impugnazione, consistente nella sua inidoneità ad attribuire alla ricorrente un'utilità concreta ed effettiva. Infatti, in sede di rinnovazione del giudizio tecnico sui parametri di valutazione delle offerte in questione la commissione di gara avrebbe dovuto limitarsi ad integrare i punteggi attribuiti con una motivazione sottostante, senza tuttavia potere modificare tali punteggi. Pertanto, per effetto di ciò l'offerta della Lavanderia Industriale Torinese si sarebbe sempre collocata al di sotto della soglia di sbarramento prevista dal disciplinare di gara.

12. L'appello deve quindi essere accolto per i due ordini di ragione sopra esposti.

Per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado deve essere respinto il ricorso della L.I.T. Lavanderia Industriale Torinese.

In applicazione del criterio della soccombenza quest'ultima deve essere condannata a rifondere all'odierna appellante Lavanderie dell'Alto Adige le spese del doppio grado di giudizio, per la cui liquidazione si rinvia al dispositivo. Nei rapporti la medesima appellante e la Cosmo s.p.a. va invece disposta la compensazione, a causa dell'assenza di posizione di conflitto tra queste due parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, respinge il ricorso della L.I.T. Lavanderia Industriale Torinese s.r.l.

Condanna quest'ultima a rifondere all'appellante Lavanderie dell'Alto Adige s.r.l. le spese del doppio grado di giudizio, liquidate complessivamente in € 5.000,00, oltre agli accessori di legge; compensa le spese nei rapporti tra la medesima appellante e la Cosmo s.p.a.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Raffaele Prosperi, Consigliere

Guida alla lettura

--	--

La Lavanderia Industriale Torinese s.r.l. (da ora in poi L.I.T. s.r.l.) ha partecipato alla procedura di affidamento in appalto del servizio di noleggio, lavaggio, sanificazione e manutenzione indumenti da lavoro/d.p.i, per la Cosmo s.p.a., società pubblica incaricata della gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani per il Consorzio Casalese Rifiuti.

All'esito della selezione mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ex art. 95 del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), la gara è stata aggiudicata alla Lavanderie dell'Alto Adige s.r.l., mentre la ricorrente è stata esclusa, per mancato raggiungimento del punteggio tecnico minimo previsto dal disciplinare di gara. A fronte dei 20 punti sui 40 massimi previsti per l'offerta economica richiesti la Lavanderia Industriale Torinese ha, infatti, conseguito 19,58 punti.

Avverso gli atti della procedura ha proposto ricorso la L.I.T. s.r.l. censurando i punteggi attribuiti alle offerte tecniche per difetto di motivazione.

Il Tribunale amministrativo ha accolto il ricorso ritenendo che la *«genericità dei parametri di valutazione prefissati dal capitolato e dal disciplinare di gara»*, *«aggravata dalla loro mancata articolazione in criteri e sub-criteri»*, avrebbe richiesto una *«esplicitazione delle ragioni del giudizio»*, mediante una motivazione puntuale.

Per la riforma della sentenza ha proposto appello l'aggiudicataria Lavanderie dell'Alto Adige.

Il Consiglio di Stato ha accolto il gravame proposto ritenendo di dover applicare il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione equivale a sufficiente motivazione quando la griglia delle voci e sottovoci predisposto dalla stazione appaltante, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico, articolato e tale quindi da circoscrivere in modo adeguato il giudizio della commissione giudicatrice nell'ambito di un minimo e di un massimo, così da rendere comprensibile l'*iter* logico seguito in concreto da quest'ultima nel valutare i singoli profili tecnici delle offerte sulla base dei criteri predisposti nella legge di gara (in tal senso, *ex multis*: Cons Stato, III, 11 agosto 2017, n. 3994, 8 novembre 2016, nn. 4650 e 4651, 7 marzo

2016, n. 921; IV, 20 aprile 2016, n. 1556; V, 20 marzo 2017, n. 1228, 30 settembre 2016, n. 3911, 18 gennaio 2016, n. 120, 24 marzo 2014, n. 1428).

In particolare, al contrario di quanto ritenuto dal Tribunale amministrativo, questo principio, secondo il Supremo Consesso della giustizia amministrativa, è applicabile al caso di specie, data l'analiticità dei criteri sulla base dei quali si è espresso il giudizio sulle offerte tecniche.

I criteri di valutazione delle offerte tecniche in questione hanno, infatti, un grado di analiticità e chiarezza tali da non richiedere innanzitutto ulteriori specificazioni, attraverso la previsione di sub-criteri di valutazione, dei quali è peraltro pacifico il carattere facoltativo ai sensi del citato art. 95, comma 8, del nuovo codice dei contratti pubblici (come si evince dalla formulazione letterale della norma, a mente della quale «*possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi*»; in termini analoghi era espresso l'art. 83, comma 4, del previgente codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Inoltre, in virtù degli stessi criteri l'oggetto della valutazione delle offerte demandato alla commissione di gara non rimane indeterminato, per cui quest'ultima non può ritenersi obbligata ad integrare il punteggio numerico attraverso il quale tale valutazione è formulata con una motivazione che giustifichi le ragioni sottostanti al punteggio attribuito.

Il Consiglio di Stato ha, poi, accolto le doglianze della Lavanderie dell'Alto Adige in relazione alla carenza di interesse dell'originaria ricorrente a censurare per carente motivazione i giudizi espressi dalla commissione giudicatrice nella procedura di gara in contestazione.

Come infatti ha sottolineato l'appellante, la L.I.T. s.r.l. non ha censurato i giudizi da essa conseguiti per i due criteri di valutazione sopra esaminati, attraverso i punteggi numerici sopra ricordati, ma si è limitata a dedurre l'insufficiente motivazione a base di questi ultimi, senza tuttavia lamentare che per effetto di ciò si sarebbe consumata una ingiustificata ed illogica sottovalutazione della propria offerta.

Secondo gli ermellini il motivo di ricorso è inidoneo ad attribuire alla ricorrente un'utilità concreta ed effettiva. Infatti, in sede di rinnovazione del giudizio tecnico sui parametri di valutazione delle offerte in questione la commissione di gara avrebbe dovuto limitarsi ad integrare i punteggi attribuiti con una motivazione sottostante, senza tuttavia potere modificare tali punteggi.

Pertanto, per effetto di ciò l'offerta della L.I.T. s.r.l. si sarebbe sempre collocata al di sotto della soglia di sbarramento prevista dal disciplinare di gara.