

Punteggio numerico, motivazione e divieto di commistione di requisiti di qualificazione e criteri di valutazione delle offerte

di Eugenio De Carlo

Data di pubblicazione: 12-4-2017

1. Nelle gare pubbliche il punteggio numerico, assegnato ai vari elementi di valutazione dell'offerta, integra di per sé una sufficiente motivazione ove siano prefissati, con chiarezza ed adeguato grado di dettaglio, i criteri in base ai quali la Commissione deve esprimere il proprio apprezzamento.

2. Il divieto di commistione tra criteri soggettivi di qualificazione e quelli oggettivi riguardanti la valutazione dell'offerta non risulta eluso o violato allorché gli aspetti organizzativi o di esperienza dell'offerente non sono destinati ad essere apprezzati in quanto tali, quindi in modo avulso dal contesto dell'offerta, come dato relativo alla mera affidabilità soggettiva, ma quale garanzia della prestazione del servizio secondo le modalità prospettate nell'offerta.

Guida alla lettura

La sentenza sopra evidenziata ha deciso il ricorso proposto da un concorrente ad una procedura di gara per l'affidamento di servizi sociali (specificamente di quello di assistenza domiciliare), bandito sulla scorta di quanto disposto dalla l.r. Puglia 19/2006 e dal regolamento regionale n. 4/2007.

Il Capitolato speciale dell'appalto, nel richiamare quanto prescritto dalla legge e dal regolamento regionali citati, aveva fissato ulteriori criteri, prevedendo *“La valutazione delle proposte verrà effettuata tramite l'adozione di criteri predefiniti, il cui risultato darà luogo a una graduatoria ordinata per punteggio, la valutazione avverrà in base all'esame dei seguenti elementi: A) Offerta Qualitativa ... Max Punti 70. B) Offerta economica – Prezzo: Max Punti 30 ...”*, specificando poi per ogni singolo elemento il sub criterio e il punteggio massimo da attribuire.

Avverso l'aggiudicazione definitiva insorgeva la ricorrente che lamentava vizi sia nell'attribuzione dei punteggi assegnati dalla commissione di gara sia in ordine al divieto di commistione tra requisiti di qualificazione e criteri di valutazione delle offerte.

Il ricorso, tuttavia, è stato rigettato dal Collegio respingendo entrambi i motivi di doglianza.

Quanto al primo motivo, infatti, il TAR ha aderito all'indirizzo giurisprudenziale secondo cui nelle gare pubbliche il punteggio numerico, assegnato ai vari elementi di valutazione dell'offerta, integra di per sé una sufficiente motivazione ove siano prefissati, con chiarezza ed adeguato grado di dettaglio, i criteri in base ai quali la Commissione deve esprimere il proprio apprezzamento, di modo che sia consentito ripercorrere il percorso valutativo compiuto e quindi controllare la logicità e la congruità del giudizio tecnico (v. Cons. St., sez. V, 28 giugno 2016, n. 2912).

Nel caso, di specie, esaminati i sub criteri utilizzati dalla stazione appaltante (ad es., quelli inerenti la qualità organizzativa dell'impresa nonché la qualità del servizio), il Collegio ha ritenuto il voto numerico assegnato ai singoli elementi di valutazione integrasse di per sé una motivazione sufficiente, proprio in quanto i criteri di valutazione sono prefissati in modo chiaro ed adeguato.

Per quanto riguarda l'asserita violazione del divieto di commistione tra criteri soggettivi di qualificazione e quelli oggettivi riguardanti la valutazione dell'offerta, laddove sono stati previsti punti per la *“formazione, qualificazione ed esperienza professionale e delle figure professionali anche aggiuntive a quelle previste per l'espletamento dei servizi”* e per la *“esperienza ed attività documentate nel territorio ...”*, il TAR si è rifatto a consolidata giurisprudenza in base alla quale *“il suddetto divieto non risulta eluso o violato allorché - come nella fattispecie - gli aspetti organizzativi o di esperienza dell'offerente non sono destinati ad essere apprezzati in quanto tali, quindi in modo avulso dal contesto dell'offerta, come dato relativo alla mera affidabilità soggettiva, ma quale garanzia della prestazione del servizio secondo le modalità prospettate nell'offerta, cioè come elemento incidente sulle modalità esecutive dello specifico servizio e quindi come parametro afferente alle caratteristiche oggettive della proposta contrattuale (Cons. Stato, Sez. V, 20/8/2013 n. 4191; 3/10/2012 n. 5197 e 23/1/2012, n. 266)”* (Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2016, n. 5419).

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1599 del 2016, proposto da:

XXX, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Nilo C.F. NLILGU53C13L049G, con domicilio eletto presso l'avv. Antonio Pacifico Nichil in Lecce, viale G. Leopardi 151;

contro

Comune di Martina Franca, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Pecorilla C.F. PCRGPP81A08H501T, con domicilio eletto presso l'avv. Angelo Vantaggiato in Lecce, via Zanardelli 7;

nei confronti di

YYY, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizio Cecinato C.F. CCNFRZ74S05L049S, Angelo Buonfrate C.F. BNFNGL64R29L049W, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tar in Lecce, via F. Rubichi 23;
ZZZ non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della comunicazione di aggiudicazione pervenuta il 4.10.2016 dell'Ambito Territoriale n. 5, a firma del Responsabile p.t. dell'Ufficio di piano dott.ssa Silvestri, di aggiudicazione definitiva della gara di affidamento servizi Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) e Assistenza Domiciliare (SAD) a valere sui fondi del piano sociale di zona e del Piano di Azione e Coesione (PAC) (CIG 653625938f) a favore della costituenda ATI Costituendo Raggruppamento YYY;

- della determina del Responsabile dell'Ufficio di piano di zona n. 317 del 27.9.2016 Reg. Gen. 2561;

- dei verbali di gara, nei limiti dell'interesse della ricorrente;

- del Capitolato di gara e degli atti correlati, nei limiti dell'interesse della ricorrente;

- di tutti gli atti connessi, presupposti e/o consequenziali;

per la disapplicazione e/o dichiarazione di inefficacia del contratto di appalto, laddove stipulato;

per il risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Martina Franca e dell'YYY;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 gennaio 2017 la dott.ssa Claudia Lattanzi e uditi l'avv. L. Nilo, per il ricorrente, l'avv. G. Paparella, in sostituzione dell'avv. G. Pecorilla, per il Comune, e l'avv. F. Cecinato, per la controinteressata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Consorzio ricorrente, terzo graduato, ha impugnato l'aggiudicazione definitiva della gara per l'affidamento dei servizi di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) e Assistenza Domiciliare (SAD) indetta dall'Ambito territoriale n. 5 e i verbali di gara e il Capitolato, specificando il suo interesse nella riedizione della gara.

Il ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: 1. Violazione di legge; eccesso di potere per sviamento; violazione della normativa comunitaria e nazionale; commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e i criteri oggettivi di valutazione. 2. Violazione di legge, art. 83 previgente codice degli appalti; eccesso di potere per difetto di motivazione; insufficienza del voto numerico espresso in relazione alla offerte tecnica; errata attribuzione dei punteggi numerici.

Sostiene il ricorrente: che la commissione di gara ha omesso di specificare i sub criteri e/o di definire le modalità di attribuzione dei punteggi previsti dalle voci; che l'articolazione prevista nel capitolato non consente l'adequata contestualizzazione del punteggio numerico.

Il Comune, con memoria del 26 novembre 2016, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancato superamento della cd. prova di resistenza e per carenza di interesse e ha controdedotto nel merito.

La controinteressata, con memoria del 28 novembre 2016, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso e ha controdedotto nel merito.

Con ordinanza n. 631/2016 è stata respinta la misura cautelare richiesta.

Il ricorrente, con memoria del 29 dicembre 2016, ha precisato i propri motivi nel senso che *"il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione non riesce ad operare alla stregua di una sufficiente motivazione poiché l'apparto delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina di gara non può dirsi sufficientemente chiaro, analitico ed articolato"*.

Alla pubblica udienza del 31 gennaio 2017 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Stante l'infondatezza del ricorso è possibile prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari.

La giurisprudenza, alla quale si aderisce, ha precisato che *“nelle gare pubbliche il punteggio numerico, assegnato ai vari elementi di valutazione dell'offerta, integra di per sé una sufficiente motivazione ove siano prefissati, con chiarezza ed adeguato grado di dettaglio, i criteri in base ai quali la Commissione deve esprimere il proprio apprezzamento, di modo che sia consentito ripercorrere il percorso valutativo compiuto e quindi controllare la logicità e la congruità del giudizio tecnico”* (Cons. St., sez. V, 28 giugno 2016, n. 2912).

L'appalto in questione è stato bandito sulla scorta di quanto disposto dalla l.r. 19/2006, il cui art. 55 prescrive che *“1. Gli enti pubblici affidano i servizi previsti dalla presente legge con procedure di evidenza pubblica secondo modalità tali da permettere il confronto tra più soggetti e più offerte, valorizzando prioritariamente l'apporto progettuale e gli elementi di conoscenza del territorio in cui tali soggetti operano, nonché fissando un prezzo base che sia compatibile con l'applicazione dei contratti collettivi per determinare la remunerazione delle risorse umane impiegate. 2. Il regolamento regionale di cui all'articolo 64 fissa: a) i requisiti generali per la partecipazione; b) i criteri per la valutazione della qualità dell'offerta secondo il metodo della proposta economicamente più vantaggiosa sulla base della qualità e del prezzo, attribuendo al fattore prezzo un punteggio non superiore al 40 per cento del punteggio complessivo ...”*.

Il regolamento regionale n. 4/2007 ha stabilito all'art. 23 (criteri per la valutazione delle offerte) che *“1. Per la valutazione della qualità delle offerte relative all'affidamento dei servizi gli ambiti territoriali, al fine di qualificare il sistema integrato di interventi e servizi sociali sul territorio regionale, applicano il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa, escludendo in ogni caso il ricorso al massimo ribasso. 2. Per la valutazione della qualità delle offerte presentate si utilizzano i seguenti criteri: - qualità organizzativa dell'impresa, - qualità del servizio, - qualità economica, - prezzo ...”*, prevedendo altresì all'art. 87 le caratteristiche che deve avere il servizio di assistenza domiciliare.

Il Capitolato speciale dell'appalto in questione, nel richiamare quanto prescritto dalla legge e dal regolamento regionali citati, ha fissato ulteriori criteri, prevedendo all'art. 26: *“La valutazione delle proposte verrà effettuata tramite l'adozione di criteri predefiniti, il cui risultato darà luogo a una graduatoria ordinata per punteggio, la valutazione avverrà in base all'esame dei seguenti elementi: A) Offerta Qualitativa ... Max Punti 70. B) Offerta economica – Prezzo: Max Punti 30 ...”*, specificando poi per ogni singolo elemento il sub criterio e il punteggio massimo da attribuire.

Ad esempio in relazione alla qualità organizzativa viene considerato, tra gli altri, quale sub criterio la qualità organizzativa dell'impresa (max punti 30/70), nel quale vengono ulteriormente specificate *“la presenza di sedi operative nell'ambito territoriale di svolgimento del servizio”* (punti 5), la *“capacità di attivare e collaborare con la rete dei servizi territoriali”* (punti 4), etc.; nonché la qualità del servizio (max punti 35/70), sub criterio ulteriormente specificato nelle *“esperienze e attività documentate sul territorio dell'Ambito n. 5 (numero e durata)”* (punti 6), *“capacità di lettura dei bisogni sociali del territorio dell'Ambito n. 5”* (punti 2), etc.

Da quanto sopra rilevato ne discende che il voto numerico assegnato ai singoli elementi di valutazione integra di per sé una motivazione sufficiente, proprio in quanto i criteri di

valutazione sono prefissati in modo chiaro ed adeguato.

Per quanto riguarda la dedotta violazione del divieto di commistione tra criteri soggettivi di qualificazione e quelli oggettivi riguardanti la valutazione dell'offerta, laddove sono stati previsti punti per la *“formazione, qualificazione ed esperienza professionale e delle figure professionali anche aggiuntive a quelle previste pe l'espletamento dei servizi”* e per la *“esperienza ed attività documentate nel territorio ...”*, è da rilevare che secondo la giurisprudenza alla quale si aderisce *“il suddetto divieto non risulta eluso o violato allorché - come nella fattispecie - gli aspetti organizzativi o di esperienza dell'offerente non sono destinati ad essere apprezzati in quanto tali, quindi in modo avulso dal contesto dell'offerta, come dato relativo alla mera affidabilità soggettiva, ma quale garanzia della prestazione del servizio secondo le modalità prospettate nell'offerta, cioè come elemento incidente sulle modalità esecutive dello specifico servizio e quindi come parametro afferente alle caratteristiche oggettive della proposta contrattuale (Cons. Stato, Sez. V, 20/8/2013 n. 4191; 3/10/2012 n. 5197 e 23/1/2012, n. 266)”* (Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2016, n. 5419).

In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese legali che si liquidano in euro 1.500 (millecinquecento) oltre accessori di legge a favore del Comune e euro 1.500 (millecinquecento) oltre accessori di legge a favore della controinteressata.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Ettore Manca, Consigliere

Claudia Lattanzi, Primo Referendario, Estensore