

Al metodo del “confronto a coppie” non si applica la proprietà transitiva

di Marco Lesto

Data di pubblicazione: 12-5-2017

1. Il metodo del confronto a coppie consiste nella valutazione comparativa tra due candidati per volta con attribuzione ad ognuno di essi di un punteggio relativo e non assoluto.
2. Tale metodologia non permette di individuare la migliore offerta in assoluto ma soltanto quella che in confronto con le altre si rileva essere la migliore.

Guida alla lettura

La stazione appaltante è libera di determinare la metodologia che ritiene più idonea per l'attribuzione dei punteggi riferiti ai criteri di natura qualitativa, pur nel rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e oggettività[1].

Fra i sistemi più utilizzati nella prassi vi è quello del **confronto a coppie** in base al quale i commissari confrontano l'offerta di ciascun concorrente indicando quale sia la preferita e il grado di preferenza, variabile tra 1 e 6 (1 - nessuna preferenza; 2 - preferenza minima; 3 - preferenza piccola; 4 – preferenza media; 5 – preferenza grande; 6 . preferenza massima).

In particolare, ogni elemento qualitativo dell'offerta è oggetto di valutazione attraverso la determinazione di coefficienti all'interno di una tabella triangolare nella quale le proposte di ogni concorrente sono confrontate a due a due: **per ogni coppia di offerte ciascun commissario indica l'elemento preferito, attribuendo un punteggio compreso nell'intervallo numerico indicato (1-6)[2].**

Tale metodologia non permette di individuare la migliore proposta in assoluto ma soltanto quella che in comparazione con le altre si rileva essere la migliore. A corollario consegue che **al confronto a coppie non è applicabile alcun automatismo procedimentale (cfr. la c.d. proprietà transitiva[3]) e non è consentito scindere le valutazioni dall'ambito (relativo e specifico) del confronto entro cui esse sono espresse[4].**

In particolare il confronto a coppie è imperniato su una serie di distinte e autonome valutazioni di ogni offerta con ciascuna delle altre conducendo a una valutazione complessiva, rappresentata dalla sommatoria delle preferenze riportate dal singolo concorrente rispetto a quelle conseguite dagli altri, con la conseguenza che **la valutazione di ciascun progetto e di**

ogni offerta è indicata dal totale dei punteggi attribuiti per ogni elemento posto in comparazione^[5].

La valutazione sottesa all'attribuzione del punteggio non può essere contestata e sindacata in assoluto, prescindendo dall'ambito proprio del confronto a coppie entro cui è espressa in termini (necessariamente) relativi sulla qualità complessiva dell'offerta.

Sulla scorta dei delineati principi la II sezione del Tar Lecce ha respinto il ricorso presentato contro l'aggiudicazione di una gara la cui legittimità era stata contestata proprio sul rilievo dell'erronea applicazione del criterio del "confronto a coppie".

Motivo di contestazione era la mancata valutazione delle offerte in termini assoluti e la violazione della regola della *proprietà transitiva*.

La Sezione ha ritenuto infondata la censura sulla considerazione che *"il metodo del confronto a coppie consiste nella valutazione comparativa tra due candidati per volta con attribuzione ad ognuno di essi di un punteggio relativo e non assoluto. Di conseguenza può darsi che nel successivo raffronto con altri i punteggi attribuiti non rispecchino la valutazione comparativa già effettuata, proprio perché si tratta di valutazione che ha rilievo solo all'interno della coppia, e che nel raffronto con altri termini di paragone perde di significato. Del resto, alla applicazione della cd. regola della proprietà transitiva ... osta l'insormontabile ostacolo rappresentato dalla impossibilità di individuare (se non in maniera arbitraria e apodittica) il cd. confronto-madre, al quale parametrare e ricondurre tutti gli altri."*^[6]

[1] Cfr. Delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 - Linee Guida n. 2, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa"

[2] Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 5 febbraio 2007, n. 458

[3] Secondo la quale, dato pari il confronto tra due offerte, il successivo confronto tra ciascuna di queste offerte ed una terza offerta dovrebbe necessariamente condurre ad esiti identici.

[4] Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 03.02.2016 n. 416

[5] Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 5 luglio 2007, n. 3814; 28 giugno 2002, n. 3586

[6] Cfr. Consiglio di Stato, VI, 2 luglio 2015, n. 3295; v. anche T.A.R. Valle d'Aosta, I, 15 gennaio 2016, n. 5, e, ancora, Consiglio di Stato, V, 28 febbraio 2012, n. 1150.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Ex art. 60 c.p.a., sul ricorso r.g. n. 394 del 2017, proposto da:

- Istituti di Vigilanza Riuniti D'Italia S.p.a. e Prodest Taranto S.r.l., rappresentate e difese dall'Avv. Alfredo Passaro, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Antonio Nicola Fortunato, in Taranto alla via Lucania 70;

contro

- l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio di Taranto, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Lecce e presso la medesima per legge domiciliata;

nei confronti di

- costituendo RTI VIS S.p.a. e Metronotte S.r.l. Istituto di Vigilanza, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Luigi Nilo e Francesco Calculli, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R.;

per l'annullamento

- del decreto n. 22/2017 del 20 febbraio 2017 col quale il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio di Taranto ha definitivamente aggiudicato la gara di appalto relativo alla "Procedura aperta per l'affidamento del servizio di vigilanza e sicurezza complementare a mezzo di Guardie Particolari Giurate (G.P.G.) nel Porto di Taranto per la durata di anni quattro CIG; 6648122BD1" al costituendo RTI VIS S.p.a./Metronotte S.r.l Istituto di Vigilanza;

- della nota prot. n. 3521/SG/GARE/OPE del 20 febbraio 2017 con la quale l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio di Taranto ha comunicato alla società I.V.R.I. - Istituti di Vigilanza Riuniti di Italia S.p.A., in qualità di mandataria del costituendo R.T.I. I.V.R.I./Prodest Taranto S.r.l., ai sensi dell'art. 79, comma 5 del D.Lgs. n. 163/2006 (applicabile alla gara de qua), l'avvenuta aggiudicazione definitiva della gara di appalto;

- di ogni altro provvedimento, antecedente, concomitante e successivo, con riguardo ai verbali di gara, e in particolare del verbale della Commissione Giudicatrice in seduta riservata n. 6) del 10 gennaio 2017; del verbale di seduta pubblica n. 3) del 17 gennaio 2017 (col quale è stata disposta l'aggiudicazione provvisoria - proposta di aggiudicazione);

- nonché tutti gli atti successivi e relativi all'eventuale affidamento temporaneo dell'appalto all'odierno aggiudicatario costituendo RTI Vis Spa/Metronotte S.r.l Istituto di Vigilanza, nonché l'eventuale contratto stipulato con il medesimo aggiudicatario, tenuto conto dei termini stabiliti dal D.Lgs 163/2006.

- nonché per la condanna al risarcimento del danno, ai sensi degli artt. 122 e 124 c.p.a.

qualora venisse stipulato il contratto con l'odierno controinteressato RTI Vis Spa/Metronotte S.r.l Istituto di Vigilanza, con possibilità di conseguire l'aggiudicazione a favore dell'odierna ricorrente ovvero, in caso di impossibilità a dichiarare l'inefficacia del contratto, a disporre il risarcimento del danno per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio - Porto di Taranto e del costituendo RTI VIS S.p.a./Metronotte S.r.l..

Visto il ricorso incidentale proposto dal RTI controinteressato.

Visti gli atti della causa.

Relatore alla camera di consiglio del 9 maggio 2017 il Cons. Ettore Manca e uditi gli Avv.ti Passaro, Matteo -per l'Avvocatura dello Stato-, Calculli e Nilo.

Sentite le parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a..

Premesso che:

- l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio - Porto di Taranto indiceva, con bando pubblicato in data 14.4.2016 (e, quindi, nella vigenza del D.lgs. n. 163/2016), una gara mediante "procedura aperta per l'affidamento del servizio di Vigilanza e sicurezza complementare a mezzo di Guardie Particolari Giurate (G.P.G.) nel Porto di Taranto" (Sez. II.1.1 del Bando di gara).

- il servizio oggetto dell'appalto aveva per oggetto la vigilanza di obiettivi fissi (varchi) del porto di Taranto, interni alla circoscrizione territoriale dell'Autorità Portuale (compresa nel tratto di costa che va dal castello Aragonese fino alla riva sinistra del fiume Tara), nonché il monitoraggio dinamico (vigilanza ispettiva) della medesima area (Sez. II.1.5 del Bando di gara).

- la durata dell'appalto era di 48 mesi, prorogabile per ulteriori 12 mesi (Sez. II.3 del Bando di gara)

- il criterio di aggiudicazione era quello dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" (da valutarsi in base ai seguenti criteri: 1. Modalità di esecuzione del servizio: max 40 punti; 2. Organizzazione tecnica: max 30 punti. Ribasso percentuale: max 30 punti; v. Sez. IV.2.1 del Bando di gara e Parte B, punto 1 del Disciplinare di gara, ove venivano precisati i sub-pesi per ognuno dei criteri predetti).

- in particolare, per quanto concerne le offerte tecniche, la lex specialis prevedeva che le stesse sarebbero state valutate "con il metodo del <<confronto a coppie>> secondo le linee-guida di cui all'allegato 'G' al D.P.R. n. 207 del 2010" (v. Parte B, punto 3.2 del Disciplinare di gara).

- alla seduta pubblica del 17 gennaio 2017 la Commissione Giudicatrice, dopo aver comunicato l'esito della valutazione tecnica effettuata mediante il "confronto a coppie", procedeva all'apertura delle offerte economiche, dalle quali emergeva che le odierne ricorrenti avevano formulato la migliore offerta economica, ma, comunque, sulla base del risultato tecnico, si ponevano al 2° posto della graduatoria provvisoria (graduatoria che veniva poi confermata dalla stazione appaltante la quale, con decreto n. 22/2017 del 20 febbraio 2017, aggiudicava definitivamente agli odierni controinteressati -il costituendo RTI VIS

S.p.a./Metronotte S.r.l Istituto di Vigilanza- la gara de qua).

2.- Rilevato che la ricorrente formulava i seguenti motivi di censura: 1) violazione di legge (art. 83, comma 5, D.lgs. n. 163/2006 - D.P.R. n. 207/2010: artt. 120 e 283 ed all.to. G/P); violazione della lex specialis della procedura, eccesso di potere per illogica e irrazionale motivazione della ponderazione del confronto a coppie, difetto di motivazione e carenza dei presupposti di fatto e diritto.

3.- Rilevato, ancora, che il costituendo RTI aggiudicatario Vis S.p.a./Metronotte S.r.l. Istituto di Vigilanza proponeva ricorso incidentale (per: violazione della disciplina di cui all'art. 38, comma 1, lett. f), D.lgs. n. 163 del 2006, come risultante da una serie di pronunce giurisdizionali; mancata indicazione, tra i soggetti di cui all'art. 38, comma 1, lett. b) e c), D.lgs. citato, del consigliere delegato Albrizio Giuseppe dal 10.6.2014; polizza fideiussoria presentata dal costituendo RTI IVRI/Prodest Taranto S.r.l. firmata solo dalla IVRI; - offerta economica firmata solo da IVRI; - mancata continuità per tutta la durata del procedimento del requisito della qualificazione della Prodest Taranto; - offerta del RTI aggiudicatario, applicati i corretti costi per la manodopera, in perdita e anomala; - punteggi attribuiti alla ricorrente dal commissario ing. Conte assolutamente eccessivo).

4.- Considerato che:

- per esigenze di economia processuale si <<procederà in via prioritaria allo scrutinio del ricorso principale, stante la sua infondatezza (v. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 9/2014), con conseguente declaratoria di improcedibilità del ricorso incidentale per carenza di interesse>> (v. T.A.R. Campania Napoli, VIII, 2 novembre 2016, n. 5030).

- "il metodo del confronto a coppie consiste nella valutazione comparativa tra due candidati per volta, con attribuzione ad ognuno di essi di un punteggio relativo e non assoluto. Di conseguenza può darsi che nel successivo raffronto con altri i punteggi attribuiti non rispecchino la valutazione comparativa già effettuata, proprio perché si tratta di valutazione che ha rilievo solo allo interno della coppia, e che nel raffronto con altro termine di paragone perde significato. Del resto, alla applicazione della cd. regola della proprietà transitiva [sulla quale si fonda, appunto, l'atto di gravame, ndr] osta l'insormontabile ostacolo rappresentato dalla impossibilità di individuare (se non in maniera arbitraria e apodittica) il cd. confronto-madre, al quale parametrare e ricondurre tutti gli altri" (Consiglio di Stato, VI, 2 luglio 2015, n. 3295; v. anche T.A.R. Valle d'Aosta, I, 15 gennaio 2016, n. 5, e, ancora, Consiglio di Stato, V, 28 febbraio 2012, n. 1150, per cui: <<Come precisato dalla giurisprudenza, il confronto a coppie ... prevede che ogni elemento qualitativo dell'offerta sia oggetto di valutazione attraverso la determinazione di coefficienti all'interno di una tabella triangolare, nella quale le offerte di ogni concorrente sono confrontate a due a due: per ogni coppia di offerte ogni commissario indica l'elemento preferito, attribuendo un punteggio di 1, che esprime parità; 2, che esprime la preferenza minima; 3, per l'ipotesi di preferenza piccola; 4, che contraddistingue una preferenza media; 5, che individua una preferenza grande; 6, che indica la preferenza massima (C.d.S., V, 5 febbraio 2007, n. 458). Il metodo in questione esprime, pertanto, non già una valutazione assoluta, ma piuttosto una valutazione relativa delle offerte, finalizzata ad individuare quella che, in raffronto con le altre appare migliore, non

potendosi peraltro applicare un giudizio transitivo (tra le offerte) (C.d.S., IV, 16 febbraio 1998, n. 300); in particolare il confronto a coppie è imperniato su una serie di distinte e autonome valutazioni di ogni offerta con ciascuna delle altre che esprime una valutazione complessiva dell'offerta, rappresentata dalla sommatoria delle preferenze da essa riportate rispetto a quelle conseguite dalle altre offerte, con la conseguenza che la valutazione di ciascun progetto e di ogni offerta è indicata dal totale dei punteggi attribuiti per ogni elemento posto in comparazione; C.d.S., V, 5 luglio 2007, n. 3814; 28 giugno 2002, n. 3586").

- le ricorrenti si limitano a dedurre genericamente che la Commissione non procedeva, in concreto, nelle forme del 'confronto a coppie', senza offrire sul punto alcuna dimostrazione (laddove invece il suo corretto svolgimento emerge univocamente dal verbale della seduta riservata n. 6 e dalle tabelle allegate).

5.- Ritenuto che, sulla base di quanto appena esposto, il ricorso principale è dunque infondato e dev'essere respinto, con conseguente improcedibilità per difetto di interesse del ricorso incidentale.

6.- Ritenuto, infine, che le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate nella complessiva somma di euro 3.000 (1.500 in favore del RTI controinteressato e 1.500 in favore della p.a.), oltre accessori di legge e rifusione del contributo unificato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Seconda di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 394 del 2017 indicato in epigrafe, lo respinge.

Dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse il ricorso incidentale.

Condanna le ricorrenti al pagamento in solido delle spese processuali, liquidate nella complessiva somma di euro 3.000,00 (tremila/00: millecinquecento in favore del RTI controinteressato e millecinquecento in favore della p.a.), oltre accessori di legge e rifusione del contributo unificato.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del 9 maggio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Ettore Manca, Consigliere, Estensore

Claudia Lattanzi, Primo Referendario

