

APPALTI: Gara – Aggiudicazione – Ove all’offerta vittoriosa sia stato attribuito un punteggio aggiuntivo – In difetto di una specifica qualifica professionale espressamente richiesta dal bando e/o dalla lettera di invito per tale punteggio – Illegittimità – Fattispecie.

Tar Campania - Napoli, Sez. I, 26 agosto 2022, n. 5515

“[...] il tenore della lettera di invito è univoco nel senso che, ai fini dell’attribuzione del punteggio aggiuntivo, occorresse la qualifica di Project Management Professional e non (solo) quella di Project Manager, come si desume anche dall’utilizzo delle lettere maiuscole, identificanti una specifica qualificazione che, in effetti, risulta diffusa e nota a livello internazionale con l’acronimo PMP: standard formativo elaborato negli Stati Uniti che prevede il rilascio di una certificazione conseguente ad esperienze specifiche e alla frequenza di corsi abilitanti.

Secondo quanto desumibile dalla guida versata in atti la certificazione di Project Management Professional viene rilasciata dal Project Management Institute (PMI) che elabora lo standard di conoscenze e il percorso formativo necessario a conseguirlo, consistente in una laurea almeno quadriennale, 36 mesi nella gestione di progetti e 35 ore di training; il possesso della certificazione attesta un bagaglio di conoscenze manageriali e di efficienza della gestionale che dovrebbe conferire ai Project Manager un valore aggiunto rispetto a chi ne è privo [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania, di Operazione S.r.l. e di So.C.E.M. S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 25 maggio 2022 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con lettera di invito – disciplinare di gara (procedura n. 3310/AQ-N-T/2021) la Giunta Regionale della Campania – ufficio speciale centrale acquisti, procedure di finanziamento di progetti relativi ad infrastrutture, progettazione – ha indetto la gara per la stipula di accordo quadro della durata di due anni (con possibile rinnovo) per l’esecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria delle opere a mare nei porti di competenza regionale mediante procedura negoziata senza pubblicazione di bando, con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell’art. 95 del D.lgs. 50/2016, importo a base d’asta € 1.563.450, di cui €

1.125.000 per lavori soggetto a ribasso ed € 438.750 per oneri di sicurezza e manodopera non soggetti a ribasso.

Nel termine di scadenza sono pervenute 3 offerte: Fenix Consorzio Stabile s.c.a.r.l. (ricorrente), RTI Operazione s.r.l (capogruppo) S.O.C.E.M. (mandante) e Savarese Costruzioni s.p.a..

Alla conclusione dei lavori della Commissione è stata proposta l'aggiudicazione in favore della RTI Operazione – S.O.C.E.M. con il punteggio di 66,942 di cui 58,75 per l'offerta tecnica e 8,19 per l'offerta economica. Il Consorzio Fenix si è classificato al secondo posto con un punteggio totale di 62,500 di cui 52,50 per l'offerta tecnica e 10,00 per l'offerta economica.

Avverso l'aggiudicazione disposta con decreto dirigenziale n. 754 del 23.11.21 è insorto il Consorzio Fenix con ricorso notificato in data 23 dicembre 2021 e depositato il 5 gennaio 2022, chiedendone l'annullamento sulla base delle seguenti censure.

I – Violazione dell'art. 15 del disciplinare di gara – difetto di istruttoria e di motivazione – violazione degli artt. 82 e 87 d.lgs 50/16 – travisamento – presupposto erroneo – ingiustizia manifesta – sviamento – violazione del principio di par condicio nelle gare pubbliche – violazione del regolamento ce n. 765/08 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9.7.08 in materia di accreditamento di organismi di valutazione della conformità.

II – violazione dell'art. 80, comma 5 lett. c bis) e f bis) del d.lgs 50/16 – violazione del principio di leale collaborazione nelle procedure a evidenza pubblica – travisamento e difetto di istruttoria – violazione dell'art. 15 del disciplinare di gara.

I due motivi, connessi tra loro, si fondano sulla premessa che l'art. 15 lett. A5 del punto 1 della lettera di invito subordinava l'attribuzione del punteggio specifico (5 punti) all'offerta tecnica al possesso da parte del direttore del cantiere e del responsabile della commessa della qualifica di Project Management Professional (PMP). Secondo parte ricorrente la certificazione UNI relativa alla qualifica di Project Manager del Responsabile della commessa e del Direttore del Cantiere non soddisferebbe il criterio prescritto dalla lettera di invito.

Ed infatti, secondo il consorzio ricorrente la PMP sarebbe la credenziale più importante per un Project Manager, per il cui conseguimento occorrono specifici requisiti formativi e la controinteressata, secondo quanto accertato in sede di accesso, non avrebbe provato che i propri direttori di cantiere e di commessa ne fossero in possesso.

Anzi dalla consultazione dell'elenco ufficiale dei Project Manager, in possesso della credenziale di PMP non risulterebbero i Project Manager del RTI controinteressato.

Inoltre, la dichiarazione in ordine al possesso della qualifica di PMP si appaleserebbe come non veritiera, di modo che l'impresa sarebbe incorsa anche in una causa di esclusione ai sensi dell'art. 80, co. 5, lett. f bis).

Si sono costituite in resistenza la controinteressata Operazione s.r.l. e la Regione Campania.

Con ordinanza 31 gennaio 2022, n. 187 questa Sezione ha accolto l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento di aggiudicazione.

Le parti hanno ulteriormente sviluppato le proprie difese ed eccezioni con le memorie ex art. 73 c.p.a. e all'udienza pubblica del 25 maggio 2022 la causa è stata introitata in decisione.

Con la memoria depositata in data 23 gennaio 2022, la controinteressata Operazione s.r.l. ha eccepito preliminarmente la carenza di interesse al ricorso, asserendo che la società avrebbe dovuto essere esclusa sia per aver falsamente dichiarato la disponibilità dell'area portuale della darsena di Torre Annunziata sia per aver falsamente dichiarato nella relazione tecnica l'inserimento nell'organico della consorziata designata di due professionisti PMP – ai fini dell'attribuzione dei cinque punti di cui al criterio A5 dell'art. 15 del disciplinare- che non risultano essere né alle dipendenze di quest'ultima né avere alcun rapporto di lavoro avente data certa anteriore alla scadenza della presentazione della domanda di partecipazione.

Sempre in via preliminare, la controinteressata contesta la sussistenza dell'interesse al ricorso, rilevando che seppure le fossero sottratti i cinque punti di cui al criterio A5 questi non altererebbero comunque la graduatoria.

Nel merito delle censure la controinteressata deduce che la legge di gara non prescriveva alcun requisito aggiuntivo rispetto alla qualifica di Project Management e che comunque la propria certificazione sarebbe sufficiente, atteso che la Legge di gara non imponeva che la qualifica in questione fosse riconosciuta da un particolare organo di certificazione.

La Regione, pur ammettendo che la qualifica di Project Manager Professional era obiettivamente richiesta dalla legge di gara ritiene trattarsi di qualifica non corrispondente a standard predefiniti di riferimento, trattandosi quindi di generica qualificazione che non richiederebbe qualificazioni ulteriori rispetto a quelle di Project Manager.

Del resto, prosegue la Regione, laddove la legge di gara ha inteso richiedere una precisa certificazione lo ha fatto espressamente, come nel caso del criterio A5 con riguardo al Sistema di Gestione anti corruzione nonché per la Gestione Ambientale e per la Sicurezza sul lavoro.

Pertanto, soggiunge la Regione, la ricorrente non offre la prova dell'esistenza di un sistema di accreditamento riconosciuto a livello europeo della qualifica di PMP, peraltro nemmeno indicato dalla lettera di invito.

Quanto alla prima eccezione preliminare con cui la società controinteressata contesta l'ammissione alla gara del consorzio ricorrente, il Collegio rileva che essa non può essere scrutinata, in quanto articolata con semplice memoria laddove la censura dell'operato dell'Amministrazione avrebbe

dovuto essere proposta con ricorso incidentale rivolto avverso gli atti della procedura di gara adottati al riguardo.

Neppure coglie nel segno l'ulteriore eccezione di difetto di interesse della ricorrente per carenza della prova di resistenza, sul presupposto che la sussistenza di uno scarto tra la ricorrente e la controinteressata superiore ai 5 punti (che il criterio A.5 riconosce) non comporterebbe alcun soprasso in graduatoria.

Ed infatti, la lettera di invito prevede l'applicazione del metodo aggregativo-compensatore che presuppone la riparametrazione dei singoli punti, di modo che gli effetti sulla graduatoria che deriverebbero dalla diversa attribuzione del punteggio relativo al punto A.5 non possono essere determinati attraverso una semplice operazione di sottrazione dei punti relativi al criterio in questione, implicando invece una riparametrazione integrale delle offerte tecniche.

Può dunque passarsi allo scrutinio del merito del ricorso.

Sia la Regione che la controinteressata adducono che il riferimento al PMP non alluderebbe all'integrazione di un requisito specifico ulteriore rispetto alla qualifica di Project management in capo al Direttore della commessa e al Direttore di cantiere.

In particolare secondo la Regione la prescrizione di cui alla lettera A3, nella quale sono dettagliate le certificazioni che i concorrenti avrebbero dovuto produrre per ottenere l'assegnazione del punteggio previsto nella medesima lettera, dimostrerebbe che il generico riferimento alla qualifica di Project Management Professional andava considerato come riferito indistintamente a qualunque forma di riconoscimento della stessa senza predefinire le specifiche certificazioni a cui esso andrebbe riferito.

Il Collegio non condivide questa impostazione, intendendo confermare la statuizione cautelare sul punto.

Deve chiarirsi in primo luogo che, nel caso di specie, si ha riguardo all'interpretazione relativa non ad un requisito di partecipazione alla selezione, ma ad un criterio per l'attribuzione del punteggio; non si tratta quindi di adottare un'interpretazione che sacrifichi il principio di massima partecipazione, bensì di ricostruire quale sia stato il reale intendimento della stazione appaltante, nel valutare l'offerta, introducendo lo specifico criterio di cui all'art. 15 Punto A.5 del paragrafo 1.

Tale constatazione consente anche di superare le obiezioni delle resistenti secondo cui la mancata individuazione dello specifico certificato che attesterebbe il possesso della esatta qualifica implicherebbe che essa non fosse effettivamente prescritta e che fosse quindi sufficiente quella di Project Manager effettivamente posseduta dai direttori del RTI controinteressato.

In realtà, il tenore della lettera di invito è univoco nel senso che, ai fini dell'attribuzione del punteggio aggiuntivo, occorresse la qualifica di Project Management Professional e non (solo)

quella di Project Manager, come si desume anche dall'utilizzo delle lettere maiuscole, identificanti una specifica qualificazione che, in effetti, risulta diffusa e nota a livello internazionale con l'acronimo PMP: standard formativo elaborato negli Stati Uniti che prevede il rilascio di una certificazione conseguente ad esperienze specifiche e alla frequenza di corsi abilitanti.

Secondo quanto desumibile dalla guida versata in atti la certificazione di Project Management Professional viene rilasciata dal Project Management Institute (PMI) che elabora lo standard di conoscenze e il percorso formativo necessario a conseguirlo, consistente in una laurea almeno quadriennale, 36 mesi nella gestione di progetti e 35 ore di training; il possesso della certificazione attesta un bagaglio di conoscenze manageriali e di efficienza della gestionale che dovrebbe conferire ai Project Manager un valore aggiunto rispetto a chi ne è privo.

Sotto questo profilo non coglie nel segno il rilievo delle resistenti secondo cui l'attribuzione di uno specifico punteggio al possesso di una certificazione rilasciata da un organismo privato estero, violerebbe le direttive appalti che riconoscerebbero valore alle sole qualificazioni rilasciate da organismi riconosciuti a livello europeo.

Ed infatti, l'Amministrazione, nei limiti della ragionevolezza e della non discriminazione tra i concorrenti, possiede un'ampia discrezionalità nella determinazione dei parametri di attribuzione del punteggio (per i quali valgono criteri non sovrapponibili a quelli di partecipazione), attribuendo preferenza mediante punteggi aggiuntivi ai concorrenti dotati di conoscenze od esperienze certificabili anche con l'intervento di soggetti privati; purché ciò si giustifichi in relazione allo scopo perseguito mediante l'indizione della procedura selettiva (Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 123; Id., Sez. III, 12 febbraio 2020, n. 1076) e derogabile, seppur attraverso una decisione che deve essere adeguatamente motivata (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 12 settembre 2014, n. 4669; Id., Sez. III, 12 febbraio 2020, n. 1076).

Nel caso di specie la complessità dell'oggetto dell'appalto consistente nella manutenzione ordinaria di tutti i porti rientranti nell'ambito della competenza della Regione, giustificava l'introduzione di elementi premianti nei confronti di quei concorrenti che potessero attestare conoscenze gestionali ulteriori rispetto a quelle di base connesse alla qualifica di Project Manager.

Ciò premesso, la controinteressata non ha provato di essere in possesso della specifica certificazione di PMP con la conseguenza che il relativo punteggio riconosciuto dall'art. 15 lett. A.5 non può esserle riconosciuto.

Ne deriva che, applicando il sistema compensatore aggregativo previsto nella *lex specialis* di gara, l'Amministrazione dovrà ricalcolare il punteggio attribuito alle concorrenti tenendo conto dei rilievi di cui alla presente sentenza.

In considerazione della peculiarità delle questioni trattate e della loro specifica novità, le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti, salvo il contributo unificato che è posto a carico della Regione Campania.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate, salvo il contributo unificato a carico della Regione Campania.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 25 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente FF

Giuseppe Esposito, Consigliere

Domenico De Falco, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO