

Publicato il 11/01/2022

N. 00016/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00526/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 526 del 2021, proposto da Promovideo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Bevilacqua e Fabio Buchicchio, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Perugia, via XX Settembre n. 76, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Natascia Marsala, con domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale in Perugia, palazzo Ajò, corso Vannucci n. 30, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Kolorado S.a.s. di Marcantonini Paolo & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giulia Migliorini, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, corso Vannucci n. 30, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

in via principale:

- della determinazione del Direttore della Direzione regionale Risorse, programmazione, cultura e turismo della Regione Umbria del 23.06.2021, n. 6214, pubblicata in data 28.06.2021 sul MEPA e comunicata in pari data alla ricorrente a mezzo PEC, con la quale è stato affidato alla Kolorado S.a.s. di Paolo Marcantonini e C. per l'importo di € 149.000,00, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 95, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016, l'appalto – indetto tramite portale MEPA con determinazione dirigenziale del 10.08.2020, n. 7157, e successiva determinazione dirigenziale del 13.10.2020, n. 10425, RDO 2694644 – relativo ai servizi utili alla realizzazione di eventi ed iniziative riferibili alla strategia di comunicazione del Programma di Sviluppo rurale per l'Umbria 2014/2020 e propedeutici all'avvio della nuova fase di programmazione comunitaria, con prestazioni da completare entro 36 mesi dalla data di sottoscrizione del contratto, CIG:8392051B8E;

- nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale e comunque connesso e/o collegato a quello dianzi menzionato, ivi compresi:

a) l'aggiudicazione provvisoria di estremi sconosciuti, resa nota mediante pubblicazione, in data non precisata, nella sezione "*Gestioni partecipazioni all'iniziativa*" e "*Gare a cui hai partecipato*" del MEPA; b) la nota inviata via *e-mail* il 6.05.2021, menzionata nella predetta determina n. 6214/2021, in forza della quale il Responsabile unico del procedimento ha confermato in capo all'aggiudicatario il possesso dei requisiti dichiarati, con tutti gli eventuali allegati, nessuno escluso; c) i verbali di valutazione delle offerte tecniche delle sedute del seggio di gara n. 1 del 24.03.2021, n. 2 del 29.03.2021, n. 3 del 29.03.2021 [in realtà 30.03.2021], e, comunque, d) ogni altro atto e provvedimento adottato nella procedura,

nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente al conseguimento dell'aggiudicazione, se del caso anche previa esclusione della controinteressata, per la declaratoria dell'inefficacia del contratto stipulato tra

la stazione appaltante e l'aggiudicataria Kolorado Sas, nel quale la ricorrente si dichiara fin da ora disponibile a subentrare, nonché, nell'ipotesi di impossibilità di eseguire integralmente le prestazioni oggetto dell'affidamento all'esito dell'annullamento dell'aggiudicazione in favore della controinteressata, per il risarcimento del danno in forma specifica, mediante subentro nella parte residua del contratto o, per la parte già eseguita, e laddove non fosse possibile l'integrale esecuzione del contratto, per equivalente;

in via gradata:

- degli stessi atti già impugnati in via principale;

- nonché *in parte qua*, dello stesso capitolato d'oneri,

e per la ripetizione della procedura in contestazione ad opera di una nuova commissione, ferme le domande già presentate, a decorrere dalla fase di valutazione delle offerte tecniche e per la declaratoria dell'inefficacia del contratto stipulato tra la stazione appaltante e l'aggiudicataria Kolorado S.a.s.;

in via ulteriormente gradata:

- degli stessi atti già impugnati in via principale;

- nonché dell'art. 6 del capitolato d'oneri rubricato "*Requisiti di partecipazione. Procedura di affidamento e criteri di aggiudicazione*" e dell'allegato 2 – offerta tecnica, parte integrante e sostanziale delle determinazioni dirigenziali 7157/2020 e 10424/2020, laddove individuano i criteri oggetto di valutazione ed i pesi finalizzati alla ponderazione dei punteggi da assegnare per l'offerta tecnica,

e per la ripetizione della procedura in oggetto ad opera di una nuova commissione, ferme le domande presentate, a decorrere dalla fissazione di nuovi criteri di valutazione e ponderazione dell'offerta tecnica di cui all'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016 e per la declaratoria dell'inefficacia del contratto stipulato tra la stazione appaltante e l'aggiudicataria Kolorado S.a.s.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria e di Kolorado S.a.s. di Marcantonini Paolo & C.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2021 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con determinazione dirigenziale del 10.08.2020, la Regione Umbria indiceva, ai sensi dell'art. 36, c. 2, lett. *b*), del d.lgs. n. 50/2016, una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per l'affidamento dei “*Servizi utili alla realizzazione di eventi ed iniziative riferibili alla Strategia di comunicazione del Programma di sviluppo rurale per l'Umbria 2014/2020 e propedeutici all'avvio della nuova fase di programmazione comunitaria*”, per la durata di 36 mesi decorrenti dalla sottoscrizione del contratto, da svolgersi mediante ricorso al MEPA, con importo a base d'asta soggetto a ribasso di € 149.000,00 oltre IVA.

In data 20.11.2020 veniva pubblicata sul MEPA la richiesta di offerta corredata del capitolato speciale d'onori, dello schema di offerta tecnica e dello schema di offerta economica, come precedentemente sostituiti con determinazione del 13.11.2020.

2. – Alla scadenza del termine previsto, presentavano le proprie offerte Promovideo S.r.l., Kolorado S.a.s. e Paolo Marcantonini & C. e Le Fucine Art&Media S.n.c.

3. – Con determinazione dirigenziale del 27.01.2021 veniva nominata la commissione di gara, la quale, all'esito dei lavori svolti in tre distinte sedute (rispettivamente il 24.03.2021, il 29.03.2021 ed il 30.03.2021) e previa riparametrazione dei punteggi secondo le modalità indicate negli atti di indizione della procedura, formava la graduatoria che vedeva al primo posto Kolorado con il punteggio complessivo di punti 90,25/100 (di cui 80 per

l'offerta tecnica e 10,25 per l'offerta economica), al secondo posto Promovideo con il punteggio complessivo di punti 82,57/100 (di cui 62,57 per l'offerta tecnica e 20,00 per l'offerta economica) e al terzo posto Le Fucine con il punteggio complessivo di punti 54,11/100 (di cui 42,28 per l'offerta tecnica e 6,83 per l'offerta economica).

4. – A seguito della pubblicazione dell'esito provvisorio della procedura, in data 27.04.2021 Promovideo formulava istanza di accesso a tutta la documentazione della gara, ovvero alle offerte corredate dei relativi documenti di tutti i partecipanti, a tutti i verbali della commissione e a tutti i provvedimenti *medio tempore* adottati dalla stazione appaltante.

Poiché entrambi gli altri offerenti, nelle rispettive domande di partecipazione avevano negato l'autorizzazione all'accesso agli atti da parte di terzi per ragioni di tutela del *know how*, in data 10.05.2021 la stazione appaltante comunicava ad essi la presentazione dell'istanza di accesso di Promovideo onde metterli nelle condizioni di fornire ogni ulteriore osservazione e indicazione utile e pertinente ritenuta utile in ordine alle esigenze di segretezza già manifestate.

In attesa delle osservazioni dei due offerenti in ordine all'accessibilità dell'offerta tecnica, con nota del 11.05.2021 la stazione appaltante forniva a Promovideo il *link* informatico per l'accesso ad una parte dei documenti, e precisamente ai verbali di gara, alla documentazione amministrativa ed all'offerta economica dei due altri partecipanti, alla determinazione dirigenziale di indizione della procedura, alla determinazione dirigenziale di modifica della determinazione n. 7157/2020 ed alla determinazione dirigenziale di nomina della commissione.

Successivamente, con nota del 26.05.2021, la stazione appaltante comunicava a Promovideo che Kolorado aveva negato la propria autorizzazione all'ostensione della parte grafica dell'offerta tecnica, esprimendo invece il consenso per l'accesso alla relazione tecnica.

Veniva pertanto fornita a Promovideo l'offerta tecnica di Kolorado limitatamente alla parte (relazione tecnica) per cui era stato manifestato il consenso.

5. – Con nota trasmessa a mezzo PEC il 28.06.2021, la stazione appaltante trasmetteva a Promovideo la determinazione dirigenziale del 23.06.2021, di aggiudicazione dell'appalto a Kolorado per l'importo di € 149.000,00 oltre IVA.

6. – Promovideo presentava nuova istanza di accesso *ex art. 76, c. 2, d.lgs. n. 50/2016*, in data 8.07.2021.

7. – Con ricorso notificato il 23.07.2021 e depositato il 28.07.2021, Promovideo ha impugnato gli atti della procedura ed ha chiesto:

- in via principale, l'annullamento dell'aggiudicazione della gara a Kolorado, dell'aggiudicazione provvisoria, della nota con la quale il RUP ha confermato in capo all'aggiudicataria il possesso dei requisiti dichiarati e i verbali di valutazione delle offerte tecniche delle sedute n. 1 del 24.03.2021, n. 2 del 29.03.2021 e n. 3 del 29.03.2021 [in realtà 30.03.2021], con accertamento del diritto di essa Promovideo al conseguimento dell'aggiudicazione, se del caso anche previa esclusione della controinteressata, declaratoria dell'inefficacia del contratto stipulato tra la stazione appaltante e l'aggiudicataria Kolorado e condanna della stazione appaltante al risarcimento in forma specifica mediante subentro nel contratto o, laddove non fosse possibile il subentro nell'integrale esecuzione dello stesso, per equivalente;

- in via gradata, l'annullamento degli stessi atti già impugnati in via principale nonché, in parte, del capitolato d'oneri, con conseguente ripetizione della procedura previa nomina di una nuova commissione, ferme le domande già presentate, a decorrere dalla fase di valutazione delle offerte tecniche e declaratoria dell'inefficacia del contratto stipulato tra la stazione appaltante e l'aggiudicataria Kolorado;

- in via ulteriormente gradata, l'annullamento degli stessi atti già impugnati in via principale, nonché dell'art. 6 del capitolato d'oneri, rubricato "*Requisiti di*

partecipazione. Procedura di affidamento e criteri di aggiudicazione”, e dell’allegato 2 – offerta tecnica, laddove individuano i criteri oggetto di valutazione ed i pesi finalizzati alla ponderazione dei punteggi da assegnare per l’offerta tecnica, con conseguente ripetizione della procedura previa nomina di una nuova commissione, ferme le domande presentate, a decorrere dalla fissazione di nuovi criteri di valutazione e ponderazione dell’offerta tecnica di cui all’art. 95 del d.lgs. n. 50/2016 e declaratoria dell’inefficacia del contratto stipulato tra la stazione appaltante e l’aggiudicataria Kolorado.

A sostegno del ricorso Promovideo ha posto i seguenti motivi:

- in relazione alla domanda proposta in via principale: *I*) violazione dell’art. 10 del capitolato d’oneri in relazione all’art. 105 del d.lgs. n. 50/2016 ed eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria;

- in relazione alla domanda proposta in via gradata: *II*) violazione dell’art. 7 del d.lgs. n. 50/2016, violazione del principio della continuità della gara, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione; *III*) violazione dell’art. 77 del d.lgs. n. 50/2016 sotto altro profilo; *IV*) violazione dell’art. 77 del d.lgs. n. 50/2016 sotto ulteriore profilo;

- in relazione alla domanda formulata in via ulteriormente gradata: *V*) violazione dell’art. 95, cc. 1, 6 e 10-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016, anche in riferimento alle linee guida ANAC n. 2/2016; *VI*) violazione dell’art. 95, cc. 1, 6 e 10-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016, anche in riferimento alle linee guida ANAC n. 2/2016.

8. – Si sono costituite in giudizio per resistere al ricorso tanto la Regione Umbria quanto l’aggiudicataria Kolorado.

9. – In vista della discussione del ricorso, le parti hanno scambiato memorie e repliche.

10. – All’udienza pubblica del 21 dicembre 2021, sentite le parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

11. – Il principio di diritto espresso dal Consiglio di Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5 – secondo cui «*nel giudizio impugnatorio di legittimità in primo grado, la parte può graduare, esplicitamente e in modo vincolante per il giudice, i motivi e le domande di annullamento, ad eccezione dei casi in cui, ex art. 34, co. 2, c.p.a., il vizio si traduca nel mancato esercizio di poteri da parte dell'autorità per legge competente*» – impone di scrutinare il ricorso di Promovideo secondo l'ordine dalla stessa parte seguito nella formulazione delle domande e dei relativi motivi di impugnazione.

12. – Prendendo, dunque, le mosse dalla domanda formulata in via principale devono farsi le seguenti considerazioni.

12.1. – La doglianza di Promovideo ruota intorno al ruolo che, secondo la relazione tecnica presentata da Kolorado, dovrebbe svolgere nell'esecuzione del servizio il “gruppo di lavoro” composto dall'*art director* Carlo Crescimbeni, dal *copywriter senior* Roberto Rossi e dal *copywriter* Andrea Luccioli, nessuno dei quali legati alla società aggiudicataria da rapporto di lavoro subordinato.

Infatti, secondo Promovideo, la previsione dell'attività del “gruppo di lavoro” integrerebbe una violazione dell'art. 10 del capitolato d'oneri in materia di subappalto in relazione all'art. 105 del codice dei contratti pubblici, dal momento che Kolorado, tanto nella domanda quanto nel DGUE, aveva dichiarato di «*impegnarsi ad eseguire in proprio tutte le prestazioni oggetto dell'appalto*», così escludendo di voler ricorrere al subappalto.

La ricorrente sostiene che le prestazioni oggetto dell'appalto verranno svolte essenzialmente dai componenti del gruppo di lavoro, ciò che integrerebbe una violazione del divieto di subappalto previsto dall'art. 10 del capitolato d'oneri e dall'art. 105, cc. 1, 2 e 4 del d.lgs. n. 50/2016.

12.2. – La stazione appaltante e la controinteressata ribattono che il coinvolgimento del gruppo di lavoro non integrerebbe ricorso al subappalto, ma legittimo esercizio della facoltà, prevista dall'art. 105, c. 3, lett. a), del codice dei contratti pubblici, a norma del quale non ricorre il subappalto nel caso di «*affidamento di attività specifiche a lavoratori autonomi, per le quali occorre*

effettuare comunicazione alla stazione appaltante», nel caso di specie effettuata da Kolorado.

12.3. – Il collegio non condivide la tesi della ricorrente.

Il criterio discrezionale tra il subappalto e l'affidamento di attività specifiche a lavoratori autonomi riposa, secondo la giurisprudenza, non solo sulla specificità delle prestazioni, ma anche sulla diversità degli effetti giuridici dei due tipi di contratto: *«[L]e prestazioni alla base dei due contratti sono infatti dirette a destinatari diversi: nel caso del subappalto, il subappaltatore esegue direttamente parte delle prestazioni del contratto stipulato con l'amministrazione, sostituendosi all'affidatario; nell'altro caso, le prestazioni sono rese in favore dell'aggiudicatario che le riceve, inserendole nell'organizzazione di impresa necessaria per adempiere alle obbligazioni contrattuali e le riutilizza inglobandole nella prestazione resa all'amministrazione appaltante. Nel subappalto vi è un'alterità anche sul piano organizzativo, tra appaltatore e subappaltatore, poiché la parte di prestazione contrattuale è affidata dall'appaltatore a un terzo che la realizza direttamente attraverso la propria organizzazione; mentre nel contratto di cooperazione la prestazione resa è inserita all'interno dell'organizzazione imprenditoriale dell'appaltatore. I due contratti sono quindi diversi quantomeno sul piano funzionale»* (Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150).

Di conseguenza, posto che la fattispecie di cui all'art. 105, c. 3, lett. a), del d.lgs. n. 50/2016 non integra una deroga al subappalto, poiché con essa il legislatore ha inteso delimitare i confini della nozione di subappalto rilevante ai fini della normativa sui contratti pubblici, la disciplina in tema di subappalto non è estendibile in presenza di un rapporto di lavoro autonomo, a meno che non si dimostri che il relativo contratto sia stato stipulato per costituire solo uno schermo per il contratto di subappalto.

Tanto premesso, non si ravvisano nel caso di specie le condizioni per ritenere che il ricorso, da parte di Kolorado, alle prestazioni rese dai componenti del gruppo di lavoro costituisca elusione della disciplina in materia di subappalto posta dalla *lex specialis* e dall'art. 105 del Codice dei contratti pubblici.

Infatti, non emergono elementi, né la società ricorrente ne ha dato principio di evidenza in giudizio, tali da far ritenere che l'attività del gruppo di lavoro – composto dal capo progetto/coordinatore Paolo Marcantonini, che peraltro è legale rappresentante di Kolorado, dall'*art director* Carlo Crescimbeni, dal *copywriter senior* Roberto Rossi e dal *copywriter* Andrea Luccioli – costituisca esecuzione diretta della prestazione nei confronti della stazione appaltante in sostituzione di Kolorado, con i connotati tipici del contratto di appalto (organizzazione dei mezzi, assunzione del rischio, scopo del compimento di un'opera o di un servizio), configurandosi piuttosto dette attività come prestazioni rese – in un gruppo di lavoro di cui fa parte anche il legale rappresentante della società aggiudicataria – da professionisti (un architetto e due giornalisti) in favore dell'aggiudicataria, che le riceve inserendole nella propria organizzazione imprenditoriale al fine della esecuzione dell'appalto.

Peraltro, l'inconsistenza della doglianza della ricorrente si apprezza anche tenuto conto del numero e della diversità delle caratteristiche dei servizi oggetto dell'appalto, per come indicati nell'elenco – dal «*valore meramente indicativo e non esaustivo*» – di cui all'art. 1 del capitolato d'oneri (tra gli altri: ideazione di brand; ideazione e organizzazione eventi, convegni, seminari; allestimento di punti informativi; ideazione, creazione, sviluppo grafico e fotografico ed esecutivi di stampa di linee per seminari, convegno, eventi, iniziative sia in formato cartaceo che digitale; produzione di materiale informativo e pubblicitario; stampa di materiali per seminari, convegni, eventi, iniziative; pannelli *roll-up*, *banner*, targhe permanenti e strutture di comunicazione; interpretariato e traduzione testi; servizi di *hostess/steward*; servizi audio-video e luci; *gadget*; elaborazione di strategia di informazione e pubblicità; ideazione e creazione di confezioni promozionali di prodotti DOP/IGP umbri; sondaggi), elenco che induce a ritenere inverosimile l'ipotesi affacciata dalla ricorrente secondo la quale le principali prestazioni oggetto dell'appalto saranno svolte essenzialmente dai componenti del gruppo di lavoro esterni alla società aggiudicataria.

12.4. – Il primo motivo di ricorso, dunque, non merita accoglimento.

13. – Con il secondo, con il terzo e con il quarto motivo di ricorso, Promovideo deduce che gli atti della procedura per cui è causa sarebbero illegittimi per violazione dell'art. 77 del codice dei contratti pubblici sotto diversi punti di vista.

13.1. – Promovideo si duole, in primo luogo, del fatto che la commissione ha svolto i propri lavori in tre distinte sedute, con violazione del principio di continuità delle operazioni di gara.

Si duole, inoltre, del fatto che la commissione non ha proceduto ad esaminare le offerte dei tre operatori economici una dopo l'altra (ovvero l'intera offerta del primo operatore economico, quindi l'intera offerta del secondo e poi del terzo, in senso, per così dire, "verticale"), ma ha esaminato e valutato dapprima le tre offerte in relazione al primo "criterio" (seduta del 24.03.2021), quindi in relazione al secondo ed al terzo "criterio" (seduta del 29.03.2021) e, infine, in relazione al quarto "criterio" (seduta del 30.03.2021). In tale *modus operandi*, la società ricorrente vede la violazione dei principi di imparzialità e correttezza.

13.2. – Il collegio non condivide le doglianze sopra sintetizzate.

Il principio di concentrazione e di continuità delle operazioni di gara è posto al fine di scongiurare possibili influenze esterne nella valutazione delle offerte ed assicurare l'assoluta indipendenza di giudizio dell'organo all'uopo incaricato, oltre che a garanzia della corretta conservazione dei plichi e, più in generale, della documentazione di gara (Cons. Stato, sez. III, 11 marzo 2019, n. 1637; TAR Campania, Salerno, sez. I, 24 marzo 2020, n. 394). Di conseguenza, detto principio non è di tale absolutezza e rigidità da determinare sempre e comunque, laddove vulnerato, l'illegittimità degli atti di gara (cfr. Cons. Stato, sez. III, 18.06.2021, n. 4696; Id., 11 ottobre 2016, n. 4199).

Nel caso di specie, deve rilevarsi che le operazioni di valutazione delle offerte tecniche si sono esaurite in tre sedute della commissione giudicatrice che si

sono svolte in un breve lasso di tempo (dal 24 al 30 marzo 2021).

Inoltre, non è stata formulata alcuna allegazione di negligenze nella conservazione della documentazione di gara o di ipotetiche alterazioni della stessa, né sono state evidenziate specifiche circostanze che inducano a ritenere che, nell'arco di tempo sopra indicato, la commissione sia stata esposta a condizionamenti esterni che abbiano influito sulla valutazione delle offerte o che siano stati modificati il *modus operandi* o i criteri di giudizio.

Quanto alla scelta della commissione di procedere ad una valutazione "orizzontale" delle diverse offerte tecniche, ovvero per singoli elementi costitutivi (i "criteri" di cui all'allegato 2 della documentazione di gara), la stessa si sottrae alle censure della ricorrente, non sussistendo indici di palese illogicità o irragionevolezza nel *modus operandi* seguito dalla commissione.

Infatti, premesso che l'organo di valutazione ha seguito tale modalità di esame per le offerte tecniche di tutti gli operatori ammessi in gara – il che esclude che possa ravvisarsi alcun *vulnus* al principio di continuità delle operazioni di gara come sopra ricordato –, deve ritenersi che la scelta di procedere all'espressione dei giudizi tecnici dopo aver comparato le offerte per elementi omogenei – ovvero i "Servizi vari per l'allestimento di punti informativi"; l'"Ideazione del brand (logo ed immagine coordinata) per la nuova fase di programmazione dello sviluppo rurale dell'Umbria"; l'"Ideazione e creazione di confezioni promozionali di prodotti DOP/IGP umbri"; l'"Ideazione, creazione, sviluppo grafico e fotografico ed esecutivi di stampa di linee per seminari, convegno, eventi, iniziative sia in formato cartaceo che digitale" – ha consentito di procedere ad una più vicina comparazione delle stesse offerte.

Né la società ricorrente ha allegato specifici indici sintomatici di un uso distorto della discrezionalità tecnica da parte della commissione quale conseguenza della scelta della modalità di esame delle offerte tecniche sopra riferita, scelta dalla quale, dunque, non risulta essere derivata alcuna violazione del canone di imparzialità dell'azione amministrativa.

13.3. – In secondo luogo, Promovideo ravvisa una violazione dell'art. 77 del d.lgs. n. 50/2016 nella verbalizzazione dei soli giudizi collegiali e nella mancanza della formulazione dei giudizi individuali da parte dei singoli componenti della commissione.

13.4. – Anche la doglianza appena richiamata non merita condivisione.

Nessuna disposizione della *lex specialis* della procedura per cui è causa, infatti, imponeva di verbalizzare i singoli giudizi espressi da ciascun commissario, limitandosi a prevedere che il contratto sarebbe stato aggiudicato secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, c. 2, d.lgs. n. 50/2016, valutata da una commissione aggiudicatrice appositamente nominata dalla stazione appaltante. Ne consegue l'inconfigurabilità di un obbligo di formale e specifica esternazione dei giudizi individuali prima del necessario momento di sintesi collegiale e della verbalizzazione dei relativi esiti.

Infatti, *«in assenza di una espresso obbligo di specifica verbalizzazione imposto dal disciplinare di gara, non vi è ragione per derogare dal principio generale secondo il quale gli apprezzamenti dei commissari sono destinati ad essere assorbiti nella decisione collegiale finale, costituente momento di sintesi della comparazione e composizione dei giudizi individuali; mentre la separata enunciazione dei punteggi attribuiti dai singoli Commissari assume valore di formalità interna relativa ai lavori della Commissione esaminatrice – i cui giudizi, ai fini della verbalizzazione e della pubblicità esterna, sono sufficientemente documentati con la sola attribuzione del voto complessivo finale»* (Cons. Stato, sez. III, 9 dicembre 2020, n. 7788; Id., sez. V, 14 febbraio 2018, n. 952; Id., sez. III, 13 ottobre 2017, n. 4772; Id., sez. V, 8 settembre 2015, n. 4209).

13.5. – In terzo luogo, la società ricorrente sostiene che l'assegnazione dei punteggi numerici alle offerte tecniche non sarebbe idonea a permettere la ricostruzione delle valutazioni svolte dalla commissione e che il giudizio espresso per ognuno dei criteri e dei subcriteri di ogni offerta costituirebbe una motivazione solo apparente, giacché i giudizi sarebbero pressoché identici

tra loro, salvo distinguersi per gli aggettivi utilizzati in relazione alle diverse offerte.

13.6. – La doglianza non è divisibile.

Deve premettersi che, secondo consolidata giurisprudenza, anche nelle procedure finalizzate all'aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, «*quando i criteri di valutazione degli elementi dell'offerta tecnica sono sufficientemente dettagliati è sufficiente la mera espressione numerica del giudizio*» (cfr., di recente, Cons. Stato, sez. III, 12 ottobre 2021, n. 6841; Id., sez. V, 11 marzo 2021, n. 2086; TAR Campania, Salerno, sez. II, 13 maggio 2021, n. 1187; cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2016, n. 2912).

Nel caso di specie, la commissione giudicatrice, per ciascuno degli elementi delle offerte tecniche oggetto di valutazione, ha formulato i propri giudizi secondo i “criteri” ed i parametri predeterminati dal capitolato d'oneri e dall'allegato 2, dedicato alla valutazione dell'offerta tecnica, in relazione alla rispondenza delle proposte alle esigenze dell'Amministrazione, al loro grado fattibilità, al livello di chiarezza nell'esposizione degli impegni assunti, alla concretezza ed all'innovatività delle soluzioni presentate ed al livello di personalizzazione del servizio.

Nelle griglie relative ai diversi elementi da valutare delle offerte presentate, inoltre, la commissione ha dedicato, per ciascuno di essi, specifiche considerazioni (introdotte dall'espressione «*[i]n particolare ...*») ad ulteriore motivazione dell'espressione dei giudizi e dell'attribuzione dei correlati punteggi.

Dunque, tanto la formulazione dei giudizi quanto l'attribuzione dei relativi punteggi seguono i criteri di valutazione così come analiticamente predeterminati dalla *lex specialis* della procedura per cui è causa e, inoltre, risulta dai verbali della commissione che le valutazioni espresse nei confronti dei diversi elementi delle offerte sono state ulteriormente motivate dalla commissione.

Non si ravvisano pertanto profili di fondatezza della doglianza della società ricorrente.

14. – Con il quinto e con il sesto motivo di ricorso, Promovideo deduce la violazione dell'art. 95 del codice dei contratti pubblici con riguardo alla determinazione dei criteri di valutazione delle offerte.

14.1. – La ricorrente sostiene, in primo luogo, che i criteri di valutazione delle offerte farebbero riferimento soltanto a quattro dei sedici servizi oggetto dell'appalto di cui all'art. 1 del capitolato d'onere ed impedirebbero, per questo, l'esplicazione di una concorrenza effettiva e la valorizzazione degli elementi qualitativi dell'offerta. Inoltre, i sottocriteri nei quali sono stati suddivisi i quattro criteri evidenzierebbero la violazione dell'art. 95, cc. 1, 6 e 10-*bis*, del codice dei contratti pubblici e delle linee guida ANAC n. 2 del 2016, perché non possiederebbero i caratteri dell'oggettività e della misurabilità.

In secondo luogo, la ricorrente deduce che la graduazione dei punteggi secondo sei livelli – da ottimo a non valutabile e con la previsione di un metodo di calcolo – sarebbe meramente apparente a causa della impossibilità di attribuire un effettivo coefficiente di ponderazione a criteri di valutazione che, secondo quanto già sostenuto da Promovideo, non sarebbero né oggettivi né misurabili.

14.2. – La stazione appaltante aveva stabilito che i servizi oggetto della prestazione sarebbero stati i sedici indicati ai punti da *i.* a *xvi.* dell'elenco di cui all'art. 1 del capitolato d'onere – avente peraltro «*valore meramente indicativo e non esaustivo*» – e aveva indicato gli “elementi di valutazione” dell'offerta tecnica nel documento denominato «*allegato 2 – offerta tecnica*» (art. 6 del capitolato d'onere).

Con il documento da ultimo citato, la stazione appaltante aveva stabilito che la valutazione dell'offerta tecnica si sarebbe incentrata su quattro delle prestazioni di cui all'art. 1 del capitolato d'onere (alle quali l'allegato 2 si riferisce usando l'espressione “criteri”), ovvero:

a) i «*Servizi vari per allestimento di punti informativi*», indicati al punto *iii.* dell'art. 1 del capitolato d'oneri («*criterio n. 1*»), per i quali l'allegato indicava i seguenti quattro elementi da valutare (con attribuzione di un punteggio ottenuto dalla moltiplicazione dei 5 punti disponibili per il coefficiente, da 1 a 0, corrispondente al giudizio espresso, da ottimo a non valutabile):

a1) «*Livello di riconoscibilità e capacità della grafica e dei prodotti di esprimere l'identità del PSR Umbria 2014/2020*»;

a2) «*Qualità della grafica e dei prodotti in termini di elaborazione progettuale*»;

a3) «*Qualità della grafica e dei prodotti in termini di originalità della proposta*»;

a4) «*Complesso dei servizi e attività proposte*»;

b) l'«*Ideazione del brand (logo ed immagine coordinata) per la nuova fase di programmazione dello sviluppo rurale dell'Umbria*», indicata al punto *i.* dell'art. 1 del capitolato d'oneri («*criterio n. 2*»), per i quali l'allegato indicava i seguenti due elementi da valutare (con attribuzione di un punteggio ottenuto dalla moltiplicazione dei 10 punti disponibili per il coefficiente, da 1 a 0, corrispondente al giudizio espresso, da ottimo a non valutabile):

b1) «*Livello di riconoscibilità e capacità della grafica e dei prodotti di esprimere l'identità del PSR Umbria 2021/2027*»;

b2) «*Qualità della grafica e dei prodotti in termini di originalità della proposta*»;

c) l'«*Ideazione e creazione di confezioni promozionali di prodotti DOP/IGP umbri*», indicata al punto *xv.* dell'art. 1 del capitolato d'oneri («*criterio n. 3*»), per i quali l'allegato indicava i seguenti due elementi da valutare (con attribuzione di un punteggio ottenuto dalla moltiplicazione dei 10 punti disponibili per il coefficiente, da 1 a 0, corrispondente al giudizio espresso, da ottimo a non valutabile):

c1) «*Livello di riconoscibilità e capacità della grafica e dei prodotti di esprimere l'identità del PSR Umbria 2014/2020*»;

c2) «*Qualità della grafica e dei prodotti in termini di originalità della proposta*»;

d) l'«*Ideazione, creazione, sviluppo grafico e fotografico ed esecutivo di stampa di linee per seminari, convegno, eventi, iniziative sia in formato cartaceo che digitale*», indicati al

punto *iv.* dell'art. 1 del capitolato d'oneri (“*criterio n. 4*”), per i quali l'allegato indicava i seguenti due elementi da valutare (con attribuzione di un punteggio ottenuto dalla moltiplicazione dei 10 punti disponibili per il coefficiente, da 1 a 0, corrispondente al giudizio espresso, da ottimo a non valutabile):

d1) «Livello di riconoscibilità e capacità della grafica e dei prodotti di esprimere l'identità del PSR Umbria 2014/2020»;

d2) «Qualità della grafica e dei prodotti in termini di originalità della proposta».

Il capitolato d'oneri, all'art. 6, specificava i giudizi corrispondenti ai diversi coefficienti di moltiplicazione (ottimo, corrispondente al coefficiente 1; buono, corrispondente al coefficiente 0,75; discreto, corrispondente al coefficiente 0,50; sufficiente, corrispondente al coefficiente 0,25; appena accettabile, corrispondente al coefficiente 0,05; non valutabile, corrispondente al coefficiente 0). Veniva poi precisato in quali casi sarebbero stati espressi i diversi giudizi da ultimo ricordati in relazione ai vari elementi da valutare.

14.3. – Secondo consolidati orientamenti giurisprudenziali, l'individuazione e la conformazione dei parametri di valutazione delle offerte rientra nell'ambito della discrezionalità dell'amministrazione ed è passibile di sindacato giudiziale solo a fronte di una loro manifesta irragionevolezza, illogicità o abnormità, ovvero in caso di scelta di criteri non trasparenti od intellegibili. Solo a queste condizioni è sindacabile anche la scelta operata dall'amministrazione appaltante, in una procedura di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relativamente ai criteri di valutazione delle offerte, ivi compresa anche la disaggregazione eventuale del singolo criterio valutativo in subcriteri (cfr., tra le ultime, TAR Campania, Napoli, sez. IV, 2 agosto 2021, n. 5399; Id., sez. V, 2 luglio 2021, n. 4583; TAR Lazio, Roma, sez. I, 15 giugno 2021, n. 7162; Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2021, n. 776; TAR Lazio, Roma, sez. I, 9 dicembre 2020, n. 13197).

Ciò premesso, il collegio non ravvede nella individuazione dell'oggetto della valutazione delle offerte tecniche e nella determinazione dei criteri e dei

subcriteri di valutazione gli indici dell'eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità o abnormità della scelta della stazione appaltante.

L'oggetto della valutazione è stato definito dalla stazione appaltante facendo riferimento alle prestazioni, tra quelle indicate dall'art. 1 del capitolato d'onori, ritenute più significative ai fini dell'apprezzamento qualitativo delle offerte tecniche presentate.

Sul punto, al di là della generica doglianza secondo cui tale delimitazione non garantirebbe una concorrenza effettiva e non valorizzerebbe gli elementi qualitativi dell'offerta, la società ricorrente non fornisce alcun elemento perché possa ritenersi che l'enucleazione delle prestazioni sulle quali basare la valutazione della qualità delle offerte sia affetta da palese irragionevolezza, illogicità o abnormità.

L'ulteriore scomposizione di ciascuna delle prestazioni in "elementi da valutare" (quattro per quella di cui al punto *iii.*, due per quelle di cui ai punti *i.*, *xv.* e *iv.*) disvela l'intento della stazione appaltante di vincolare la commissione giudicatrice ad una maggiore articolazione del percorso valutativo in modo da renderlo verificabile *ex post* alla luce delle specificazioni contenute per ciascun "criterio" nell'allegato 2 relativo alla valutazione dell'offerta tecnica.

Non si evidenzia, poi, nelle doglianze della società ricorrente, alcun elemento dal quale possa desumersi la manifesta irragionevolezza, illogicità o abnormità dei criteri di valutazione delle offerte tecniche stabiliti dalla stazione appaltante o la mancanza di trasparenza o intellegibilità degli stessi, che appaiono coerenti con le caratteristiche del settore merceologico a cui afferisce l'oggetto del contratto e dei servizi richiesti dalla stazione appaltante, consistenti nei servizi per la realizzazione di iniziative ed eventi utili alla strategia di comunicazione relativa al PSR, dovendosi pertanto ritenere infondati i motivi di ricorso adesso in esame.

15. – In conclusione, il ricorso di Promovideo deve essere integralmente respinto.

16. – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di lite, che liquida, per ciascuna delle parti resistenti, nella misura di € 2.000,00 (euro duemila/00) oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO