

Publicato il 07/01/2025

N. 00002/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01160/2024 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 della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1160 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla Gener Service s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B0AC9D439C, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Malossini, Marco Colorito, con domicilio eletto presso lo studio Alessandro Malossini in Roma, via Varrone 9;

contro

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia - Sannio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Global Servizi s.r.l.s., non costituita in giudizio;

C.P.R. Servizi s.c.ar.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Davide Beatrice, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, previa adozione di idonea misura cautelare

- delle determinazione dirigenziale n. atto 2024000213 del 12 giugno 2024, comunicata in data 13 giugno 2024 e rimessa in copia in data 14 giugno 2024, con la quale la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio (d'ora in poi anche solo Camera di Commercio Irpinia Sannio) ha aggiudicato alla C.P.R. Servizi - Cooperativa sociale di Airola (BN) il servizio di pulizia degli immobili di proprietà camerale, per il periodo dal 15.06.2024 al 15.06.2026, per l'importo complessivo di Euro 140.400,00 oltre IVA, nonché Euro 3.400,00 oltre IVA, quali oneri per la sicurezza, sulla base delle risultanze dei processi verbali richiamati dall'apposita Commissione giudicatrice e della relativa graduatoria in cui la C.P.R. Servizi - Cooperativa sociale con sede in Airola (BN) è risultata al primo posto con punteggio complessivo 76,43 mentre la odierna ricorrente Gener Service s.r.l. è risultata al secondo posto con punteggio complessivo 76,24;
- della comunicazione prot. 0012607/U del 13.06.2024 con la quale la Camera di Commercio Irpinia Sannio ha comunicato alla ricorrente la predetta determinazione dirigenziale, senza rimetterla in copia;
- della comunicazione prot. 0012607/U del 14.06.2024, con la quale la Camera di Commercio Irpinia Sannio ha rimesso in copia la predetta determinazione dirigenziale;
- del contratto di appalto per il servizio di pulizia degli immobili di proprietà camerale stipulato dalla Camera di Commercio Irpinia Sannio in data 19.06.2024 con la C.P.R. Servizi Cooperativa Sociale di Airola (BN) (conosciuto solo negli estremi in quanto è stata data notizia della stipula in data 20.06.2024);
- della comunicazione prot. 0013381/U DEL 20/06/2024 della Camera di Commercio Irpinia Sannio con la quale è stata comunicata la data della stipula del predetto contratto di appalto;

- del provvedimento dirigenziale n. 57 del 28 febbraio 2024 con il quale la Camera di Commercio Irpinia Sannio ha avviato la procedura per l'affidamento pulizia degli immobili di proprietà camera per un biennio;
- della richiesta di offerta n. 4550 del 04.03.2024 per l'affidamento del servizio di pulizia degli immobili di proprietà della Camera di Commercio Irpinia Sannio pubblicata sulla piattaforma certificata dall'ANAC con cui è stata indetta la procedura selettiva de quo e sono state fissate le regole per la partecipazione alla competizione ed i criteri di aggiudicazione (*lex specialis* di gara);
- per quanto occorrer possa, del Capitolato Tecnico – Allegato 17 al Capitolato d'Oneri “Servizi” per l'ammissione degli operatori economici, delle categorie merceologiche del settore merceologico “Pulizia degli Immobili, Disinfestazione e sanificazione Impianti” ai fini della partecipazione al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione;
- del Capitolato d'Oneri per l'ammissione degli operatori economici al Bando Servizi del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione;
- delle Condizioni Generali di Contratto relative alla prestazione di servizi Allegato A al Bando "Servizi";
- dello stesso Bando Servizi del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione;
- della graduatoria in cui la C.P.R. Servizi - Cooperativa sociale di Airola (BN) è risultata al primo posto con punteggio complessivo 76,43 e la odierna ricorrente Gener Service s.r.l. è risultata al secondo posto con punteggio complessivo 76,24;
- di tutti i verbali della Commissione giudicatrice, ed in particolare di quelli relativi alla valutazione e determinazione dei punteggi delle offerte tecniche e delle offerte economiche (non conosciuti dalla ricorrente ma citati nella determinazione di aggiudicazione) ed in particolare del verbale del 6 giugno 2024 con il quale è stata stilata la graduatoria finale;

- per quanto occorrer possa, del provvedimento dirigenziale n. 157 di data 5/5/2024 (non conosciuto dalla ricorrente ma citato nella determinazione di aggiudicazione) con il quale la stazione appaltante ha deciso di attivare gli approfondimenti finalizzati alla corretta valutazione delle giustificazioni rese dall'operatore economico Global Servizi s.r.l.s. di Catania in ordine all'offerta economica presentata in sede di gara;
- per quanto occorrer possa, del provvedimento dirigenziale n. 166 di data 16/5/2024 della Camera di Commercio Irpinia Sannio (non conosciuto dalla ricorrente ma citato nella determinazione di aggiudicazione) con il quale è stata affidata, ai sensi degli artt. 15, comma 6 e 50, comma 1, lettera b) del D. Lgs. 36/2023, al Dott. Giovanni Donzella, iscritto all'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Avellino, la fornitura del servizio professionale relativo alla valutazione della congruità dei costi della manodopera esplicitati nelle giustificazioni rese dall'operatore economico Global Servizi s.r.l.s. di Catania circa l'offerta economica presentata in sede di partecipazione alla procedura di affidamento del servizio in oggetto;
- del parere, acquisito al Protocollo n. 10567 in data 21/5/2024, reso dal professionista incaricato (non conosciuto dalla ricorrente ma citato nella determinazione di aggiudicazione) attestante la congruità dei costi della manodopera dichiarati nelle giustificazioni rese dall'operatore economico Global Servizi s.r.l.s. di Catania in ordine all'offerta economica presentata in sede di partecipazione alla procedura di gara;
- del provvedimento, non conosciuto negli estremi ed anche qualora fosse implicito, con il quale la Camera di Commercio Irpinia Sannio ha ritenuto congrua l'offerta presentata dall'operatore economico Global Servizi s.r.l.s. e non l'ha esclusa dalla competizione;
- per quanto occorrer possa, del provvedimento dirigenziale n. 198 emesso in data 04.06.2024 (non conosciuto dalla ricorrente ma citato nella determinazione di aggiudicazione) con il quale la Camera di Commercio

Irpinia Sannio ha determinato di dover ulteriormente proseguire le attività valutative poste in essere sino a quel momento;
- di ogni altro atto precedente successivo o comunque connesso con quelli impugnati.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia – Sannio e della C.P.R. Servizi;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2024 il dott. Raffaele Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 12 luglio 2024 e depositato il 16 luglio 2024, la società ricorrente impugna il provvedimento di aggiudicazione relativo alla procedura negoziata indetta dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura Irpinia – Sannio per l'affidamento dei servizi di pulizia degli immobili di proprietà per il biennio 14 aprile 2024 - 14 aprile 2026, da aggiudicare sulla base del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, con attribuzione di un punteggio massimo di 80 punti all'offerta tecnica e di 20 punti all'offerta economica.

È risultata infatti aggiudicataria la controinteressata C.P.R. Servizi, classificatasi prima con un punteggio complessivo di 76,43 punti (di cui 65 punti per l'offerta tecnica e 11,43 punti per l'offerta economica, in relazione a un prezzo offerto di euro 140.400,00); la ricorrente, seconda classificata, ha invece conseguito un punteggio di 76,24 punti (di cui 64 punti per l'offerta tecnica e 12,24 punti per l'offerta economica, in relazione a un prezzo offerto di euro 131.125,00).

La ricorrente evidenzia che l'Amministrazione ha provveduto alla verifica di congruità dell'offerta presentata dalla Global Servizi, terza classificata con un punteggio complessivo di 76 punti (di cui 56 punti per l'offerta tecnica e 20 punti per l'offerta economica, in relazione a un prezzo offerto di euro 80.227,11), affidandola a un consulente esterno che ha ritenuto l'offerta congrua.

La ricorrente evidenzia altresì che nell'ambito della piattaforma telematica www.acquistinretepa.it non sono stati pubblicati gli atti di gara né messe a disposizione della ricorrente le offerte tecniche ed economiche dei primi cinque classificati, con la conseguenza che la stessa ha dovuto proporre diverse istanze di accesso, in data 13 giugno 2024, 15 giugno 2024 e 25 giugno 2024, al fine di ottenere “i verbali di gara, le giustificazioni in ordine all'offerta economica presentata in sede di gara dell'operatore Global Servizi s.r.l.s., il parere, acquisito al protocollo n. 10567 in data 21/5/2024, reso dal professionista incaricato Dott. Giovanni Donzella attestante la congruità dei costi della manodopera dichiarati nelle giustificazioni fornite dall'operatore economico Global Servizi s.r.l.s., l'offerta tecnica ed offerta economica della Global Servizi s.r.l.s. di Catania e della CPR Sevizi – Cooperativa Sociale di Airola”. A tali istanze non è stato fornito riscontro.

2. La ricorrente deduce:

- la mancata esclusione della terza classificata per la palese anomalia dell'offerta, con particolare riferimento al costo del personale, risultando illegittima l'attività condotta dall'Amministrazione nella valutazione della congruità della medesima offerta, considerato l'elevato ribasso proposto (anche rispetto ai ribassi indicati dagli altri concorrenti), la mancata predeterminazione degli elementi specifici di valutazione ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, l'utilizzo di un consulente esterno (scelto mediante un affidamento diretto) privo di conoscenze relative all'andamento dello specifico servizio di pulizia”, il recepimento delle

conclusioni raggiunte dal predetto consulente senza un ulteriore vaglio e, infine, la necessità dell'utilizzo di almeno dieci addetti (secondo quanto previsto dalla clausola sociale di cui all'art. 9 della lettera di invito) per 18 ore giornaliere, con un monte ore biennale di 9.360 ore e un costo complessivo, tenuto conto del costo medio orario del personale dipendente dalle imprese di pulizia (come risultante dal decreto n. 52 del 27 settembre 2023 e secondo quanto riportato nella perizia del consulente di parte), di almeno euro 129.392,64, superiore all'offerta della terza classificata. La ricorrente afferma di avere interesse all'esclusione della predetta impresa in quanto, alla luce della formula di attribuzione del punteggio relativo all'offerta economica (ricavabile dalla disciplina di gara - prezzo più basso x 20/prezzo offerto), tale esclusione avrebbe l'effetto di individuare altra offerta (in particolare, quella della Gemma Servizi che ha indicato un prezzo di euro 124.331,51) come migliore offerta, con conseguente rideterminazione del punteggio della prima e della seconda classificata e conseguimento della prima posizione in graduatoria da parte della ricorrente;

- la mancata individuazione della formula di attribuzione del punteggio relativo all'offerta economica, in quanto quella indicata nell'ambito della *lex specialis* ("il punteggio massimo di 20 punti verrà attribuito all'impresa che avrà offerto il prezzo più basso, espresso come "valori al ribasso" sull'importo a base di gara. Alle offerte con prezzi più alti sarà attribuito un minor punteggio determinato dal confronto proporzionale con il prezzo più basso suddetto") risulta generica e consente alla Commissione di gara di articolare arbitrariamente la formula di attribuzione dei punteggi;

- l'omessa motivazione del punteggio attribuito all'offerta economica in relazione al criterio A3 "Servizi aggiuntivi opzionali (max 5 servizi). Specificare nella relazione che il/i servizio/i aggiuntivo/o proposto/i è/sono compreso/i nel canone mensile) - Relativamente all'elemento A3 (Servizi aggiuntivi offerti) verrà individuato con riferimento a ciascun concorrente

il numero di servizi aggiuntivi proposti ritenuti utili dalla Commissione e l'attribuzione dei punteggi avverrà attribuendo il punteggio massimo di 4 (quattro) punti per ogni servizio aggiuntivo ritenuto idoneo e per un massimo di 20 (venti punti)". Infatti, le tipologie di servizi aggiuntivi non sono state predeterminate, con la conseguenza che la Commissione di gara avrebbe dovuto adeguatamente motivare il punteggio attribuito, non risultando sufficiente il punteggio numerico in considerazione della genericità del criterio di valutazione;

- illogicità del punteggio di 65 punti attribuito l'offerta tecnica della controinteressata rispetto al punteggio di 64 punti attribuito all'offerta tecnica della ricorrente, considerato che la ricorrente è provvista di certificazione di qualità;

- il mancato rispetto del termine di *stand still* di cui all'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, applicabile al caso di specie in quanto l'importo complessivo dell'appalto di euro 170.000,00 è superiore alla soglia europea di euro 143.000,00 relativa agli appalti affidati dalle Amministrazioni centrali.

3. Si sono costituite l'Amministrazione e la controinteressata, eccependo il difetto di competenza territoriale in favore del TAR Campania – Napoli, contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

4. Con ordinanza n. 327/2024 di questo Tribunale è stata ritenuta sussistente la competenza del TAR Campania – Salerno ed è stata respinta la domanda cautelare, per carenza di *fumus boni iuris* e di *periculum in mora*.

5. A seguito della trasmissione, in data 2 agosto 2024, di ulteriori atti, con motivi aggiunti notificati il 25 settembre 2024 e depositati il 27 settembre 2024, la ricorrente ribadisce le argomentazioni esposte con il primo motivo del ricorso introduttivo, evidenziando anche il ridotto margine di utile derivante dall'offerta della terza classificata.

6. All'udienza pubblica del 4 dicembre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Deve essere ribadita la competenza del TAR Campania - Sezione Staccata di Salerno.

Come evidenziato nell'ambito dell'ordinanza cautelare, l'art. 47, comma 1, secondo periodo, c.p.a. prevede che la ripartizione delle controversie tra Tribunale amministrativo regionale con Sede nel capoluogo e Sezione staccata non è considerata questione di competenza, con l'eccezione delle controversie indicate all'art. 14 c.p.a., tra le quali rientrano anche le controversie di cui all'art. 119, comprensive di quelle previste dal comma 1, lett. a) del medesimo articolo, relative ai provvedimenti adottati nell'ambito delle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture.

Per tali controversie, quindi, il rapporto tra Sede e Sezione staccata del medesimo Tribunale non è questione di mera ripartizione interna ma di competenza, sulla quale la Sezione Staccata può pertanto decidere autonomamente, prescindendo dal meccanismo previsto dall'art. 47, comma 2, c.p.a.

Inoltre, come già affermato da questo Tribunale, la giurisprudenza ha evidenziato che “nel processo amministrativo, la competenza territoriale in materia di controversie aventi per oggetto procedure di gara si determina in relazione al luogo di produzione degli effetti diretti cui è preordinato l'atto finale della procedura, ossia in relazione all'ambito territoriale di esplicazione dell'attività dell'impresa affidataria conseguente all'emanazione del provvedimento di aggiudicazione e alla stipula contrattuale e, quindi, al luogo di esecuzione del contratto, indipendentemente dalla sede della stazione appaltante, dal luogo di svolgimento delle operazioni di gara o dalla sede dei partecipanti alla gara” (TAR Campania - Napoli, Sez. I, 15 marzo 2021, ordinanza n. 1711 e TAR Campania – Salerno, Sez. I, 26 giugno 2023, ordinanza n. 1532), con

conseguente applicazione del criterio degli effetti dell'atto, stabilito dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a. e attribuzione della competenza al Tribunale nel cui ambito territoriale, in particolare, si producono gli effetti diretti dell'atto finale e conclusivo della procedura ed è, quindi, posto il luogo di esecuzione delle prestazioni.

Tuttavia, nel caso in cui le prestazioni contrattuali siano destinate a essere eseguite non in un luogo circoscritto e rientrante nell'ambito territoriale di competenza di un unico Tribunale ma in più luoghi rientranti nell'ambito territoriale competenza di diversi Tribunali, deve invece trovare applicazione l'art. 13, comma 1, primo periodo, c.p.a. che pone, quale criterio ordinario di riparto della competenza, quello della sede dell'Amministrazione a cui fa capo l'esercizio del potere e che ha pertanto adottato il provvedimento impugnato.

Infatti, come affermato dal Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 13/2021, “il rapporto tra i due criteri di competenza territoriale previsti dall'art. 13, comma 1, c.p.a. segue, dunque, una logica di complementarità e di reciproca integrazione: il criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato, ma nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un Tribunale periferico, il criterio della sede cede il passo a quello dell'efficacia spaziale” cosicché “il criterio della sede dell'Autorità che ha assunto l'atto impugnato è sostituito da quello dell'efficacia spaziale qualora questa si produca in un solo ambito territoriale”, mentre “per gli atti emanati da un'Autorità periferica aventi efficacia non limitata ad un preciso ambito territoriale [...] riprenderà vigore il criterio della sede dell'Autorità emanante per individuare il Tribunale competente”.

Pertanto, il criterio dell'efficacia spaziale cede il passo a quello della sede dell'Ente nel caso in cui il potere esercitato non produca effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un Tribunale.

Nel caso di specie, l'appalto è destinato ad essere eseguito, stando alla lettera di invito, sia nella provincia di Avellino (rientrante nell'ambito territoriale di competenza della Sezione staccata di Salerno) sia in quella di Benevento (rientrante nell'ambito territoriale di competenza della Sede di Napoli), con la conseguenza che, dovendosi far riferimento al criterio di riparto relativo alla sede dell'Ente, si radica la competenza di questa Sezione staccata, essendo la sede della Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura Irpinia – Sannio, posta proprio nella provincia di Avellino.

8. Ciò posto, è possibile procedere all'esame delle censure proposte.

9. Il primo motivo di ricorso e i motivi aggiunti sono inammissibili per difetto di interesse, come peraltro eccepito dalla medesima Amministrazione.

L'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023 prevede che "Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale, non è rilevante ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte, eventualmente stabilita nei documenti di gara, e non produce conseguenze sui procedimenti relativi agli altri lotti della medesima gara".

La disposizione pone quindi un principio di invarianza che si traduce nella "cristallizzazione delle offerte" e nella "immodificabilità della graduatoria", neutralizzando gli effetti, anche relativi alle medie e ai punteggi, derivanti da provvedimenti amministrativi o giurisdizionali successivi all'aggiudicazione; si introduce così una eccezione all'ordinario meccanismo della regressione procedimentale.

Secondo la giurisprudenza, la regola in questione ha l'obiettivo:

a) di garantire continuità alla gara e stabilità ai suoi esiti, onde impedire che la Stazione appaltante debba retrocedere il procedimento fino alla determinazione della soglia di anomalia delle offerte, cioè di quella soglia

minima di utile al di sotto della quale l'offerta si presume senz'altro anomala, situazione che ingenererebbe una diseconomica dilatazione dei tempi di conclusione della gara correlata a un irragionevole dispendio di risorse umane ed economiche (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 22 gennaio 2021, n. 683; Sez. III, 12 luglio 2018, n. 4286; Sez. III, 27 aprile 2018, n. 2579);

b) di impedire, o comunque vanificare, in prospettiva antielusiva, la promozione di controversie meramente speculative e strumentali da parte di concorrenti non utilmente collocatisi in graduatoria, mossi dall'unica finalità, una volta noti i ribassi offerti e quindi gli effetti delle rispettive partecipazioni in gara sulla soglia di anomalia, di incidere direttamente su quest'ultima traendone vantaggio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 2 novembre 2021, n. 7303; Sez. III, 11 ottobre 2021, n. 6821; Sez. III, 22 febbraio 2017, n. 841);

c) di tutelare l'affidamento *medio tempore* maturato dai partecipanti alla gara e salvaguardare l'interesse delle Amministrazioni alla stabilità degli assetti definiti e consolidati dalla chiusura di alcune fasi di gara, con riguardo alla determinazione della soglia di anomalia e al calcolo delle medie per i punteggi attribuiti alle offerte, nonostante l'eventuale successiva esclusione di taluno dei concorrenti e l'evidente rischio che, nelle more della partecipazione, la permanenza in gara del concorrente in seguito escluso abbia sortito taluni effetti in punto di determinazione delle medie o delle soglie di anomalia (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 20 dicembre 2021, n. 8460 e Consiglio di Stato, Sez. V, 13 giugno 2024, n. 5319).

10. Nella prospettiva del nuovo d.lgs. n. 36/2023, il "principio di invarianza" si pone quindi come corollario del principio della fiducia di cui all'art. 5 nonché del principio del risultato di cui all'art. 1 del medesimo decreto.

L'invarianza delle medie già calcolate si fonda infatti sulla presunta legittimità dell'attività posta in essere dall'Amministrazione e dagli operatori economici nel contesto della procedura di gara, che induce a ritenere che i calcoli già effettuati sulla base delle offerte, delle condizioni tecnico-economiche da esse previste, delle valutazioni formulate e dei punteggi attribuiti siano destinati a permanere e a consolidarsi in mancanza di un intervento in senso contrario frutto dell'esercizio di poteri amministrativi o giurisdizionali.

Tale meccanismo, inoltre, risulta funzionale ad assicurare il risultato della selezione in termini di affidamento del contratto con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo.

La regola dell'invarianza, infatti, da un lato, evita la regressione procedimentale della gara e il conseguente allungamento dei tempi di attraversamento della procedura e, dall'altro, preserva i computi già effettuati sulla base di tutte le offerte presentate e quindi del massimo numero di offerte espresso dal mercato, contemporaneamente evitando che impugnazioni strumentali degli esiti della procedura si traducano non solo in un allungamento dei tempi di conclusione della procedura stessa ma anche in una regressione economica della gara ovvero in una restrizione del cono di osservazione del mercato, utile alla rilevazione dei dati relativi alle condizioni di offerta e al calcolo di quelle soglie matematiche funzionali alla definizione dei livelli "standard" di riferimento del settore, con cui comparare le offerte proposte.

Infatti le diverse medie e le diverse soglie calcolate nell'ambito della procedura sono condizionate dal numero dei concorrenti e dalle condizioni di offerta da questi elaborate; di conseguenza, risulta naturale che in relazione ad esse operi una "cristallizzazione", connessa all'adozione del provvedimento di aggiudicazione, in quanto una eventuale modifica conseguente alla successiva esclusione di uno dei concorrenti imporrebbe un arretramento del procedimento, una riedizione dell'attività

amministrativo-matematica già compiuta, il ricalcolo delle medie e delle soglie sulla base dei dati risultanti dalle offerte di una più ristretta compagine di operatori economici, l'individuazione di valori pertanto meno rispondenti alle caratteristiche del settore merceologico, peraltro con un inevitabile e ingiustificato allungamento dei tempi di gara.

La regola di invarianza così posta costituisce, quindi, uno degli snodi della disciplina relativa ai contratti pubblici in cui il principio del risultato e il principio di concorrenza convergono, con risultati assolutamente conformi a entrambi secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023.

11. La regola in questione non risulta, poi, in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione, all'art. 6 della CEDU, all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e all'art. 1 del c.p.a., tenendo conto di una interpretazione teleologica orientata dalla *ratio* della disposizione.

Infatti al ricorrente non risulta preclusa, secondo l'interpretazione giurisprudenziale, la possibilità di contestare il calcolo delle medie e delle soglie compiuto nel corso della procedura ovvero la non corretta applicazione dei criteri tecnici e matematici previsti dalla *lex specialis*, al fine di ottenere la correzione dei risultati in sede giurisdizionale; allo stesso modo, non è precluso alla Stazione appaltante l'esercizio del potere di autotutela con la correzione dei medesimi calcoli non correttamente effettuati, una volta avvedutasi degli errori commessi.

Ciò che la norma impedisce è la "variazione" cioè il ricalcolo delle medie e delle soglie ma non la nuova e corretta "determinazione" delle stesse, con la conseguenza che risulta consentito il controllo amministrativo e giurisdizionale di legittimità sulle operazioni compiute in sede di calcolo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 11 ottobre 2021, n. 6821).

12. Se si considera che il principio di invarianza non opera con riferimento ai vizi e alle contestazioni che attengono direttamente e immediatamente

all'applicazione delle regole di calcolo delle medie e delle soglie e che incidono pertanto in maniera altrettanto diretta e immediata sulla posizione dei concorrenti in gara, risulta evidente che, più in particolare, l'obiettivo della disposizione è quello di paralizzare gli effetti riflessi sulle citate medie e le citate soglie di contestazioni formalmente volte a evidenziare illegittimità nella posizione di gara degli altri concorrenti ma sostanzialmente finalizzate a ottenerne una esclusione meramente strumentale, in quanto non idonea a far conseguire al ricorrente *de plano* l'aggiudicazione ma a ottenere un ricalcolo delle medie e delle soglie e, solo a seguito di questo, facendo leva sui particolari dati di offerta e sui meccanismi matematici previsti, l'eventuale aggiudicazione.

Posta tale premessa, a ben vedere, la regola dell'invarianza trova riscontro anche in una motivazione di ordine processuale connessa all'interesse ad agire e da essa risulta sorretta, anche sotto il profilo della garanzia della effettività della tutela.

Le contestazioni relative alla posizione di uno dei concorrenti dirette a ottenerne l'esclusione, non al fine di conseguire l'aggiudicazione, ma di produrre un ricalcolo delle medie e delle soglie della procedura e di ottenere così un mutamento della posizione in graduatoria del ricorrente risulterebbero supportate da un interesse a ricorrere privo di quel carattere di immediatezza ricavabile da quelli di personalità e concretezza del pregiudizio.

L'interesse alla base di censure così costruite non si ricollega, infatti, in modo diretto a un determinato beneficio o a un apprezzabile vantaggio ma all'avvio di una sequenza procedimentale o comunque a una serie di atti che, facendo leva sui dati emersi dalla gara e sulle formule previste dalla *lex specialis*, dovrebbe condurre ad esso.

Pertanto la regola posta dall'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023 è idonea a ribadire la tradizionale configurazione dell'interesse a ricorrere quale interesse al conseguimento di un risultato utile come conseguenza

diretta e immediata della pronuncia giurisdizionale, delineando con maggiore precisione, ma nei termini già fissati dall'elaborazione giurisprudenziale, tale condizione dell'azione in relazione al processo avente ad oggetto rapporti scaturenti da procedure di gara.

Nell'ambito di un siffatto giudizio, per quanto interessa nel caso di specie, l'interesse ad agire supporta unicamente quelle censure idonee a determinare l'esclusione o la correzione del punteggio di altri concorrenti, lo scorrimento della graduatoria e il conseguimento dell'aggiudicazione o, nel caso del cosiddetto interesse strumentale, a contestare le stesse regole di gara, a ottenere l'annullamento degli atti di indizione e la rinnovazione della procedura ovvero a contestare la posizione di tutti i concorrenti con i medesimi esiti.

Quindi nei giudizi in materia di procedure di gara, l'interesse a ricorrere si riconnette essenzialmente a due beni: l'aggiudicazione o il ripristino delle *chance* di partecipazione.

Infatti l'interesse ad agire si può configurare anche come l'interesse strumentale ovvero come interesse alla rinnovazione dell'attività amministrativa contestata, quale interesse intermedio al ripristino delle possibilità di soddisfacimento di quello finale.

Tuttavia, l'interesse a ricorrere, *sub specie* di interesse strumentale, è unicamente quello alla totale rinnovazione della procedura e al ripristino delle possibilità di aggiudicazione, non potendosi configurare quale interesse strumentale quello all'esclusione dell'operatore economico al fine di ridefinire la compagine dei concorrenti e delle offerte, ottenere il ricalcolo delle medie e delle soglie, in esito ad esso trarre risultati matematici diversi in quanto riferiti a dati di gara in parte diversi e così conseguire una diversa posizione in graduatoria e, con essa, l'aggiudicazione della procedura.

Un interesse strumentale così configurato, supportando censure volte a ridurre il numero dei concorrenti e lo spaccato di mercato esaminato,

contraddittoriamente (in quanto in contrasto con i principi di concorrenza e di massima partecipazione), risulterebbe finalizzato alla riattivazione dei meccanismi di gara connessi alla rilevazione delle caratteristiche medie delle proposte del mercato di riferimento in vista di una (meramente) “matematica rivalutazione” delle offerte e un esito in termini di aggiudicazione.

Quindi, l’art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023 ripermisce anche, in una prospettiva processuale, l’interesse a ricorrere quale interesse strumentale, che può pertanto ricollegarsi a un vantaggio diretto e immediato in termini di riedizione della gara e di ripristino delle possibilità di partecipazione e di aggiudicazione (con effetti anche proconcorrenziali) ma non può spingersi fino alla rinnovazione delle operazioni di mero calcolo delle medie e delle soglie, strumentalizzando i meccanismi matematici previsti dalla *lex specialis* senza alcun ripristino della competizione tra i concorrenti.

13. Pertanto se, come affermato dal Consiglio di Stato, Sez. III, 11 ottobre 2021, n. 6821, la norma in questione, “con particolare riferimento all’utilizzo del verbo “intervenire”, non determina l’insensibilità delle medie e della soglia di anomalia in ogni caso, ma nei soli casi in cui la variazione di tali valori verrebbe a determinarsi quale effetto indiretto di iniziative, anche mosse in sede giurisdizionale, nei confronti di operatori economici legittimamente partecipanti, al celato fine di “sensibilizzare” a proprio vantaggio le ormai note medie e la soglia di anomalia”, nel caso di specie, la censura si rivela inammissibile per difetto di interesse.

La censura, infatti, è diretta a contestare la posizione del concorrente terzo classificato al fine unicamente di ottenere la modifica delle medie già calcolate, la riattribuzione dei punteggi e così, tenendo conto delle proiezioni effettuate in ricorso, l’aggiudicazione.

Essendo tuttavia già stato adottato il provvedimento di aggiudicazione, momento ultimo dal punto di vista temporale e procedimentale per

eventuali modifiche, l'eventuale fondatezza delle doglianze di incongruità rivolte all'offerta della terza classifica e la sua esclusione non potrebbe consentire una modifica dei punteggi attribuiti e della graduatoria.

Risulta pertanto inammissibile per difetto di interesse il primo motivo di ricorso.

14. È invece infondato il secondo motivo di ricorso.

Il criterio di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica risulta chiaro sotto il profilo matematico.

Pur dovendo la *lex specialis* della procedura di gara individuare in maniera esatta il criterio o i criteri di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica, non è necessario che la stessa esprima una formula ovvero che traduca la regola prevista in un linguaggio matematico, ben potendo la Stazione appaltante individuare il criterio adottato con altre modalità, ad esempio descrivendolo come nel caso di specie.

È necessario tuttavia che la definizione del predetto criterio risulti univoca e non possa dar luogo a una pluralità di interpretazioni idonea a ingenerare intollerabili incertezze, specie nella valutazione delle offerte economiche, oggetto di un apprezzamento non discrezionale ma vincolato e fondato su criteri di tipo matematico (ma non necessariamente espressi con formule matematiche) ovvero tali da correlare in maniera certa, se non automatica, il prezzo o il ribasso offerto dal concorrente al punteggio massimo attribuibile.

15. Ciò posto, occorre considerare che il disciplinare di gara prevedeva che “Il punteggio massimo di 20 punti verrà attribuito all'impresa che avrà offerto il prezzo più basso, espresso come “valori al ribasso” sull'importo a base di gara. Alle offerte con prezzi più alti sarà attribuito un minor punteggio determinato dal confronto proporzionale con il prezzo più basso suddetto”.

Il criterio così formulato è chiaro nel correlare il prezzo offerto da ciascun concorrente al prezzo più basso tra quelli offerti, ai fini dell'attribuzione

dei 20 punti previsti; come precisato nell'ambito della predetta clausola, il punteggio massimo sarebbe stato assegnato all'offerta recante il prezzo più basso, attribuendo poi alle offerte recanti un prezzo via via più alto un punteggio proporzionalmente più ridotto.

La predetta descrizione prevedeva, di conseguenza, la valorizzazione delle offerte, da esprimersi "al ribasso", sulla base della formula $(P_{\min}/P_{\text{offerta}}) \times 20$.

La stessa ricorrente afferma che "sappiamo che la Commissione ha poi adottato la formula $(\text{Prezzo più basso} \times 20) / (\text{Prezzo offerto})$, ma si tratta di una scelta arbitraria visto che ve ne erano altre che garantivano l'applicazione del medesimo principio di proporzionalità ed avrebbero portato a risultati ancor più favorevoli alla odierna ricorrente"; tuttavia non indica formule alternative ricavabili dalla medesima descrizione del criterio.

16. Infondato risulta anche il terzo motivo di ricorso.

Occorre premettere che la giurisprudenza ha affermato che "nelle gare pubbliche il punteggio numerico assegnato ai vari elementi di valutazione dell'offerta integra di per sé una sufficiente motivazione, allorché siano prefissati con chiarezza ed adeguato grado di dettaglio i criteri in base ai quali la Commissione deve esprimere il proprio apprezzamento (cfr. *ex plurimis* Consiglio di Stato, Sez. V, 12 maggio 2016, n. 1889, Consiglio di Stato, sez. III, 12 ottobre 2023, n. 8893, Consiglio di Stato, Sez. III, 26 luglio 2024, n. 6764).

Nel caso di specie, ai fini dell'attribuzione del punteggio relativo al criterio A3 "Servizi aggiuntivi opzionali (max 5 servizi). Specificare nella relazione che il/i servizio/i aggiuntivo/o proposto/i è/sono compreso/i nel canone mensile) - Relativamente all'elemento A3 (Servizi aggiuntivi offerti) verrà individuato con riferimento a ciascun concorrente il numero di servizi aggiuntivi proposti ritenuti utili dalla Commissione e l'attribuzione dei punteggi avverrà attribuendo il punteggio massimo di 4

(quattro) punti per ogni servizio aggiuntivo ritenuto idoneo e per un massimo di 20 (venti punti)”, occorre ribadire la sufficienza del punteggio numerico, senza necessità di una specifica motivazione.

Il criterio di valutazione dei servizi aggiuntivi risulta infatti preciso nel prevedere l’attribuzione di un punteggio massimo di 4 punti per ogni servizio aggiuntivo ritenuto idoneo, vincolando tale valutazione di idoneità all’utilità del servizio proposto.

Considerato quindi che la Commissione di gara era chiamata a valutare l’utilità dei servizi aggiuntivi proposti, è ovvio che tale utilità doveva essere rapportata al completamento del servizio oggetto della gara e che pertanto i servizi aggiuntivi valutabili dovevano correlarsi al servizio di pulizia e integrare quest’ultimo con un *quid pluris* che gli operatori economici concorrenti potevano individuare sulla base della propria capacità ed esperienza imprenditoriale.

Il limitato punteggio previsto per ciascun servizio aggiuntivo e la chiarezza del criterio così individuato consentono pertanto di ribadire la sufficienza del punteggio numerico ai fini della valutazione prevista dal criterio in esame.

17. Deve essere respinto anche il quarto motivo di ricorso.

Il possesso di certificazione di qualità da parte della ricorrente non è sicuro indice di un maggior pregio dell’offerta tecnica presentata dalla stessa rispetto a quella formulata dalla controinteressata né tale certificazione è idonea a rivelare una maggiore rispondenza della citata offerta tecnica alle esigenze della Stazione appaltante e quindi ai criteri di valutazione da questa fissati nell’ambito della *lex specialis*.

Risulta comunque dirimente il fatto che la predetta certificazione di qualità non costituiva oggetto di valutazione ai fini dell’attribuzione del punteggio relativo all’offerta tecnica.

18. Non è suscettibile di favorevole delibazione neppure il quinto motivo di ricorso.

Infatti l'Ente affidante non è ricompreso tra le Autorità governative centrali indicate nell'allegato 1 alla direttiva 2014/24/UE.

L'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 esclude l'applicabilità del termine dilatorio previsto dall'art. 18 del medesimo decreto ai fini della stipula del contratto, nel caso di affidamenti di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea.

A tale proposito, l'art. 14, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 36/2023 prevede che la soglia europea sia fissata in euro 215.000,00 per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle Stazioni appaltanti sub-centrali ovvero da quelle Stazioni appaltanti che sono diverse dalle autorità governative centrali indicate nell'allegato 1 alla direttiva 2014/24/UE, tra cui non è ricompresa la Camera di Commercio.

Ne segue la qualificazione della Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura come Stazione appaltante sub-centrale e l'applicabilità alla stessa della soglia di rilevanza europea di euro 215.000,00.

19. Pertanto l'appalto in questione, di importo complessivo pari a euro 170.000,00, deve ritenersi di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea e non soggetto all'applicazione del termine di *stand still* previsto dall'art. 18 del citato d.lgs. n. 36/2023 ai fini della stipula del contratto.

20. Posta l'infondatezza o l'inammissibilità delle censure proposte, deve essere respinta l'istanza istruttoria formulata, in quanto relativa a documenti non attinenti alle predette censure o non rilevanti ai fini della decisione delle stesse o già depositati in giudizio dall'Amministrazione.

21. In conclusione, il ricorso è in parte inammissibile e in parte infondato mentre i motivi aggiunti sono inammissibili.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui

relativi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, dichiara il ricorso introduttivo in parte inammissibile e, quanto al resto, lo respinge e dichiara inammissibili i motivi aggiunti.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite nei confronti della Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura Irpinia – Sannio e della C.P.R. Servizi liquidate, per ciascuna di esse, in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Antonio Andolfi, Consigliere

Raffaele Esposito, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaele Esposito

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO