

N. 09230/2011 REG.PROV.COLL.  
N. 04573/2010 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 il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 4573 del 2010, proposto da CODACONS – Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso l'ufficio legale nazionale dello stesso CODACONS, in Roma, viale G. Mazzini n. 73

***contro***

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t.;
  - la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Gioventù, nella persona del Capo del Dipartimento p.t.;
- rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la

quale sono elettivamente domiciliati, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

***nei confronti di***

- ANIA, in persona del legale rappresentante;
  - Associazione pedagogica della circolazione, in persona del legale rappresentante
- non costituitesi in giudizio

***per l'annullamento***

- del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Gioventù n. 1/2010 del 5 marzo 2010, recante l'individuazione dei soggetti beneficiari del diritto al finanziamento pubblico di cui al decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Gioventù del 30 dicembre 2008 relativo all'approvazione del bando di “concorso sicurezza stradale”, ivi compresa l'annessa Tabella A relativa ai “progetti ammessi a finanziamento”;
- dei verbali della Commissione di valutazione dei progetti presentati per il suddetto bando di concorso, ivi compresi i verbali n. 1 del 31 luglio 2009, recante la ricognizione dei progetti pervenuti, n. 12 del 26 novembre 2009 recante la valutazione dei progetti, in parte qua nell'allegata griglia tecnica di valutazione relativa al progetto presentato dal CODACONS disattende i criteri di valutazione di cui all'art. 10 del bando, nonché del verbale n. 16 del 2 febbraio 2010 recante l'approvazione dei progetti dichiarati idonei;

- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di:

- Associazione culturale Hypocrites, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Luca Tozzi ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Lodovico Visone, in Roma, alla via del Gesù n. 62;
- Associazione Giovani Professionisti Italiani, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv.ti Adriano Tolomeo e Nicola De Pietro ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Federico Massa, in Roma, alla via degli Avignonesi n. 5;
- Creativ – Società cooperativa sociale a r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuseppe Grosso ed Emiliano Bottazzi ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Ugo De Luca, in Roma, alla via Bocca di Leone n. 89;
- Agenzia per lo sviluppo e l'innovazione – ONLUS, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Foglia ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Marco Cipolloni, in Roma, viale Mazzini n. 131;
- I.C.S. Associati – Innovation Consulting Center, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv.ti Bianca Zupi e Francesco Orsomarso ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Francesco Orsomarso, in Roma, piazza Adriana n. 8.

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2011 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Il Dipartimento della Gioventù, attraverso il Fondo delle Politiche Giovanili, ha indetto, in data 30 dicembre 2008, un concorso per la sicurezza stradale, allo scopo di promuovere progetti finalizzati al miglioramento della sicurezza stradale anche con attività di formazione e con iniziative di sensibilizzazione nei confronti dei giovani.

In quanto ONLUS, anche CODACONS presentava domanda di partecipazione alla procedura selettiva di cui sopra, conclusivamente classificandosi al 94° posto della graduatoria con punti 65,5.

Nel soggiungere che sono stati ammessi a finanziamento 16 progetti (il primo dei quali ha ottenuto punti 95,5; mentre il 16° classificato ha conseguito punti 79), contesta parte ricorrente gli esiti della procedura sulla base dei seguenti argomenti di censura:

- 1) Illegittimità del provvedimento impugnato per violazione e falsa applicazione dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge 241/1990, e sotto il profilo dell'eccesso di potere per manifesta contraddittorietà, irrazionalità ed illogicità ovvero per travisamento dei fatti e per la

palese disparità di trattamento. Illegittimità del provvedimento, per violazione dell'art. 10 del bando di gara, da parte dei verbali n. 1 del 31 luglio 2009, n. 12 del 26 novembre 2009 con l'allegata scheda valutativa e n. 16 del 2 febbraio 2010.

Viene, innanzi tutto, contestata la predeterminazione dei criteri di valutazione dei progetti operata dalla Commissione con carattere integrativo rispetto a quanto previsto dall'art. 10 del bando; assumendosi, in particolare, che sia stato illegittimamente modificato (rispetto alla predetta disposizione di *lex specialis*) il punteggio massimo relativo:

- al criterio ex art. 10 lett. b) (portato da 25 punti a 30)
- al criterio di cui all'art. 10, lett. c) (portato da 25 punti a 20).

Rileva inoltre parte ricorrente l'assenza di predeterminazione di criteri sulla base dei quali la stessa Commissione ha attribuito – nel quadro delle “griglie di valutazione tecnica” – i coefficienti numerici per ciascuno dei progetti presentati.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 della legge 241/1990. Violazione e falsa applicazione analogica dell'art. 55 del D.P.R. 554/1999: mancata individuazione dei profili curriculari dei componenti della Commissione preposta alla valutazione del bando di gara, nonché omessa indicazione dei criteri attributivi dei punteggi di cui all'art. 10 del bando di gara.

Ribadisce parte ricorrente che l'attività di valutazione comparativa delle proposte presentate non è stata preceduta dalla doverosa

predeterminazione dei criteri di valutazione dei vari profili rilevanti e dalla assegnazione di pesi e punteggi a tali profili: assumendosi, conseguentemente, che tale modus procedendi abbia insanabilmente viziato lo svolgimento procedimentale e, conseguentemente, la conclusiva formazione della graduatoria finale.

Con motivi aggiunti depositati in giudizio il 6 ottobre 2010, proposti a seguito del deposito in giudizio di taluni rilievi documentali in conseguenza dell'adempimento, da parte dell'intimata Amministrazione, dell'ordine istruttorio di cui all'ordinanza 17 giugno 2010 n. 953, parte ricorrente ha articolato i seguenti ulteriori argomenti di doglianza:

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 8, 10 del bando di gara di cui al presente ricorso, nonché degli artt. 3 commi 1 e 2, e 12 della legge 241/1990. Eccesso di potere per sviamento, difetto istruttorio, assenza dei presupposti di fatto e di diritto e per irragionevolezza dell'aggiudicazione. Mancata predeterminazione di criteri esaustivi. Non riconducibilità agli obiettivi del bando ed assenza del requisito della dimensione di alcuni progetti.

Il procedimento di comparazione dei progetti presentati avrebbe consumato, secondo la prospettazione di parte ricorrente, una violazione dei criteri fissati nel bando di gara, pervenendosi all'attribuzione di punteggi illegittimi.

Taluni dei progetti classificatisi in posizione peggiore rispetto a quella riconosciuta al progetto di CODACONS rivelerebbero insufficienze

di carattere dimensionale, dimostrandosi inadeguati al raggiungimento dello scopo prefissato dal bando anche in ragione dell'inadeguato sviluppo territoriale e della carenza di altri requisiti parimenti richiesti dal bando in capo ai soggetti che li hanno presentati.

Nello stesso mezzo di tutela, CODACONS ha proceduto all'esame analitico dei progetti proposti da taluni dei partecipanti, evidenziando come la relativa valutazione sia inficiata in relazione all'asserita violazione, ad opera dell'organo di gara, dei parametri e dei criteri (ma, ancor prima, delle finalità) di cui alla *lex specialis*.

2) Violazione dell'art. 7 del bando di "concorso sicurezza stradale": mancato possesso dei requisiti prescritti dalla legge per l'ammissione ai contributi pubblici per la Società cooperativa "La Ginestra".

Tale Società, secondo quanto dalla ricorrente appurato, non sarebbe – né sarebbe in precedenza stata – iscritta nel Registro delle Associazioni di volontariato della Regione Campania: per l'effetto assumendosi la carenza, in capo ad essa, di un requisito prescritto dall'art. 7 del bando per l'accesso alla procedura selettiva.

Conclude parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti oggetto di censura.

L'Amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del gravame; ed ha, quanto al merito delle dedotte censure, analiticamente controdedotto, conclusivamente invocando la reiezione dell'impugnativa.

Conclusioni omogenee sono state rassegnate dalle altre parti

costituitesi in giudizio (come sopra individuate), le quali, sia pure con diversificata articolazione argomentativa, hanno parimenti sostenuto l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del gravame.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza del 9 novembre 2011.

## DIRITTO

1. Con sentenza parziale ed interlocutoria n. 4293 del 18 maggio 2011 la Sezione, previa reiezione dell'eccezione di inammissibilità del gravame da taluna delle controparti sollevate in ragione dell'omessa evocazione in giudizio dell'intera platea delle parti necessarie, ha disposto l'integrazione del contraddittorio processuale nei confronti di tutti i soggetti collocati in graduatoria in posizione poziore rispetto a quella riconosciuta a CODACONS.

1.1 Tale incombente è stato posto a carico del ricorrente CODACONS; ulteriormente disponendosi che – a fronte della richiesta da quest'ultimo avanzata alla pubblica udienza del 20 aprile 2011 ed in ragione dell'elevato numero delle parti controinteressate suscettibili di essere interessate dall'integrazione del contraddittorio processuale come sopra disposta – la notificazione del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti successivamente proposti avvenisse a mezzo di pubblici proclami, nelle previste forme e modalità.

Il successivo 29 luglio CODACONS ha depositato in giudizio i pertinenti rilevi documentali a comprova dell'intervenuta

integrazione del contraddittorio.

Di tanto dato atto, risulta positivamente integrata la completezza del contraddittorio processuale con riferimento alle parti necessarie del presente giudizio, conseguentemente rivelandosi procedibile il gravame e suscettibile di essere esaminato con riferimento al novero delle doglianze articolate con l'atto introduttivo e con i motivi aggiunti successivamente proposti.

1.2 A tale riguardo, è appena il caso di soggiungere come non meriti positivo apprezzamento l'eccezione, formulata dalla difesa di Creativ Cooperativa Sociale a r.l. con memoria depositata il 19 ottobre 2011, nella quale si sostiene che:

- quantunque la Sezione avesse disposto che il CODACONS procedesse all'integrazione del contraddittorio con notificazione, a mezzo di pubblici proclami, del ricorso e dei motivi aggiunti successivamente proposti;
- nondimeno, parte ricorrente ha provveduto alla sola pubblicazione, per estratto, della sopra citata sentenza 4293/2011.

Pur nel dare atto della veridicità della circostanza come sopra riportata, va nondimeno escluso che tale inesatto adempimento del disposto incumbente abbia vulnerato – come da Creativ sostenuto – il diritto alla pienezza del contraddittorio, atteso che l'esigenza di integrazione affermata dalla Sezione con riferimento a tutte le parti necessarie del presente giudizio risulta(va) preordinata alla finalità di consentire a queste ultime di acquisire piena contezza dell'esistenza

di un contenzioso involgente posizioni giuridiche alle medesime facenti capo.

Tale finalità risulta pienamente conseguita; dovendo ulteriormente soggiungersi come la pubblicazione per estratto della ripetuta sentenza ha consentito, ulteriormente, la piena consapevolezza, in capo a tutti i necessari contraddittori, del contenuto del gravame e dei motivi aggiunti proposti dalla parte ricorrente: la cui integrale cognizione, una volta perfezionatasi la modalità partecipativa di che trattasi, era comunque garantita dalla prevista possibilità di accesso agli atti di causa.

Se, per l'effetto, l'eccezione di che trattasi non merita condivisione, va ulteriormente disattesa l'ulteriore eccezione – questa volta sollevata sotto il profilo della carenza di interesse – che Creativ ha nel medesimo atto difensivo sollevato assumendo che, in ragione della collocazione in graduatoria di CODACONS, quest'ultima non avrebbe potuto comunque aspirare al conseguimento dell'interesse sostanziale del quale assume di essere portatrice (alla luce sia del numero di progetti ammessi a finanziamento, che del gap in termini di punteggio intercorrente rispetto al sedicesimo graduato).

Nell'osservare come tale eccezione sia stata omogeneamente sollevata anche dalle altre parti costituite nel presente giudizio, valgono, al riguardo, le considerazioni dalla Sezione già esplicitate nella ricordata sentenza 4293/2011, alle quali il Collegio integralmente rinvia; limitandosi a rammentare, sul punto, come la

denunciata presenza di vizi suscettibili di travolgere l'intero svolgimento delle operazioni di valutazione preordinate alla graduazione degli aspiranti – impregiudicato, ovviamente, ogni giudizio di merito, per il quale si rinvia alle considerazioni infra rassegnate – ben si dimostri suscettibile di radicare in capo a CODACONS una sicura posizione legittimante ai fini della proposizione dell'odierno gravame.

2. Viene, allora, in considerazione la prima delle censure esposte con l'atto introduttivo del giudizio, a mezzo della quale CODACONS ha denunciato l'illegittimità dei criteri di valutazione dei progetti operata dalla Commissione, sia in quanto priva di necessario presupposto giustificativo, sia in quanto effettuata in violazione alle previsioni di cui all'art. 10 del bando.

Per quanto concerne, in particolare, tale ultimo aspetto, la stessa parte ricorrente ha posto in evidenza che sarebbe stato illegittimamente modificato, rispetto alla predetta disposizione di *lex specialis*, il punteggio massimo relativo:

- al criterio ex art. 10 lett. b) (per il quale il punteggio massimo riconoscibile è stato incrementato da 25 a 30 punti)

- al criterio di cui all'art. 10, lett. c) (relativamente al quale il punteggio massimo è stato, invece, ridotto da 25 a 20 punti);

ed ha, ulteriormente, rilevato che non sarebbero stati predeterminati i criteri sulla base dei quali la stessa Commissione ha attribuito – nel quadro delle “griglie di valutazione tecnica” – i coefficienti numerici

per ciascuno dei progetti presentati.

2.1 La disamina di tale doglianza impone un previo approfondimento in ordine alle previsioni di *lex specialis* ed all'operato posto in essere dalla Commissione di gara.

Il bando della procedura selettiva de qua – preordinata, giova rammentarlo, alla promozione di progetti finalizzati al miglioramento della sicurezza stradale anche attraverso attività di formazione, divulgazione e sensibilizzazione nei confronti dei giovani – prevedeva, al comma 1 dell'art. 10, che la valutazione dei progetti sarebbe stata effettuata da apposita Commissione nominata con decreto del Capo del Dipartimento della Gioventù.

L'organismo di gara avrebbe dovuto provvedere alla valutazione dei progetti “tramite apposite schede tecniche di attribuzione di punteggio da 0 a 100 sulla base di indicatori e criteri, individuati per macroaree di punteggio anche relativamente all'articolo 2” del bando stesso.

Il comma 2 del citato art. 10 soggiungeva, poi, che “il punteggio assegnato dalla Commissione è così ripartito:

- a) qualità della proposta sotto il profilo organizzativo, gestionale, delle risorse impiegate – punti da 0 a 35;
- b) rilevanza, dimensione, del grado di efficienza ed efficacia dell'intervento, con particolare riferimento al numero dei possibili destinatari del progetto e dell'estensione geografica e territoriale dell'intervento – punti da 0 a 25;

c) esperienza, competenza e capacità organizzativa del soggetto proponente e degli eventuali partners; previsione di forme di partenariato o di collaborazione istituzionale con altri soggetti - punti da 0 a 25;

d) pianificazione finanziaria, preventivo economico e fattibilità dell'intervento – punti da 0 a 15;

da ultimo precisando (comma 3) che non sarebbero stati “comunque ritenuti finanziabili i progetti che, seppur ammissibili dal punto di vista formale, non [avessero riportato] un punteggio complessivo pari ad almeno 60/100”.

Per completezza espositiva, si riporta – di seguito – l'art. 2 del bando di che trattasi, come sopra richiamato dal comma 1 dell'art. 10:

“1. Costituiscono oggetto del presente bando i progetti, destinati in particolare a giovani fino a 35 anni, volti a continuare il processo sistematico di miglioramento della sicurezza stradale e di progressiva riduzione del numero delle vittime e della gravità degli incidenti stradali, riferibili in particolare ai seguenti ambiti:

a) analisi dei fattori di rischio e definizione di soluzioni atte a rimuoverli o a ridurne significativamente la portata;

b) promozione e realizzazione di attività finalizzate ad accrescere la preparazione dei neo-patentati, la perizia nella guida e l'educazione alla corretta percezione del rischio attraverso la consapevolezza dei limiti del veicolo nel comportamento stradale e l'interpretazione dei limiti psicofisici del conducente, anche con riferimento all'uso di

alcool e di sostanze stupefacenti;

c) promozione di iniziative finalizzate all'educazione stradale intesa come educazione al rispetto della legalità, alla cultura della convivenza e della responsabilità verso gli altri;

d) campagne innovative nell'ambito della sicurezza stradale, anche tramite l'utilizzazione di approcci di insegnamento originali e di nuove tecnologie;

e) campagne di sensibilizzazione e di corretta informazione finalizzate all'ottimizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture destinate agli operatori e agli utenti del settore stradale, all'applicazione di sistemi di trasporto intelligente, alla diffusione dello sviluppo di interventi efficaci a migliorare le condizioni per una mobilità sicura e sostenibile;

f) promozione di un'attività pedagogica, avente anche contenuti artistico-espressivi, idonea ad implementare la consapevolezza dei fattori di rischio connessi alla circolazione stradale ed alle problematiche ad essa collegate;

g) promozione di attività che permettano di trascorrere il tempo libero in condizioni di maggiore sicurezza e prevenendo i rischi connessi alla guida in qualsiasi stato di alterazione psico-fisica".

2.2 Dal verbale n. 1 della Commissione esaminatrice in data 31 luglio 2009, è dato evincere che, al termine di "un'ampia discussione per l'individuazione dei criteri di dettaglio per l'assegnazione dei punteggi alla luce dei criteri di valutazione indicati dall'art. 10 del

bando di concorso”, è stata approvata la “griglia di valutazione” (allegata sub 2 al verbale anzidetto), di seguito indicata come “scheda n. 4”.

La stessa Commissione ha, poi, soggiunto che “i punteggi da assegnare secondo i criteri indicati nella scheda n. 4 e dalla cui somma risulterà la valutazione finale di ciascun progetto verranno determinati nel corso della successiva riunione”.

Dall’esame della suindicata scheda n. 4 emerge, con carattere di immediata evidenza, una discrasia fra i punteggi massimi riconosciuti nel bando di concorso a fronte dei diversi criteri di valutazione dei progetti e quelli che la Commissione ha ritenuto di attribuire.

In particolare:

- se per la “rilevanza, dimensione, del grado di efficienza ed efficacia dell’intervento, con particolare riferimento al numero dei possibili destinatari del progetto e dell’estensione geografica e territoriale dell’intervento” (lett. B), il bando prevedeva un punteggio compreso fra punti 0 e punti 25, diversamente la scheda 4 ha contemplato un punteggio pari, nel massimo, a punti 30;
- relativamente al criterio rappresentato dall’“esperienza, competenza e capacità organizzativa del soggetto proponente e degli eventuali partners; previsione di forme di partenariato o di collaborazione istituzionale con altri soggetti” (lett. C) , il previsto punteggio massimo (punti 25) di cui alla lex specialis è stato, corrispondentemente, ridotto a punti 20.

2.3 Nel rinviare a quanto infra esposto in ordine alla correttezza di un modus operandi che ha proposto, per gli aspetti precedentemente esaminati, un diverso dimensionamento quantitativo dei criteri di valutazione rispetto a quanto stabilito nella lex specialis di gara, è opportuno rilevare, nell'ambito della ricognizione preliminare dei contenuti della scheda valutativa predisposta dalla Commissione esaminatrice al fine della disamina delle posizioni dei singoli concorrenti, che il criterio sub B) (“rilevanza, dimensione, del grado di efficienza ed efficacia dell'intervento, con particolare riferimento al numero dei possibili destinatari del progetto e dell'estensione geografica e territoriale dell'intervento”) ha formato oggetto di disarticolazione di punteggio con riferimento:

- alla rilevanza dell'intervento (punti da 0 a 8)
- alla efficacia dell'intervento (punti da 0 a 8)
- alla dimensione dell'intervento, sottoarticolata con riferimento ai destinatari diretti ed ai destinatari indiretti (complessivi punti da 0 a 10);
- al criterio rispetto al prezzo medio per singolo destinatario diretto dichiarato (punti da 0 a 4).

Ora, non soltanto il sotto-criterio da ultimo indicato non risulta, con chiarezza, sussumibile dalla declaratoria di cui al punto B) del comma 2 dell'art. 10 del bando; ma, soprattutto, nell'individuazione dei diversi sub-criteri risulta affatto pretermessa la valutazione (e la conseguente riconoscibilità di punteggio) in ordine alla estensione

geografica e territoriale dell'intervento.

Né può, diversamente, sostenersi che il riferimento al numero dei potenziali destinatari dell'intervento progettato possa, con carattere di esaustiva completezza, ricomprendere anche la valutazione dell'estensione geografica e territoriale dell'intervento stesso, atteso che tale ultimo concetto si rivela appieno inassimilabile rispetto alla determinazione quantitativa del complessivo bacino di potenziale utenza (si abbia, in proposito, presente come la non coincidenza delle due nozioni appieno rileva in presenza di aree geografiche fortemente antropizzate, nella quali la dimensione territoriale anche ridotta può essere accompagnata da un elevato insediamento umano; e, ex converso, da ambiti territoriali a ridotta tensione antropica, per i quali la diffusione e/o capillarità dell'intervento sconta una rarefatta densità abitativa in un contesto geografico che può dimostrarsi significativamente espanso).

3. Le indicazioni precedentemente fornite persuadono il Collegio della presenza di insanabili vizi inficianti la procedura selettiva di che trattasi.

3.1 È in primo luogo evidente che la Commissione di gara è incorsa in una manifesta violazione della *lex specialis* della procedura selettiva allorché ha arbitrariamente mutato il punteggio massimo riconoscibile a fronte di due delle quattro previste voci valutative, portando:

- da punti 25 a punti 30 il punteggio massimo relativo al criterio di

cui alla lett. B) del comma 2 dell'art. 10;

- da punti 25 punti a punti 20 il punteggio massimo relativo al criterio di cui alla lett. C) del comma 2 dell'art. 10.

È appena il caso di rammentare come le funzioni riservate all'organo di gara giammai possono risolversi nella "effrazione" della *lex specialis*, piuttosto rimanendo astrette – con i limiti e le precisazioni che la giurisprudenza ha ripetutamente avuto modo di sottolineare – nell'attuazione delle prescrizioni di bando, all'interno della quale rimane esclusivamente consentito lo svolgimento di un'attività di precisazione contenutistica, ovvero di dettaglio valutativo, affatto inassimilabile ad una (invece) preclusa opera di rimodulazione di punteggio, suscettibile di integrare una insanabile violazione di una disciplina la cui applicazione, in primo luogo, si impone proprio alla Stazione appaltante ed agli organismi dei quali quest'ultima si avvalga nell'attività di selezione degli offerenti.

Costituisce, infatti, incontroverso principio ermeneutico che le Commissioni possono procedere ad una specificazione dei parametri generali di cui devono fare applicazione senza possibilità di introdurre criteri nuovi che siano il frutto di scelte valutative autonome e non riconducibili ai criteri ad esse assegnati.

Invero, la funzione dei cd. "sottocriteri" è solo quella di rendere concreti i parametri generali di valutazione discrezionalmente individuati dalla Pubblica Amministrazione in modo tale che essi possano tradursi nella assegnazione di punteggi, esplicitando così in

maniera chiara e trasparente l'iter logico attraverso il quale si perviene alla individuazione del candidato vincitore (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 11 giugno 2010 n. 1795).

Se è ben vero che, in materia, la normativa di riferimento è notoriamente integrata dalla disciplina che presidia lo svolgimento delle procedure selettive preordinate alla individuazione del privato contraente (in linea di principio contenuta nel Codice dei contratti), è parimenti incontrovertito che la prescrizione contenuta nell'art. 83 del D.Lgs. 163/2006 rappresenta che la codificazione del principio cardine delle procedure concorsuali, secondo cui, con riguardo alla ponderazione degli elementi di valutazione individuati dall'Amministrazione aggiudicatrice nel disciplinare di gara, le decisioni adottate dalla Commissione di gara sono illegittime:

- se modificano i criteri definiti nel capitolato d'onere o nel bando di gara;
- ovvero, se contengono elementi che, se fossero stati noti prima della redazione delle offerte, avrebbero potuto influenzare la loro preparazione (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2010 n. 4502).

Il parametro normativo da ultimo citato trova fondamento logico nell'esigenza di non lasciare spazi di discrezionalità valutativa alla Commissione, con principio invero suscettibile di incontrare generalizzata applicazione in presenza di procedure selettive nelle quali la modificabilità della *lex specialis* può indurre indesiderate,

quanto illegittime, alterazioni della par condicio fra i partecipanti.

In tal senso, il divisato carattere di immodificabilità del bando non può non incontrare ricadute attuative anche con riferimento al valore e/o alla rilevanza relativa attribuita agli elementi e/o coefficienti di valutazione, espressi – come appunto nella fattispecie all’esame – mediante una soglia, rappresentata da un valore numerico determinato, ovvero da uno scarto tra il punteggio della soglia e quello massimo relativo all’elemento cui la soglia si riferisce.

La direzione verso la quale giurisprudenza e legislatore si sono mossi è stata, dunque, quella di restringere al massimo, per quanto possibile, gli spazi di libertà valutativa delle offerte da valutare.

Apertamente confligge con gli illustrati postulati di immodificabilità della *lex specialis* non soltanto l’introduzione di sottocriteri aventi carattere (non già meramente specificativo e/o applicativo, ma) modificativo rispetto al criterio delineato nel bando, ma, vieppiù, l’alterazione del range del punteggio attribuibile a ciascuno degli elementi di valutazione in quest’ultimo contemplati: circostanze che entrambi, come si è avuto modo di illustrare, si sono rivelate positivamente riscontrabili quanto alla vicenda all’esame.

3.2 Sotto altro profilo, ulteriore elemento di illegittimità del *modus operandi* seguito dalla Commissione è rappresentato dall’omessa esplicitazione dei criteri sottesi all’attribuzione dei punteggi, all’interno dei parametri valutativi indicati dal bando e nel quadro dei sottocriteri elaborati dall’organo di gara.

Ben è consapevole il Collegio del costante, quanto condivisibile, orientamento giurisprudenziale che ha escluso l'esigenza di alcun apporto motivazionale in sede di attribuzione dei punteggi, laddove tale operazione (comunque pertinente all'esercizio di un apprezzamento tecnico-discrezionale i cui margini di sindacabilità riguardano particolari tipologie inficianti, quali, ad esempio, la manifesta illogicità, il travisamento e/o l'errato apprezzamento dei fatti) consegua alla predeterminazione di congrui elementi valutativi che consentano all'organo di gara di orientare la propria scelta.

Gli atti di gara versati in giudizio non consentono di apprezzare un corretto svolgimento di tale preliminare operazione: essendosi limitata la Commissione alla mera predisposizione della "griglia tecnica di valutazione del progetto" senza precisare, in alcun modo, sulla base di quali parametri sarebbe, poi, intervenuta l'attribuzione di punteggio relativamente ai sottocriteri dal medesimo organismo individuati per ciascuna voce di valutazione individuata dal bando.

Esemplificativamente, il criterio di cui alla lett. A) di *lex specialis* (qualità della proposta sotto il profilo organizzativo, gestionale, delle risorse impiegate) risulta essere stato sotto articolato nelle seguenti voci:

- profilo organizzativo: punti da 0 a 9;
- profilo gestionale: punti da 0 a 9;
- profilo delle risorse impiegate: punti da 0 a 7;
- grado di efficienza del progetto: punti da 0 a 10

senza che, per nessuno dei sottocriteri di cui sopra, in alcun modo sia fornita contezza dei parametri di “misurazione” e/o di “valutazione” dei singoli progetti, quali necessariamente preordinati alla conseguenziale attribuzione di punteggio.

Analogamente, per il criterio di cui alla lett. B) del bando (rilevanza, dimensione, del grado di efficienza ed efficacia dell'intervento, con particolare riferimento al numero dei possibili destinatari del progetto e dell'estensione geografica e territoriale dell'intervento), i sottocriteri individuati dalla Commissione (rilevanza dell'intervento: punti da 0 a 8; efficacia dell'intervento: punti da 0 a 8; dimensione dell'intervento: punti da 0 a 10; criterio rispetto al prezzo medio per singolo destinatario diretto dell'intervento: punti da 0 a 4) non risulta essere stata individuato alcun indice di misurabilità delle sottovoci valutative, sì da consentire l'opportuna verifica della correttezza del modus operandi della Commissione in relazione alla conseguente attribuzione dei previsti coefficienti numerici che hanno, poi, concorso alla graduazione degli aspiranti.

Se omogenee considerazioni possono essere svolte anche con riferimento ai rimanenti parametri di cui alle lett. C) e D) del bando, va osservato come il riconoscimento dei punteggi, alla stregua del carattere generico ed indeterminato dei sottocriteri, non consente in alcun modo di ricostruire il percorso logico seguito dalla Commissione nell'apprezzamento dei progetti sottoposti al suo esame: per l'effetto risolvendosi l'attribuzione dei coefficienti

numerici in un'operazione affatto priva del necessario presupposto giustificativo.

È appena il caso di rammentare che la pur consentita valutazione a mezzo di attribuzione di un mero punteggio numerico assume carattere di apprezzabile legittimità soltanto allorquando nel bando di gara (ovvero, ad opera della Commissione, ma in un momento necessariamente anteriore alla valutazione delle offerte o dei progetti) siano stati preventivamente e puntualmente prefissati dei criteri sufficientemente dettagliati, con l'individuazione del punteggio minimo e massimo attribuibile alle specifiche singole voci e sottovoci comprese nel paradigma di valutazione e costituenti i diversi parametri indicatori della valenza tecnica dell'offerta (cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2006 n. 4657 e 6 maggio 2003 n. 2379; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 27 giugno 2008 n. 1583): di talché ciascun punteggio viene a dimostrarsi correlato ad un parametro tecnico, qualitativo precostituito, in grado di per sé di dimostrare la logicità e la congruità del giudizio tecnico espresso dalla commissione giudicatrice, al punto da non richiedere un'ulteriore motivazione, esternandosi in tal caso compiutamente il giudizio negli stessi punteggi e nella loro graduatoria (cfr., ex multis, T.A.R. Campania, Salerno, 1° ottobre 2010 n. 11291; T.A.R. Toscana, sez. II, 20 maggio 2010 n. 1534; T.A.R. Lazio, sez. II-quater, 1° marzo 2011 n. 1906).

L'esigenza come sopra posta in evidenza, giova rammentarlo, (cor)

risponde al principio di correttezza dell'azione amministrativa, a garanzia dell'imparziale svolgimento di tali procedimenti ed al fine di consentire la verifica dell'operato dell'Amministrazione sia da parte del privato interessato, che del Giudice amministrativo, al quale deve essere permesso di poter ricostruire l'iter logico seguito dalla stazione appaltante (Cons. Stato, sez. V, 6 maggio 2003 n. 2379 e 28 maggio 2004 n. 3471).

A quanto sopra esposto consegue che l'omessa predisposizione, ad opera della Commissione, dei necessari riferimenti suscettibili di consentire la graduazione dei punteggi relativi a ciascuna sottovoce di valutazione dalla medesima individuata rende l'operata attribuzione dei coefficienti numerici affatto priva di presupposto giustificativo, in quanto non correlata ad alcun parametro tecnico-qualitativo precostituito (tale, ex se riguardato, di dimostrare la logicità e la congruità del giudizio tecnico espresso dalla Commissione giudicatrice, sì da non richiedere una ulteriore motivazione, esternandosi in tal caso compiutamente il giudizio negli stessi punteggi e nella loro graduatoria).

3.3 Nel richiamare quanto al precedente punto 2.3 esposto, va poi, ulteriormente, osservato che la disarticolazione in sottovoci valutative del criterio sub B) (“rilevanza, dimensione, del grado di efficienza ed efficacia dell'intervento, con particolare riferimento al numero dei possibili destinatari del progetto e dell'estensione geografica e territoriale dell'intervento”) ha contemplato

L'attribuibilità di punteggio relativamente:

- alla rilevanza dell'intervento (punti da 0 a 8)
- alla efficacia dell'intervento (punti da 0 a 8)
- alla dimensione dell'intervento, sottoarticolata con riferimento ai destinatari diretti ed ai destinatari indiretti (complessivi punti da 0 a 10);
- al criterio rispetto al prezzo medio per singolo destinatario diretto dichiarato (punti da 0 a 4).

Se il punteggio relativo alla sottovoce da ultimo indicata non appare sussumibile nel novero degli elementi valutativi contemplati dalla lett. B) del bando (in essa non essendo dato riscontrare alcun riferimento al "prezzo medio" individuato dalla Commissione quale subcriterio valutativo), va rimarcata l'assenza di alcun criterio ponderativo riguardante l'estensione geografica e territoriale dell'intervento: siffatta carente esplicitazione (e, con essa, la previsione di ulteriore sottoarticolazione di punteggio attribuibile) dimostrando consistenza quale ulteriore elemento inficiante l'operato posto in essere dall'organismo di gara.

4. Se le considerazioni precedentemente esposte ben consentono, in accoglimento delle omogenee censure dalla parte ricorrente dispiegate nell'atto introduttivo del giudizio, di accogliere il mezzo di tutela, con inevitabile assorbimento dei rimanenti argomenti di doglianza, viene a rivelare ribadita inconsistenza l'eccezione – trasversalmente formulata dalle resistenti – di carenza di interesse in

capo a CODACONS.

Nel rinviare, sotto tale profilo, a quanto dalla Sezione già affermato con sentenza n. 4293 del 18 maggio 2011, va rimarcato che la caducazione di tutti gli atti della procedura concorsuale successivi al bando (quale inevitabile conseguenza delle riscontrate tipologie inficianti) consente di dare ingresso all'interesse strumentale dalla ricorrente medesima vantato ai fini del legittimo riesercizio del potere amministrativo: e, quindi, allo svolgimento delle operazioni di ponderazione comparativa dei progetti correttamente inalveate nei limiti all'uopo delineati dalla lex specialis e dalle coordinate conformative promananti dalla presente decisione.

Nei limiti di cui sopra ribadita l'accoglibilità del gravame – nella portata caducatoria precedentemente delineata – le spese di lite vanno conclusivamente poste a carico delle parti soccombenti, giusta la liquidazione di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando in ordine al ricorso indicato in epigrafe, così dispone:

- ACCOGLIE l'impugnativa e, per l'effetto, annulla gli atti con essa avversati;
- CONDANNA la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Gioventù, nella persona del Capo del Dipartimento p.t. al pagamento delle spese di lite in favore di

CODACONS in ragione di € 1.500,00 (euro mille e cinquecento/00);

- CONDANNA altresì le altre parti costituite nel presente giudizio (Associazione culturale Hypocrites; Associazione Giovani Professionisti Italiani; Creativ – Società cooperativa sociale a r.l.; Agenzia per lo sviluppo e l'innovazione – ONLUS; I.C.S. Associati – Innovation Consulting Center), nella persona dei legali rappresentanti, al pagamento delle spese di lite in favore di CODACONS in ragione di € 500,00 (euro cinquecento/00) per ciascuna di esse.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Politi, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/11/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)