



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 44 del 29 marzo
a cura dell'Ufficio del massimario

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato scioglie i dubbi interpretativi sulla valutazione delle offerte tecniche nelle procedure espletate mediante il sistema del confronto a coppie.

Ha evidenziato che il giudizio di ogni singolo commissario, in tali procedure, è individuale e che il confronto tra i commissari, pur ammesso, non può dar luogo ad una surrettizia introduzione del principio di collegialità. L'assegnazione di punteggi, tutti o in larga parte, identici e non differenziati da parte dei tutti i commissari, annulla l'individualità della valutazione, presupposto del funzionamento stesso del sistema del confronto a coppie.

Da ultimo, la Plenaria ha chiarito che le valutazioni espresse dai singoli commissari, nella forma del coefficiente numerico non comparativo, possono ritenersi assorbite nella decisione collegiale finale, in assenza di una disposizione che ne imponga l'autonoma verbalizzazione, mentre per il confronto a coppie la manifestazione della preferenza è e deve essere anzitutto, in una prima fase, individuale, individualmente espressa e risultante dalla verbalizzazione.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 14 dicembre 2022, n. 16 – Pres. Maruotti, Est. Nocelli

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Gara – Offerta tecnica – Valutazione – Metodo del confronto a coppie – Confronto tra i commissari di gara – Limiti

L'Adunanza plenaria enuncia i seguenti principi di diritto:

- a) nel diritto dei contratti pubblici, i commissari di gara cui è demandato il compito di esprimere una preferenza o un coefficiente numerico, quando procedono alla valutazione degli elementi qualitativi dell'offerta tecnica, possono confrontarsi tra loro in ordine a tali*

elementi prima di attribuire individualmente il punteggio alle offerte, purché tale confronto non si presti ad una surrettizia introduzione del principio di collegialità, con la formulazione di punteggi precostituiti ex ante, laddove tali valutazioni debbano essere, alla luce del vigente quadro regolatorio, anzitutto di natura esclusivamente individuale;

b) con riferimento al metodo del confronto a coppie, in particolare, l'assegnazione di punteggi tutti o in larga parte identici e non differenziati da parte dei tutti i commissari annulla l'individualità della valutazione che, anche a seguito della valutazione collegiale, in una prima fase deve necessariamente mantenere una distinguibile autonomia preferenziale nel confronto tra la singola offerta e le altre in modo da garantire l'assegnazione di coefficienti non meramente ripetitivi e il funzionamento stesso del confronto a coppie;

c) le valutazioni espresse dai singoli commissari, nella forma del coefficiente numerico non comparativo, possano ritenersi assorbite nella decisione collegiale finale, in assenza di una disposizione che ne imponga l'autonoma verbalizzazione, mentre per il confronto a coppie la manifestazione della preferenza è e deve essere anzitutto in una prima fase individuale, nel senso sopra precisato, e in quanto tale individualmente espressa e risultante dalla verbalizzazione.(1)

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria ha definito le questioni sottoposte dalla terza sezione del Consiglio di Stato con ordinanza 30 giugno 2022, n. 5407 (oggetto della News US in data 20 luglio 2022), la quale aveva sollevato dubbi interpretativi sulla metodologia di attribuzione del punteggio numerico agli aspetti qualitativi dell'offerta. La terza sezione si era interrogata circa la possibilità, nella valutazione degli elementi qualitativi, che i commissari si confrontino tra loro e concordino il punteggio da attribuire, per poi esprimerlo individualmente; ed inoltre se le valutazioni espresse dai singoli commissari debbano essere oggetto di specifica verbalizzazione o possano ritenersi assorbite nella decisione collegiale finale.

La risposta della Plenaria è così sintetizzata:

- a) nel metodo del confronto a coppie, il giudizio di ogni singolo commissario è individuale e che il confronto tra i commissari, pur ammesso, non può dar luogo ad una surrettizia introduzione del principio di collegialità;
- b) l'assegnazione di punteggi tutti o in larga parte identici e non differenziati da parte dei tutti i commissari, annulla l'individualità della valutazione che, in una prima fase, deve necessariamente mantenere una sua autonomia nel confronto tra la singola offerta e le altre, in modo da garantire l'assegnazione di coefficienti non meramente ripetitivi e il funzionamento stesso del sistema del confronto a coppie;

c) le valutazioni espresse dai singoli commissari, nella forma del coefficiente numerico non comparativo, possono ritenersi assorbite nella decisione collegiale finale, in assenza di una disposizione che ne imponga l'autonoma verbalizzazione, mentre per il confronto a coppie la manifestazione della preferenza è e deve essere anzitutto, in una prima fase, individuale, individualmente espressa e risultante dalla verbalizzazione.

II. – La vicenda procedimentale e contenziosa si è così sviluppata:

- d) il disciplinare di gara ha individuato le modalità e le operazioni per l'attribuzione del punteggio tecnico agli elementi qualitativi dell'offerta;
- e) la parte ricorrente nel giudizio di primo grado ha sostenuto che l'espressione delle preferenze da parte dei commissari di gara sarebbe avvenuta in modo collegiale e non individuale, in violazione della *lex specialis* di gara e delle norme di legge in conformità alle quali la prima è stata redatta, come risulterebbe da una serie di indizi convergenti;
- f) il T.a.r. del Lazio, Roma, sez. III quater, 28 ottobre 2021, n. 11063 ha disatteso la predetta censura;
- g) avverso detta sentenza di primo grado la parte privata, originaria ricorrente, ha interposto appello e nell'ambito del relativo giudizio si è innestata la pronuncia nomofilattica in rassegna.

III.– L'iter argomentativo del Collegio si è così articolato:

- h) la giurisprudenza maggioritaria del Consiglio di Stato si è pronunciata nel senso che la volontà collegiale debba basarsi sulle valutazioni *uti singuli* dei commissari. Nondimeno ha affermato che:
 - h1) ben possa esserci un confronto dialettico fra i singoli commissari, in assenza di disposizioni che prevedano la riservatezza o la segretezza del giudizio individuale;
 - h2) il solo fatto che i punteggi espressi dai singoli commissari coincidano non costituisce di per sé una causa d'illegittimità, potendo essersi ben verificata una convergenza nelle valutazioni – anche a seguito di un confronto dialettico – inidonea di per sé sola a obliterare il carattere individuale della valutazione;
 - h3) gli apprezzamenti dei commissari sono sempre destinati ad essere assorbiti nella decisione collegiale finale, la quale rappresenta il momento di sintesi della comparazione e composizione dei giudizi individuali;

- h4) ne discende che, in assenza di uno specifico obbligo imposto dalla disciplina di gara, neppure occorre verbalizzare i singoli giudizi individuali, la cui separata enunciazione ha il valore di mera formalità interna ai lavori della commissione (in tal senso v., *inter multas*, Cons. Stato, sez. V, 15 settembre 2021, n. 6296; sez. III, 29 maggio 2020, n. 3401, in www.giustamm.it, 2020, 6; 11 agosto 2017, n. 3994; sez. V, 17 dicembre 2015, n. 5717; 24 marzo 2014, n. 1428);
- i) altro orientamento, minoritario, è nel senso che debba escludersi che il momento dialettico della collegialità possa giungere sino a portare all'accordo, pur non formalizzato, fra i commissari sul punteggio da attribuire agli aspetti qualitativi dell'offerta: il nodo da sciogliere non è tanto quello di stabilire se l'espressione del medesimo punteggio sia indice o meno di una valutazione sostanzialmente condivisa da tutti i commissari (*id est* un problema di prova della scaturigine esclusivamente individuale del giudizio), ma se a monte, in presenza di disposizioni della *lex specialis* della procedura che richiedono la previa valutazione dei singoli commissari, siano ammessi la discussione e il confronto;
- j) tale ultimo orientamento potrebbe risultare condivisibile, anche se allora dovrebbe risultare che vi sia stato un tale confronto, risultando statisticamente molto improbabile, se non impossibile, che in assenza del verbalizzato confronto i punteggi siano stati attribuiti in modo identico da tutti;
- k) così ricostruito l'assetto dei diversi orientamenti giurisprudenziali, la *lex specialis* della procedura prevedeva, nel caso di specie, che l'assegnazione del punteggio finale dovesse avvenire, conformemente al metodo del 'confronto a coppie', in due fasi:
- k1) una prima fase, in cui ciascun singolo commissario procede alla valutazione dei concorrenti con il metodo del 'confronto a coppie';
- k2) una seconda fase, in cui la commissione assegna il "*coefficiente preliminare C(a)pi*" al fine di determinare il punteggio da attribuire agli operatori in modo proporzionale secondo i punti previsti da ciascun criterio;
- l) più specificamente:

- 11) vi è una prima fase in cui i commissari, applicando il 'confronto a coppie', assegnano i giudizi di preferenza ai concorrenti;
 - 12) terminato il 'confronto a coppie', segue una seconda fase nella quale, tramite operazioni matematiche svolte mediante foglio elettronico, si trasforma la valutazione di ciascun commissario per ciascun operatore nel valore P_i/P_{max} ;
 - 13) la commissione, globalmente e unitariamente intesa, è chiamata ad attribuire a ciascun concorrente un coefficiente preliminare $C(a)_p$, rappresentato dalla media dei coefficienti assegnati individualmente dai singoli commissari mediante il 'confronto a coppie' e, cioè, dalla media del valore P_i/P_{max} di ciascun commissario per ciascun concorrente;
 - 14) il coefficiente $C(a)_p$ è poi stato moltiplicato per il numero dei punti assegnati dal singolo criterio, così da definire il punteggio proporzionalmente spettante a ciascun concorrente per quel singolo lotto;
 - 15) nel caso di specie i voti espressi dai commissari risultano essere del tutto identici tra di loro e l'identità dei giudizi dei commissari comporta che i coefficienti P_i/P_{max} siano stati gli stessi per tutti gli operatori;
 - 16) ne consegue che il coefficiente preliminare $C(a)_p$ attribuito dalla commissione e corrispondente alla media dei coefficienti assegnati individualmente dai singoli commissari mediante il 'confronto a coppie' coincide con i coefficienti derivanti dai giudizi dei singoli commissari (P_i/P_{max}) e sembra esservi una totale sovrapposizione, se non un annullamento, tra il momento di valutazione proprio di ciascun commissario e l'assegnazione del coefficiente preliminare aritmeticamente individuato dalla commissione ($C(a)_p$);
- m) in punto di fatto, deve dubitarsi della individualità e genuinità del giudizio dei commissari laddove, a fronte della possibilità di esprimere un giudizio di preferenza con diversi gradi di intensità, costoro, muniti di specifica competenza differenziata, abbiano sempre raggiunto la medesima conclusione, preferendo sempre il medesimo concorrente rispetto agli altri con giudizio omogeneo e uniforme o, per meglio dire, standardizzato;
- n) sul versante normativo, deve rilevarsi che il procedimento valutativo delle commissioni giudicatrici non è disciplinato compiutamente né dall'attuale

codice dei contratti pubblici – d. lgs. n. 50 del 2016 – né dalle altre fonti che regolano la materia;

n1) l'abrogato d.P.R. n. 207 del 2010, all. G. stabiliva che *“ogni commissario valuta quale dei due elementi che formano ciascuna coppia sia da preferire”*, con la precisazione che *“tenendo conto che la preferenza tra un elemento e l'altro può essere più o meno forte, attribuisce un punteggio che varia da 1 (parità), a 2 (preferenza minima), a 3 (preferenza piccola), a 4 (preferenza media), a 5 (preferenza grande), a 6 (preferenza massima)”*;

n2) l'art. 95 del d. lgs. n. 50 del 2016, rubricato *“criteri di aggiudicazione dell'appalto”*, stabilisce soltanto, al comma 8, che *“i documenti di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo elencano i criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato”*, precisando che *“per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi» (comma 8), mentre, al comma 9, si limita ad aggiungere che «le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 8 non possibile per ragioni oggettive, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri” e che “per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa”*;

n3) dopo l'abrogazione del d.P.R. n. 207 del 2010, l'ANAC ha emanato le Linee guida n. 2 del 2016, in attuazione dell'art. 95, comma 9, del d. lgs. n. 50 del 2016;

n4) ne consegue che, in base alle disposizioni vigenti, la stazione appaltante può determinare nel bando o nel capitolato il criterio di attribuzione dei punteggi per i criteri di natura qualitativa (nel rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e razionalità) e le modalità con cui assegnarli, ma, come prevedono le Linee guida, nella prassi applicativa sono seguiti due metodi alternativi: I) l'attribuzione discrezionale di un coefficiente (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara; II) il 'confronto a coppie' tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara;

o) ne discende che:

- o1) sulla base del primo criterio, ogni commissario attribuisce un punteggio a ciascuna offerta e le ragioni di tale attribuzione devono essere adeguatamente motivate e la motivazione deve essere collegata ai criteri presenti nel bando;
- o2) in relazione a ciascun criterio o subcriterio di valutazione, la stazione appaltante deve indicare gli specifici profili oggetto di valutazione, in maniera analitica e concreta;
- o3) nel caso in cui si scelga di attribuire i coefficienti con il criterio del 'confronto a coppie', il confronto avviene sulla base delle preferenze accordate da ciascun commissario a ciascun progetto in confronto con tutti gli altri, secondo i parametri contenuti nei documenti di gara;
- o4) ciascun commissario confronta l'offerta di ciascun concorrente, indicando quale offerta preferisce e il grado di preferenza, variabile tra 1 e 6 (1 - nessuna preferenza; 2 - preferenza minima; 3 - preferenza piccola; 4 - preferenza media; 5 - preferenza grande; 6 - preferenza massima), eventualmente utilizzando anche valori intermedi;
- o5) viene costruita una 'matrice' con un numero di righe e un numero di colonne pari al numero dei concorrenti meno uno, nel quale le lettere individuano i singoli concorrenti; in ciascuna casella viene collocata la lettera corrispondente all'elemento che è stato preferito con il relativo grado di preferenza e, in caso di parità, vengono collocate nella casella le lettere dei due elementi in confronto, assegnando un punto ad entrambe;
- o6) al termine dei confronti si attribuiscono i punteggi sulla base di uno dei due criteri: I) si trasforma, per ciascun commissario, la somma dei coefficienti attribuiti mediante il 'confronto a coppie' in coefficienti variabili tra zero e uno e si calcola la media dei coefficienti di ciascun commissario, attribuendo uno al concorrente che ha ottenuto il coefficiente medio più alto e agli altri concorrenti un punteggio conseguentemente proporzionale al coefficiente raggiunto; II) si trasforma la somma dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari mediante il 'confronto a coppie' in coefficienti variabili tra zero ed uno;
- o7) in alternativa si calcola la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati dai singoli commissari mediante il 'confronto a coppie', seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei 'confronti a coppie', modificando opportunamente la matrice sopra riportata, eventualmente utilizzando valori intermedi tra il punteggio 1 (parità) e il punteggio 2 (preferenza

minima) della scala semantica, come suggerito da Saaty nell'utilizzo del metodo *Analytic Hierarchy Process* (AHP), per tener conto di offerte che differiscono poco dal punto di vista qualitativo;

- o8) tale metodo consente il calcolo di un indice di coerenza attraverso il quale si può valutare la qualità dei punteggi attribuiti a ciascun criterio e risulta perciò preferibile;
- p) il 'confronto a coppie' per l'attribuzione del punteggio relativo agli elementi qualitativi è particolarmente adatto alle gare con la presenza di numerose offerte, in quanto, come rilevano le Linee guida, riduce la necessità di attribuire più punteggi discrezionali (e relative motivazioni), anche se il numero di confronti da effettuare cresce notevolmente all'aumentare del numero di offerte: per ciascun criterio (o sottocriterio) il numero di confronti da effettuare è pari a $n*(n-1)/2$, dove n è il numero di concorrenti;
- q) va rilevato che:
- q1) secondo quanto ha chiarito più volte la giurisprudenza del Consiglio di Stato, il metodo del 'confronto a coppie', lungi dall'essere un autonomo criterio di selezione dell'offerta, è solo un peculiare modo attuativo proprio del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in virtù del quale, in particolare, ogni elemento qualitativo dell'offerta è oggetto di valutazione attraverso la determinazione dei coefficienti all'interno di una tabella triangolare, nella quale le offerte di ogni concorrente sono confrontate a due a due e, per ogni coppia di offerte, ogni commissario indica l'elemento che ritiene preferibile, attribuendo un punteggio che esprime un certo grado di preferenza (Cons. Stato, sez. III, 15 novembre 2018, n. 6439, in *Foro amm.*, 2018, 1896; 21 luglio 2017, n. 3622), un punteggio che, secondo le Linee guida sopra citate, varia da 1 a 6 (eventualmente utilizzando anche valori intermedi);
- q2) il metodo del 'confronto a coppie' c.d. semplice e, cioè, con il solo impiego di una matrice triangolare alta, presenta il rischio di creare inconsistenza nei giudizi, stante la possibile violazione della c.d. "proprietà transitiva";
- q3) per tale ragione le Linee guida n. 2 del 2016 dell'ANAC suggeriscono l'impiego della metodologia AHP, proprio per valutare la coerenza e la transitività dei giudizi espressi, risultando perciò così di gran lunga preferibile al metodo che si definisce del semplice 'confronto a coppie' o con matrice triangolare;

- q4) pertanto, in una gara dove vi sono numerose offerte e dove sussiste il rischio di avere inconsistenza dei giudizi, il metodo AHP può ragionevolmente risultare il più idoneo ed adatto allo scopo, dando luogo alla formazione dei coefficienti variabili fra zero ed uno, che saranno poi moltiplicati per il punteggio massimo (peso o subpeso) attribuito al criterio o sub-criterio della gara in questione;
- q5) per l'applicazione del metodo AHP, si fa riferimento ad una metodologia semplificata, al fine di ridurre la complessità computazionale legata al 'calcolo dell'autovalore principale e del relativo autovettore normalizzato', ed in particolare alla metodologia descritta innanzi nella sezione relativa alle metodologie approssimate del metodo AHP;
- q6) l'acronimo AHP ha il seguente significato: I) "A" sta per "*analytic*": il metodo è analitico, in quanto si scompone un problema complesso nei suoi fattori costitutivi; II) "H" sta per "*hierarchy*": il metodo prevede che esista un 'rapporto gerarchico di dominanza', ossia un albero al cui vertice è collocato l'obiettivo principale e da cui, disposti in livelli successivi, si dispongono i criteri ed i sotto criteri; III) "P" sta per "*process*": il metodo consiste in un procedimento con il quale, attraverso una serie di operazioni, trasformazioni e modulazioni si arriva ad un risultato di tipo decisionale;
- q7) dal punto di vista prettamente scientifico, sintetizzando, il metodo prevede due passaggi fondamentali: I) il primo passaggio consiste nello scomporre il problema da affrontare in sotto problemi gerarchicamente connessi fra loro; II) il secondo passaggio consiste nell'affrontare i vari sottoproblemi specifici con una serie di 'confronti a coppie' fra le diverse opportunità di scelta, attribuendo a ciascun confronto un punteggio di importanza relativa, per concludersi, con l'assegnazione di un peso unitario o percentuale;
- q8) la somma di tutti i pesi percentuali sarà pari ad uno o al 100%, a seconda della scala, assoluta o percentuale, utilizzata;
- r) così descritta la specificità del 'confronto a coppie', è ora possibile verificare la correttezza dell'orientamento giurisprudenziale maggioritario sul 'confronto a coppie'. L'orientamento è corretto nei limiti appresso specificati:
- r1) per tale orientamento, nell'assegnazione dei punteggi, risultano maggiormente coerenti – con la natura, la funzione e con la stessa composizione (non perfettamente uniforme, quanto a competenze e conoscenze dei commissari) dell'organo collegiale – l'anticipazione del meccanismo di sintesi collegiale tra le opinioni dei singoli commissari

alla fase precedente l'attribuzione del coefficiente da parte di ciascuno di essi ed il suo affidamento alla osmosi dialettica tra le rispettive valutazioni individuali, rispetto alla "conversione" collegiale dei giudizi individuali solo successivamente alla assegnazione "solitaria" dei coefficienti e sulla base di un criterio meramente matematico;

- r2) per questo orientamento, infatti, le prime possono esprimersi in pieno e l'ultima essere meglio valorizzata ed armonizzata, nella sua intrinseca multiformità, solo se il concorso delle opinioni dei singoli componenti del collegio operi già nella fase formativa del giudizio, arricchendolo delle opinioni e dell'apporto di ciascun commissario, anziché sulla base di un meccanismo meramente meccanico ed "esterno" di *reductio ad unitatem* di plurimi giudizi individuali anteriormente espressi (Cons. Stato, sez. III, 24 febbraio 2022, n. 1327);
- r3) si ritiene che l'identità delle valutazioni non sia, di per sé (e in difetto di altri concordanti indizi), un indice univocamente significativo del carattere collegiale dello scrutinio della qualità dell'offerta tecnica (v. Cons. Stato, sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5717, cit.) e, dall'altro lato, si è sottolineato, già nel vigore della precedente normativa sui contratti pubblici, che l'aspetto di fatto per cui ciascun commissario risulta avere assegnato il medesimo coefficiente è irrilevante in rapporto all'osservanza della *lex specialis* e del d.P.R. n. 207 del 2010, i quali, avuto riguardo alla discrezionalità valutativa da riconoscersi a ciascuno dei commissari, non impongono che gli stessi debbano necessariamente differenziare i punteggi medesimi, in quanto "nulla esclude cioè che ciascun commissario, eseguito il proprio apprezzamento in ordine ai singoli aspetti tecnici esaminati, assegni valori conformi a quelli degli altri componenti della Commissione, convenendosi sull'attribuzione di un medesimo punteggio" (Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2015, n. 3399);
- r4) anche nel vigore del nuovo codice dei contratti pubblici questo orientamento ha trovato conferma e si ritiene l'espressione di un 'giudizio omogeneo' dei componenti della commissione "prova troppo [...] ben potendo spiegarsi la detta circostanza come una fisiologica evoluzione del confronto dialettico svoltosi in seno a tale organo, vieppiù in considerazione della peculiarità del giudizio qui in rilievo contraddistinto da una ontologica dimensione relativa siccome qualificata dall'espressione di preferenze espresse all'interno del contesto comparativo che qualifica il metodo del confronto a coppie" (Cons. Stato, sez. V, 15 settembre 2021, n. 6300, in www.giustamm.it, 2021; sez. III, 29 maggio 2020, n. 3401, cit.);
- r5) in tale prospettiva, già in passato, era stato posto in evidenza che l'insussistenza di differenziazioni tra i punteggi attribuiti dai vari

commissari non costituisce un sicuro sintomo di 'condizionamento', potendo anche astrattamente essere giustificata con la concordanza di valutazioni effettuate nell'ambito di un collegio perfetto, come stabilito dall'art. 84 del d. lgs. n. 163 del 2006 all'epoca vigente, che peraltro non prevedeva, come del resto non prevede anche il codice attuale, la segretezza delle valutazioni espresse dai singoli commissari nell'ambito di detto collegio (Cons. Stato, sez. III, 11 agosto 2017, n. 3994, cit.; sez. V, 17 dicembre 2015, n. 5717, cit.; 24 marzo 2014, n. 1428, cit.);

r6) anche per la più recente giurisprudenza amministrativa ha considerato legittimo l'operato dell'amministrazione, proprio perché il criterio valutativo richiede un 'passaggio procedurale' e, cioè, la manifestazione dei voti dei singoli commissari, formalmente presente e visibile nelle schede del 'confronto a coppie', mentre il solo fatto che i voti così (comunque) espressi coincidano per i diversi commissari non costituisce di per sé causa d'illegittimità, potendo essersi ben verificata una convergenza nelle valutazioni – anche a seguito di un confronto dialettico – inidonea di per sé sola a rendere irrilevanti i voti individuali dei singoli componenti della commissione, distinguendo l'ipotesi del voto collegiale da quella di un insieme di 'voti singoli coincidenti', circostanza questa in sé non illegittima, in quanto la valutazione collegiale, consentita, è ben diversa dalla votazione collegiale, invece non consentita;

r7) si è inoltre osservato che le Linee guida ANAC n. 2 del 2016, nel prevedere testualmente che *"ciascun commissario attribuisce un punteggio a ciascuna offerta"*, non escludono che il punteggio di *"ciascun commissario"* sia attribuito all'esito di un confronto collegiale con gli altri componenti dell'organo valutativo (v. la già citata sentenza di Cons. Stato, sez. III, 24 febbraio 2022, n. 1327, cit.);

r8) ebbene, le conclusioni cui perviene l'orientamento maggioritario possono condividersi e trovare conferma solo qualora rilevi il 'primo sistema' individuato dalle Linee guida e il bando o il capitolato abbiano previsto l'attribuzione discrezionale di un coefficiente (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario, giacché all'esito di una valutazione collegiale i singoli commissari ben possono ritenere, unanimemente, di assegnare il medesimo coefficiente ad ogni singola offerta, via via che essa viene esaminata;

s) al contrario, queste conclusioni non possono essere condivise quando si tratti del 'confronto a coppie' specificamente individuato dalla stazione

appaltante, che ha una struttura, per così dire, bifasica e si distingue nettamente in una prima fase di valutazione individuale e, successivamente, in una seconda fase di valutazione collegiale: è infatti impossibile – in tal caso – che l'individualità delle preferenze espresse dal singolo commissario ad una singola offerta rispetto a tutte le altre, di volta in volta poste a confronto nella tabella, possa ripetersi indefinitamente e pedissequamente con l'assegnazione degli stessi punteggi per ogni coppia in riferimento a tutti i sub-criteri contemplati dalla legge di gara da parte degli altri commissari;

t) il sistema del 'confronto a coppie', utilizzato dai commissari di gara nella preliminare valutazione tecnico-qualitativa (ottenuta dalla somma dei coefficienti di valore attribuiti da ciascuno di essi), è un metodo di selezione volto ad individuare l'offerta migliore in termini strettamente relativi, che si basa sull'attribuzione di punteggi espressione delle preferenze soggettive dei commissari:

t1) un punteggio alto, ha chiarito la giurisprudenza del Consiglio di Stato, testimonia l'elevato gradimento del seggio di gara per le soluzioni proposte da un candidato rispetto a quelle formulate dagli altri, laddove una valutazione bassa è, specularmente, conseguenza della scarsa attrattività tecnico-qualitativa della proposta del concorrente non in sé e per sé, ma rispetto a quelle degli altri partecipanti (Cons. Stato, sez. V, 29 marzo 2022, n. 2930);

t2) è pertanto chiara l'ampia discrezionalità sottesa a tali manifestazioni di giudizio dei commissari, che non scrutano il possesso dei requisiti minimi di partecipazione (già valutati in sede di ammissione al confronto), ma, al contrario, esprimono una valutazione, necessariamente soggettiva e opinabile, circa le diverse soluzioni tecniche offerte;

t3) in altre parole la metodologia in questione non mira ad una ponderazione atomistica di ogni singola offerta rispetto a standard ideali, ma tende ad una graduazione comparativa delle varie proposte dei concorrenti mediante l'attribuzione di coefficienti numerici nell'ambito di ripetuti "confronti a due", con la conseguenza che il sindacato giurisdizionale incontra forti limitazioni e non può sovrapporsi a valutazioni di merito spettanti all'amministrazione, salvi i casi di un uso distorto, logicamente incongruo, irrazionale del metodo in parola, che è, però, preciso onere dell'interessato allegare e dimostrare, evidenziando non già la mera (e fisiologica) non condivisibilità del giudizio comparativo, bensì la sua radicale ed intrinseca inattendibilità tecnica o la sua palese insostenibilità logica

(cfr. Cons. Stato, sez. III, 29 maggio 2020, n. 3401, cit., e 3 febbraio 2017, n. 476, in *Foro amm.*, 2017, 274);

- t4) in questo contesto, l'espressione delle medesime preferenze, da parte di ogni singolo commissario, non si può considerare la fisiologica espressione di un giudizio individuale e individualizzato, rigorosamente soggettivo pur stereotipato, perché è statisticamente impossibile che tre o più individui esprimano sempre e invariabilmente il medesimo grado di preferenza, nella comparazione tra due entità, e con riferimento a svariati, e spesso numerosissimi, sub-criteri di valutazione;
- t5) non può darsi logicamente e non è dunque legittimo un giudizio comparativo sempre identico tra i singoli commissari, nemmeno in seguito a un confronto dialettico tra di essi, in quanto, a differenza di un giudizio assoluto di volta in volta espresso rispetto alla singola offerta, quello comparativo a coppie, in quanto relativo, deve riflettere una individualità del singolo giudizio nella preferenza nettamente distinguibile da quella degli altri per l'impossibilità di ammettere se non per paradosso un giudizio comparativo qui sua indistinctioe distinguitur, che, cioè, si distinguerebbe per il fatto di essere indistinto da quello degli altri commissari;
- t6) un simile *modus procedendi* contrasta frontalmente con la *ratio* e con il meccanismo stesso sopra descritto del 'confronto a coppie', che poggia proprio, e anzitutto nella prima fase, sull'autonomia della valutazione individuale comparativa nell'assegnazione di un punteggio che, va sottolineato, è pur sempre relativo, perché si esprime nella preferenza numerica assegnata ad un'offerta anziché alle altre, in una scala da 1 a 6, e non già nell'assegnazione di un punteggio discrezionale ad ogni singola offerta;
- t7) i commissari ben possono confrontarsi e discutere in ordine ai criteri qualitativi delle offerte in gara, anche prima di esprimere le proprie preferenze individuali, ma devono poi assegnare il punteggio individuale autonomamente e separatamente, l'uno dall'altro, seguendo il sistema del 'confronto a coppie' al quale la stazione appaltante si è autovincolata;
- t8) la valutazione collegiale dell'offerta – che precede, proprio per l'arricchimento conoscitivo e valutativo insito nel confronto dialettico tra i commissari, l'assegnazione individuale del punteggio – nel 'confronto a coppie' non può certo legittimamente condurre all'assegnazione della stessa preferenza nell'ambito di ogni singola

coppia, che venga in rilievo, se non snaturando e annullando l'individualità della valutazione comparativa, che compete al singolo commissario;

t9) in questa ipotesi emerge una inammissibile ripetitività della valutazione, svolta dall'organo tecnico in persona anzitutto dei suoi singoli componenti, che si pone radicalmente in contrasto con il sistema – il 'confronto a coppie' – prescelto dalla stazione appaltante, il quale richiede che il giudizio dei commissari, ancorché preceduto da un approfondito confronto collegiale sulla qualità delle offerte in gara, sia e rimanga rigorosamente individuale nella prima fase del confronto;

u) ne segue, sempre con riferimento al 'confronto a coppie' che, giova ribadirlo, impedisce un raffronto tra due offerte in senso assoluto (Cons. Stato, sez. III, 29 maggio 2020, n. 3401, cit.), che l'espressione di questo identico giudizio da parte di tutti i commissari inficia irrimediabilmente il giudizio tecnico, che proprio per la sua totale identità non è più espressione di una irrinunciabile e perciò irriproducibile individualità, né la verbalizzazione del fatto che simile giudizio sia stato individualmente espresso in distinte tabelle dai singoli commissari, sul piano formale, può sanare sul piano sostanziale questa intrinseca contraddittorietà e illogicità, evidenziata dalla inammissibile concordanza di innumerevoli preferenze, invariabilmente ripetute:

u1) l'assoluta o pressoché totale identità dei punteggi e l'indistinzione delle preferenze individuali, ripetute un numero elevatissimo di volte, non solo svilisce l'individualità dell'assegnazione, che inevitabilmente comporta una pur minima differenza di valutazione nella graduazione di una preferenza soggettiva, ma di fatto contraddice lo stesso sistema del 'confronto a coppie', ove si consideri che le tabelle triangolari o a matrice completa che documentano tale confronto costituiscono esse stesse la motivazione delle valutazioni tecniche operate dalla commissione, estrinsecandosi la motivazione nella corretta e leale sua applicazione delle regole che sono alla base della formazione delle stesse tabelle;

u2) l'espressione degli stessi punteggi, invariabilmente riportati nelle tabelle, non dimostra solo l'assenza di una pur minima autonomia nell'espressione del giudizio comparativo, finanche nella graduazione di questo, da parte dei singoli commissari, ma scardina il funzionamento delle tabelle laddove, nell'uguaglianza dei punteggi, i coefficienti dei singoli commissari finiscono per rappresentare il singolo coefficiente che è chiamato ad esprimere la commissione, vanificando nel sistema del 'confronto a coppie' il fondamentale

passaggio dal coefficiente individuale di ciascun commissario (prima fase) a quello collegiale della commissione giudicatrice (seconda fase), vanificato se i due coefficienti si trovino a coincidere;

- u3) l'espressione delle preferenze deve avvenire in modo autonomo e distinto l'una dall'altra e, come tale, deve essere correttamente verbalizzata dalla commissione, ma l'osservanza di questa regola formale – e, cioè, l'attestazione del fatto che ogni commissario abbia compilato autonomamente la propria tabella triangolare o a matrice completa – è una condizione necessaria, ma non sufficiente per la trasparenza delle operazioni e la razionalità del metodo, se poi la coincidenza delle preferenze e l'indistinzione dei singoli giudizi annullano quella irriducibile individualità che, nella prima fase del 'confronto a coppie', deve necessariamente contraddistinguere il giudizio del singolo commissario;
- u4) in quest'ottica il preventivo confronto tra i commissari nel 'confronto a coppie' deve servire a migliorare l'espressione della preferenza individuale, a renderla più ponderata, approfondita e responsabile, nello scambio di informazioni e di vedute sulle qualità tecniche delle offerte, non già ad appiattirla e a renderla indistinguibile da quella degli altri;
- u5) si deve perciò condividere l'affermazione secondo cui l'ammissibilità della discussione e del confronto, in quanto aventi una funzione arricchente, capace di mettere in relazione dialettica competenze e professionalità diverse, potendo giungere tale confronto a mettere a fuoco la bontà complessiva delle singole opzioni e prefigurando, secondo le varie angolazioni, le informazioni presupposto di valutazione delle caratteristiche-parametri che giustificano, per così dire in senso assoluto, queste varie opinioni;
- u6) tuttavia, resta fermo il principio che il commissario deve esprimere il grado di preferenza o i coefficienti numerici in base al proprio personale convincimento, senza che la discussione collegiale preconstituisca *ex ante* il contenuto e persino la graduazione delle singole, molteplici, preferenze;
- u7) l'autonomia e la separatezza di questo convincimento, risultanti dalla verbalizzazione, non implicano necessariamente e formalmente la segretezza o la riservatezza della preferenza, ma devono garantire appunto l'individualità di questa, senza che il commissario non svolga la sua insostituibile funzione e al *principium individuationis*, che le è

proprio, imitando le preferenze altrui e, così, frustrando il funzionamento stesso del 'confronto a coppie';

- u8) la valutazione di questa necessaria preliminare individualità della preferenza nel 'confronto a coppie' è rimessa al prudente apprezzamento del giudice, chiamato a valutare, in base a tutte le circostanze del caso concreto, se la ripetitività dei coefficienti individuali espressi dai singoli commissari sia tanto elevata, sul piano quantitativo, e soprattutto tanto sistematica, sul piano qualitativo, da vanificare una pur minima distinguibile e perciò apprezzabile, a livello di valutazione *uti singulus*, autonomia preferenziale da parte del singolo commissario;
- u9) la divergenza delle valutazioni dei singoli commissari in ordine alle singole voci dell'offerta tecnica è immanente alla dialettica propria di un organo collegiale chiamato a scrutinare le offerte di una gara d'appalto ed è espressione delle preferenze soggettive dei commissari (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 giugno 2013, n. 3203), tanto che il medesimo elemento può legittimamente essere remunerato con un punteggio elevato da parte di alcuni componenti e con retribuzione più bassa da parte di altri in conseguenza del ritenuto maggiore o minore pregio tecnico-qualitativo della proposta sulla base di elementi di preferenza, necessariamente soggettivi e opinabili, circa le soluzioni offerte;
- u10) pertanto, le differenze di attribuzione dei punteggi sono fisiologiche e costituiscono un'indiretta testimonianza di autonomia di giudizio del singolo componente della commissione;
- v) per il resto, laddove invece non si proceda con il sistema del 'confronto a coppie' e in mancanza di più specifiche previsioni della *lex specialis*, rileva il consolidato orientamento secondo cui, *"in assenza di un 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 a essere assorbiti nella decisione collegiale finale, costituente momento di sintesi della comparazione e composizione dei giudizi individuali"* (Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2018, n. 952, in *Merito* 2018, 5, 68, che richiama sez. III, 13 ottobre 2017, n. 4772, sez. V, 8 settembre 2015, n. 4209, in *Rep. Foro it., Contratti pubblici (lavori, servizi e forniture) e obbligazioni della pubblica amministrazione*, n. 682; sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 810, in *Arch. giur. oo. pp.*, 2012, 307);
- x) i principi affermati dall'Adunanza plenaria rilevano perché vi sia la massima trasparenza nelle operazioni di gara:

- x1) il considerando n. 90, punto 3, primo periodo, della direttiva n. 2014/24/UE, ad esempio, afferma che, *“al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento in sede di aggiudicazione degli appalti, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere obbligate ad assicurare la trasparenza necessaria per consentire a qualsiasi offerente di essere ragionevolmente informato dei criteri e delle modalità che saranno applicati nella decisione di aggiudicazione dell'appalto”* e quindi ad essere preventivamente informati sul fatto che i giudizi nel 'confronto a coppie' saranno l'esito di un giudizio collegiale della commissione o se invece i singoli commissari esprimeranno le proprie preferenze singolarmente e in autonomia, previo eventuale confronto collettivo;
- x2) dello stesso tenore è anche il considerando n. 126, primo periodo, secondo cui *“la tracciabilità e la trasparenza del processo decisionale nelle procedure di appalto è essenziale per garantire procedure leali nonché combattere efficacemente la corruzione e le frodi”*;
- x3) ovviamente il richiamo al principio di trasparenza non si esaurisce nell'ambito dei consideranda che, benché privi di valenza prescrittiva, assumono comunque rilevanza interpretativa, ma è collocato tra i principi regolatori della materia dall'art. 76, par. 1, primo periodo, della direttiva n. 2014/24/UE, secondo cui *“gli Stati membri introducono norme a livello nazionale per l'aggiudicazione degli appalti ai sensi delle disposizioni del presente capo, al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici”*, nonché negli artt. 28 e 30 del d. lgs. n. 50 del 2016;
- x4) il principio di trasparenza permea, pertanto, molteplici momenti applicativi nell'ambito delle procedure di gara e, in particolare, le fasi di verifica delle offerte e di attribuzione dei punteggi che costituiscono momenti essenziali del confronto competitivo tra i vari operatori economici;
- y) detto principio impone che il sistema del 'confronto a coppie' sia rispettato nei propri essenziali passaggi, ove si consideri che esso, applicato per l'attribuzione del punteggio relativo agli elementi qualitativi, è particolarmente adatto alle gare con la presenza di numerose offerte, in quanto, come rilevano le Linee guida, riduce la necessità di attribuire più punteggi discrezionali e le relative motivazioni:
- y1) d'altra parte la responsabilizzazione dei commissari, nell'espressione di un giudizio individuale e non meramente ripetitivo, muove nel senso, auspicato dalla legge delega al Governo in materia di contratti pubblici

(l. n. 78 del 2022), di un rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione (art. 1, comma 2, lett. m);

- y2) i principî affermati dalla Plenaria con specifico riferimento al diritto dei contratti pubblici e alle più volte richiamate Linee guida non si applicano alla materia dei concorsi pubblici, né a quella del 'pubblico impiego', 'privatizzato' o meno;
- y3) in questi diversi ambiti dell'ordinamento vige infatti il principio generale secondo cui, come afferma la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato (v., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 9 ottobre 2007, n. 5302, in *Giurisdiz. amm.* 2007, I, 1473), la votazione finale costituisce la estrinsecazione piena delle conclusioni cui è pervenuta la commissione all'esito dell'esame complessivo della posizione dei singoli candidati, non essendo necessaria un'analitica esposizione dei momenti di confronto tra i singoli componenti in sede di verbalizzazione;
- y4) la votazione finale rappresenta, infatti, la risultante di un'elaborazione delle valutazioni espresse nei giudizi individuali che, attraverso l'esame e la discussione collegiale di tutti gli elementi considerati da ciascun commissario, la supera ed assorbe nel convincimento a cui la commissione stessa, all'unanimità o a maggioranza, ritiene di pervenire, fornendo in altri termini, nel confronto comparativo dei giudizi individuali rispetto al quello finale collegiale, adeguata contezza dell'iter logico seguito dalla commissione nella "*reductio ad unitatem*" dei giudizi individuali con la sintesi finale posta a fondamento della decisione finale.

IV. – Per completezza, si consideri quanto segue:

z) sulla ampia discrezionalità riservata alla stazione appaltante nell'individuare nella legge di gara sub punteggi si veda:

- z1) Cons. Stato, sez. V, 5 aprile 2019, n. 2242 (in *Foro it.*, 2019, III, 426 con nota di CORDOVA) secondo cui "*la previsione di sub-punteggi nel bando di gara è meramente eventuale ed è espressione dell'ampia discrezionalità attribuita alla stazione appaltante nel perseguimento dell'interesse pubblico*". L'autore della nota sopra citata ha osservato tra l'altro che "*l'art. 95, 8° comma, d.lgs. 50/16, nel prevedere che il bando contenga l'identificazione dei c.d. sub-punteggi, non pone pertanto un dovere a carico della stazione appaltante, ma vale ad escludere che una tale identificazione possa essere effettuata dalla commissione giudicatrice, o comunque nel corso del procedimento di aggiudicazione. La disposizione attua pertanto l'esigenza di porre tutti gli operatori a conoscenza delle regole che saranno osservate per l'aggiudicazione. In tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 novembre 2017, n.*

5245, cit.". La possibilità per la commissione giudicatrice di introdurre sub-criteri e sub-punteggi sembrava originariamente ammessa dall'art. 83, 4° comma, del codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ma veniva esclusa dall'art. 1, 1° comma, lett. u), d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. terzo correttivo del codice), al fine di assicurare che i criteri di valutazione delle offerte fossero definiti prima della presentazione delle offerte stesse. In questo senso Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 2015, n. 2082; idem, sez. III 17 aprile 2015, n. 1978, in www.giustizia-amministrativa.it; idem, sez. V, 1° ottobre 2010, n. 7256, in *Rep. Foro it.*, 2011, voce *Contratti pubblici*, n. 1094; 8 settembre 2008, n. 4271, *id.*, *Rep.* 2009, voce *cit.*, n. 831. L'art. 83, 4° comma, così modificato, veniva parimenti interpretato nel senso che l'introduzione di sub-punteggi negli atti di indizione di una procedura di gara costituisse una mera facoltà per la stazione appaltante: cfr. Cons. Stato, sez. III, 2 maggio 2016, n. 1661;

z2) la Corte di giustizia, con sentenza 14 luglio 2016, causa C-6/15 (in *Rep. Foro it.* 2017, voce *Unione europea*, n. 1209 e in *Urbanistica e appalti*, 2017, 41, con nota di CERBO) ha affermato che l'art. 53, par. 2, della direttiva 2004/18/Ce del parlamento europeo e del consiglio, del 31 marzo 2004 (relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi), letto alla luce del principio di parità di trattamento e dell'obbligo di trasparenza che ne deriva, dev'essere interpretato nel senso che, nel caso di un appalto di servizi che debba essere attribuito secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice, quest'ultima non è tenuta a portare a conoscenza dei potenziali offerenti, nel bando di gara o nel capitolato d'onori relativi all'appalto in questione, il metodo di valutazione da essa applicato al fine di valutare e di classificare concretamente le offerte. La Corte ha precisato, però, che tale metodo non può avere l'effetto di modificare i criteri di attribuzione del punteggio e la loro ponderazione relativa;

ab) lo "*Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante «Delega al Governo in materia di contratti pubblici»*" redatto dall'apposita Commissione presso il Consiglio di Stato ha sostanzialmente riproposto all'art. 108 comma 7, con qualche modifica, la previsione già contenuta nell'art. 95, comma 8, d. lgs. n. 50 del 2016, la cui novellata formulazione è così articolata: "*I documenti di gara oppure, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi*". Il susseguente comma 8 del predetto art. 108 reitera il contenuto dell'attuale art. 95 comma 9 d. lgs. n. 50 del 2016 sostituendo il richiamo alle

amministrazioni aggiudicatrici con quello alle stazioni appaltanti, sicché il nuovo testo è così articolato: *“Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 7 non possibile per ragioni oggettive, indicano nel bando di gara e nel capitolato d’oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l’ordine decrescente di importanza dei criteri. Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell’offerta, le stazioni appaltanti utilizzano metodologie che individuino con un unico parametro numerico finale l’offerta più vantaggiosa”*;

ac) sul principio di trasparenza nell’acquisizione di beni e servizi:

ac1) in rapporto alla c.d. inversione procedimentale: Corte cost. 6 marzo 2020, n. 39, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 426, secondo cui *“la scelta di consentire o meno l’inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale”*;

ac2) in rapporto alle esigenze di tutela giurisdizionale: Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271 (in *Foro it.*, 2020, I, 1121, con nota di TRAVI; *Giur. cost.*, 2019, 3248, con nota di SCOCA; oggetto della News US in data 8 gennaio 2020 alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento), secondo cui *“Non vi è dubbio che, alla luce degli invocati parametri costituzionali, la giurisdizione amministrativa, nelle controversie tra amministrati e pubblico potere, sia primariamente rivolta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive e solo mediatamente al ripristino della legalità dell’azione amministrativa, legalità che pertanto può e deve essere processualmente perseguita entro e non oltre il perimetro dato dalle esigenze di tutela giurisdizionale dei cittadini. Nel caso di specie, tuttavia, deve escludersi che il legislatore abbia configurato una giurisdizione di tipo oggettivo volta a tutelare in via esclusiva o prioritaria l’interesse generale alla correttezza e trasparenza delle procedure di affidamento, avendo piuttosto inteso dare autonoma rilevanza all’interesse strumentale o procedimentale del concorrente alla corretta formazione della platea dei soggetti partecipanti alla gara [...], interesse che è proprio e personale del concorrente, poiché la maggiore o minore estensione di quella platea incide oggettivamente sulla chance di aggiudicazione [...]”*;

ad) sulla ‘interpolazione lineare’ nella valutazione delle offerte nella peculiare disciplina delle forniture aeroportuali: Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 22 dicembre 2022, n. 1304, secondo cui:

ad1) *“L’art. 133 del codice dei contratti pubblici («Principi generali per la selezione dei partecipanti») dispone che «Per la selezione dei partecipanti e delle offerte nelle procedure di scelta del contraente nei settori speciali si applicano, per quanto compatibili con le norme di cui alla presente sezione, le disposizioni di*

cui ai seguenti articoli: 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84,85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 95, 96 e 97»”;

- ad2) *“La stazione appaltante, tenuto conto dello specifico oggetto dell’appalto e, in ragione del fatto che l’art. 95 trova applicazione in quanto compatibile, ha ritenuto di poter introdurre gli specifici criteri di valutazione dell’offerta tecnica indicati nella legge di gara”;*
 - ad3) *“In tale ambito la stazione appaltante usufruisce di ampi margini di discrezionalità e le pronunzie caducative del giudice sono ammesse solo a fronte di scelte irragionevoli o arbitrarie da parte della stazione appaltante”;*
 - ad4) *“[...] la giurisprudenza ammette la valutazione di profili di carattere soggettivo in sede di aggiudicazione purché utili a lumeggiare la migliore qualità tecnica dell’offerta, senza discriminare indebitamente gli operatori economici”;*
 - ad5) *“A ciò deve essere aggiunto che il disciplinare di gara rispetta un criterio di proporzionalità cui si riconnette l’interpolazione lineare prevista dal bando quale un metodo per calcolare il punteggio da attribuire agli elementi quantitativi delle offerte in una gara d’appalto che – legittimamente – valorizza in modo particolarmente incisivo lo scarto fra un’offerta e l’altra. [...] La giurisprudenza ha ritenuto che il principio della netta separazione tra requisiti soggettivi di ammissione e criteri di aggiudicazione della gara debba essere interpretato con prudenza, consentendo alle stazioni appaltanti, nei casi in cui determinate caratteristiche soggettive del concorrente, in quanto direttamente riguardanti l’oggetto del contratto, possano essere valutate anche per la selezione della offerta, di prevedere nel bando di gara anche elementi di valutazione della offerta tecnica di tipo soggettivo, concernenti la specifica attitudine del concorrente, anche sulla base di analoghe esperienze pregresse, a realizzare lo specifico progetto oggetto di gara”.*
- ae) sulle valutazioni della commissione in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, si veda, in dottrina:
- ae1) C. CRESTA, *Formule e modelli matematici OEPV*, in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da SANDULLI – DE NICTOLIS, III, *Procedure di gara e criteri di scelta del contraente*, Milano, 2019, 581 ss.;
 - ae2) R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, Bologna, 2020, 1224 e ss.;
 - ae3) sulla valutazione delle offerte di gara tra metodo aggregativo-compensatore, metodo *Electre*, metodo *Topsis* e metodo *AHP*, cfr. F. PESARESI, *La valutazione delle offerte nelle gare d’appalto dei servizi sociali*, in *Welfare oggi*, 2018, 1.

