Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

26 marzo 2015 *

«Rinvio pregiudiziale — Direttiva 2004/18/CE — Appalti pubblici di servizi — Svolgimento del procedimento — Criteri di aggiudicazione degli appalti — Qualifiche del personale addetto all'esecuzione degli appalti»

Nella causa C-601/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Supremo Tribunal Administrativo (Portogallo), con decisione del 24 ottobre 2013, pervenuta in cancelleria il 25 novembre 2013, nel procedimento

Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA

contro

Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém,

Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (relatore) e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 novembre 2014,

considerate le osservazioni presentate:

— per Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA, da H. Rodrigues da Silva, advogado;

— per Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém, da A. Robin de Andrade e D. Melo Fernandes, advogadas;

— per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e H. Fragoso, in qualità di agenti;

— per il governo ellenico, da F. Dedousi e V. Stroumpouli, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il portoghese.

— per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da M. Afonso, S. Delaude, A. Tokár e G. Braga da Cruz, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 dicembre 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli da 44 a 48 e 53 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 (GU L 134, pag. 114, e rettifiche in GU L 351, pag. 44).

2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia in cui sono contrapposti Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA (in prosieguo: «Ambisig») e Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém (in prosieguo: «Nersant») in merito alla decisione di Nersant di aggiudicare a Iberscal – Consultores Lda (in prosieguo: «Iberscal»), e non ad Ambisig, un appalto avente ad oggetto la fornitura di servizi di formazione e consulenza.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2004/18

3 Il considerando 46 della direttiva 2004/18 ricorda che l'aggiudicazione dell'appalto deve essere effettuata applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento e che assicurino che la valutazione delle offerte si svolga in condizioni di effettiva concorrenza.

4 Ai sensi del terzo comma del considerando 46 di tale direttiva:

«Le amministrazioni aggiudicatrici, quando scelgono di aggiudicare l'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, valutano le offerte per determinare quella che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo. A tal fine stabiliscono i criteri economici e qualitativi che, nel loro insieme, devono consentire di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa per l'amministrazione aggiudicatrice. La determinazione di tali criteri dipende dall'oggetto dell'appalto in quanto essi dovrebbero consentire di valutare il livello di prestazione che ciascuna offerta presenta rispetto all'oggetto dell'appalto, quale definito nelle specifiche tecniche, nonché di misurare il rapporto qualità/prezzo di ciascuna offerta».

5 L'articolo 44, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/18 così recita:

«1. L'aggiudicazione degli appalti avviene in base ai criteri di cui agli articoli 53 e 55, tenuto conto dell'articolo 24, previo accertamento dell'idoneità degli operatori economici non esclusi in forza degli articoli 45 e 46, effettuato dalle amministrazioni aggiudicatrici conformemente ai criteri relativi alla capacità economica e finanziaria, alle conoscenze od alle capacità professionali e tecniche di cui agli articoli da 47 a 52 e, se del caso, alle norme ed ai criteri non discriminatori di cui al paragrafo 3.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere livelli minimi di capacità, conformemente agli articoli 47 e 48, che i candidati e gli offerenti devono possedere.

La portata delle informazioni di cui agli articoli 47 e 48 e i livelli minimi di capacità richiesti per un determinato appalto devono essere connessi e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

Detti livelli minimi sono indicati nel bando di gara».

6 L'articolo 48, paragrafo 1, della direttiva 2004/18 dispone che le capacità tecniche e/o professionali degli operatori economici sono valutate e verificate in conformità ai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo. Secondo l'articolo 48, paragrafo 2, lettera a), ii), e lettera e), di tale direttiva, le capacità tecniche possono essere provate, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso dei servizi di cui trattasi, segnatamente, mediante la presentazione della lista dei principali servizi forniti nel corso degli ultimi tre anni e mediante l'indicazione dei titoli di studio e professionali del prestatore di servizi e/o dei dirigenti dell'impresa e, in particolare, del responsabile o dei responsabili della prestazione di servizi.

7 L'articolo 53 della direttiva 2004/18 prevede quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative alla rimunerazione di servizi specifici, i criteri sui quali si basano le amministrazioni aggiudicatrici per aggiudicare gli appalti pubblici sono:

a) o, quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto pubblico in questione, quali, ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione; oppure

b) esclusivamente il prezzo più basso.

2. Fatte salve le disposizioni del terzo comma, nel caso previsto al paragrafo 1, lettera a), l'amministrazione aggiudicatrice precisa, nel bando di gara o nel capitolato d'oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel documento descrittivo, la ponderazione relativa che attribuisce a ciascuno dei criteri scelti per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tale ponderazione può essere espressa prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere appropriato.

L'amministrazione aggiudicatrice, qualora ritenga impossibile la ponderazione per ragioni dimostrabili, indica nel bando di gara o nel capitolato d'oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel documento descrittivo l'ordine decrescente d'importanza dei criteri».

Diritto portoghese

8 Ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 1, del Código dos Contratos Públicos (codice degli appalti pubblici; in prosieguo: il «CCP»), «i parametri e gli eventuali subparametri che costituiscono il criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa devono includere tutti gli aspetti, ed essi soltanto, dell'esecuzione dell'appalto da concludere assoggettato alla concorrenza attraverso il capitolato d'oneri e non possono riguardare direttamente o indirettamente situazioni, qualità, caratteristiche o altri elementi di fatto relativi agli offerenti».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

9 Con bando pubblicato il 24 novembre 2011, Nersant ha indetto una gara ai fini dell'acquisizione di servizi di formazione e consulenza per la realizzazione di un progetto intitolato «Move PMI, area di qualità, ambiente, salute e sicurezza sul lavoro, sicurezza alimentare Medio Tago – PMI».

10 L'articolo 5 di tale bando di gara prevedeva che l'appalto sarebbe stato aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa, determinata tenendo conto dei seguenti parametri:

«A. Valutazione della squadra: 40%

i) tale parametro è ottenuto tenendo conto della costituzione della squadra, dell'esperienza attestata e dell'analisi dei suoi curricula.

B. Qualità e meriti della prestazione proposta: 55%

i) Valutazione globale del progetto proposto, incluso il programma dei lavori: da 0 a 20%.

ii) Descrizione delle tecniche da utilizzare e delle modalità di azione: da 0 a 15%.

iii) Descrizione dei metodi di verifica e di controllo della qualità del lavoro nell'ambito dei diversi settori di intervento: da 0 a 20%.

C. Prezzo globale: 5%

La preferenza viene accordata all'offerta che ottiene la valutazione più elevata».

11 Ambisig ha presentato un'offerta nell'ambito del procedimento di aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi nel giudizio a quo. Nel suo rapporto preliminare, la giuria di aggiudicazione di tale appalto ha classificato Iberscal al primo posto.

12 Il 3 gennaio 2012, Ambisig ha chiesto di esercitare il proprio diritto ad essere previamente ascoltata, asserendo che il bando d'appalto di cui trattasi faceva comparire tra i criteri di valutazione il parametro relativo alla valutazione della squadra addetta all'esecuzione dell'appalto, come previsto all'articolo 5, punto A, del suddetto bando.

13 In un addendum del 14 febbraio 2012 al suo rapporto finale del 4 gennaio 2012, tale giuria ha respinto gli argomenti presentati da Ambisig a sostegno della sua domanda di previa audizione. Secondo la medesima giuria, il parametro previsto all'articolo 5, punto A, del bando di gara d'appalto di cui trattasi nel procedimento principale avrebbe lo scopo di valutare «la concreta squadra tecnica che l'offerente propone di adibire ai lavori da fornire» e «l'esperienza della squadra tecnica proposta [sarebbe], nella fattispecie, una caratteristica intrinseca dell'offerta, e non una caratteristica dell'offerente».

14 Con decisione del 14 febbraio 2012, il presidente del consiglio d'amministrazione di Nersant, in base al rapporto finale della giuria, ha aggiudicato l'appalto di servizi di cui trattasi nel procedimento principale a Iberscal ed ha approvato il corrispondente progetto di contratto di prestazione di servizi. Il 19 marzo 2012, tale contratto è stato concluso tra Nersant e Iberscal.

15 Ambisig ha adito il Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (Tribunale amministrativo e tributario di Leiria) presentando un ricorso diretto a ottenere l'annullamento della decisione del presidente del consiglio d'amministrazione di Nersant del 14 febbraio 2012, che aggiudica l'appalto di servizi di cui

trattasi nel procedimento principale a Iberscal. Nel corso del procedimento, Ambisig ha del pari chiesto e ottenuto che l'oggetto del ricorso fosse esteso all'annullamento del contratto di prestazione di servizi concluso il 19 marzo 2012.

16 Poiché il Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria ha integralmente respinto il ricorso, Ambisig ha interposto appello avverso la decisione emanata da tale giudice dinanzi al Tribunal Central Administrativo Sul (Tribunale amministrativo centrale Sud).

17 Confermando la decisione emessa dal giudice di primo grado, il giudice d'appello ha considerato che il parametro previsto all'articolo 5, punto A, del bando di gara di cui trattasi nel procedimento principale era conforme all'articolo 75, paragrafo 1, del CCP, in quanto tale fattore riguardava «la squadra proposta ai fini dell'esecuzione del contratto di prestazione di servizi oggetto della gara, e non, direttamente o indirettamente, situazioni, qualità o caratteristiche o altri elementi di fatto relativi agli offerenti».

18 Ambisig ha proposto ricorso avverso la sentenza del Tribunal Central Administrativo Sul dinanzi al Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema), asserendo sostanzialmente che il parametro previsto all'articolo 5, punto A, del bando di gara di cui al procedimento principale era illegittimo alla luce dell'articolo 75, paragrafo 1, del CCP.

19 Nell'ordinanza di rinvio, il Supremo Tribunal Administrativo constata che la questione di diritto da dirimere consiste nello stabilire se parametri come quello che compare nell'articolo 5, punto A, del bando di gara di cui trattasi nel procedimento principale possano legittimamente far parte dei criteri di aggiudicazione degli appalti, ai sensi dell'articolo 53 della direttiva 2004/18, nei procedimenti d'appalto pubblico relativi all'aggiudicazione di servizi di formazione e consulenza.

20 Al riguardo, il Supremo Tribunal Administrativo rileva che la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici [Commissione (2011) 896 final], il che costituisce un elemento nuovo rispetto alla giurisprudenza della Corte in materia.

21 In tale contesto, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se per l'appalto di servizi, di natura intellettuale, di formazione e di consulenza, sia compatibile con la direttiva [2004/18] (…) definire, tra i parametri che compongono il criterio di aggiudicazione in relazione alle offerte di una gara pubblica, un parametro che permetta di valutare le squadre concretamente proposte dagli offerenti per l'esecuzione del contratto, prendendo in considerazione la loro composizione, la loro comprovata esperienza e l'analisi dei curricula».

Sulla questione pregiudiziale

22 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda sostanzialmente la questione se l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18 osti a che l'amministrazione giudicatrice adotti, ai fini dell'attribuzione di un appalto di fornitura di servizi a carattere intellettuale, un criterio di aggiudicazione che consente di valutare la qualità delle squadre concretamente proposte dagli offerenti per l'esecuzione di tale appalto, criterio che tiene conto della costituzione della squadra nonché dell'esperienza e dei curricula dei suoi membri.

23 Il giudice del rinvio ha considerato necessario porre tale questione a causa di una contraddizione che sussisterebbe tra, da un lato, la giurisprudenza della Corte relativa alla verifica dell'idoneità degli operatori economici per eseguire un appalto e ai criteri di aggiudicazione degli appalti, come risultanti dalla sentenza Lianakis e a. (C-352/06, EU:C:2008:40) e, dall'altro, la proposta della Commissione,

avente ad oggetto di riformare la normativa delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, e il fatto che la qualità è uno dei criteri di aggiudicazione previsti dall'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18, criterio che può essere collegato alla costituzione della squadra, all'esperienza e ai curricula dei suoi membri, ai quali sarebbe affidata l'esecuzione dell'appalto concluso.

24 Si deve constatare, in limine, che la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18 (GU L 94, pag. 65), entrata in vigore successivamente alla data dei fatti di cui al procedimento principale, non è applicabile alla presente controversia.

25 Occorre precisare, peraltro, che la giurisprudenza enucleata dalla sentenza Lianakis e a. (C-532/06, EU:C:2008:40) verte sull'interpretazione della direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209, pag. 1), la quale è stata abrogata dalla direttiva 2004/18, e che detta sentenza non esclude che un'amministrazione giudicatrice possa, al ricorrere di determinate circostanze, fissare e applicare un criterio come quello che figura nella questione pregiudiziale nella fase dell'aggiudicazione dell'appalto.

26 Tale sentenza riguarda, infatti, gli effettivi e l'esperienza degli offerenti in generale e non, come nella fattispecie, gli effettivi e l'esperienza delle persone che costituiscono una squadra specifica che, in concreto, deve eseguire l'appalto.

27 Riguardo all'interpretazione, su cui il giudice del rinvio s'interroga, relativa all'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18, va osservato che la direttiva ha introdotto elementi nuovi nella legislazione dell'Unione in materia di appalti pubblici rispetto alla direttiva 92/50.

28 In primo luogo, l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18 prevede che l'«offerta economicamente più vantaggiosa» debba essere individuata «dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice» e concede quindi a detta amministrazione aggiudicatrice un più ampio margine discrezionale.

29 In secondo luogo, il considerando 46, terzo comma, della direttiva 2004/18 precisa che, per i casi in cui l'appalto deve essere attribuito all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, va ricercata l'offerta che «presenta il miglior rapporto qualità/prezzo», il che è quindi idoneo a rafforzare il peso dell'elemento qualitativo nei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici.

30 Occorre anche aggiungere che i criteri che possono essere accolti dalle amministrazioni aggiudicatrici per stabilire quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa non sono elencati in modo tassativo dall'articolo 53, paragrafo 1, della direttiva 2004/18. Tale disposizione lascia pertanto alle amministrazioni aggiudicatrici la scelta dei criteri di aggiudicazione dell'appalto che esse intendono adottare. Tuttavia, tale scelta non può riguardare criteri diversi da quelli destinati a individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa (v., in tal senso, sentenza Lianakis e a., C-532/06, EU:C:2008:40, punti 28 e 29 nonché la giurisprudenza citata). A tal fine l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18 impone espressamente che i criteri di aggiudicazione siano collegati all'oggetto dell'appalto (v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-368/10, EU:C:2012:284, punto 86).

31 La qualità dell'esecuzione di un appalto pubblico può dipendere in modo determinante dal valore professionale delle persone incaricate di eseguirlo, valore costituito dalla loro esperienza professionale e dalla loro formazione.

32 Ciò si verifica a maggior ragione qualora la prestazione oggetto dell'appalto sia di carattere intellettuale e riguardi, come nel procedimento principale, servizi di formazione e consulenza.

33 Allorché un appalto dev'essere eseguito da una squadra, sono determinanti al fine di valutare la qualità professionale di tale squadra le competenze e l'esperienza dei suoi membri. Tale qualità può essere una caratteristica intrinseca dell'offerta ed essere collegata all'oggetto dell'appalto, ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18.

34 Di conseguenza, detta qualità può comparire come criterio di aggiudicazione nel bando di gara o nel capitolato d'oneri di cui trattasi.

35 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla questione pregiudiziale dichiarando che, ai fini dell'aggiudicazione di un appalto di fornitura di servizi di carattere intellettuale, di formazione e di consulenza, l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/18 non osta alla fissazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di un criterio che consenta di valutare la qualità delle squadre proposte in concreto dagli offerenti ai fini dell'esecuzione di tale appalto, criterio che tiene conto della costituzione della squadra nonché dell'esperienza e dei curricula dei suoi membri.

Sulle spese

36 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

Ai fini dell'aggiudicazione di un appalto di fornitura di servizi di carattere intellettuale, di formazione e di consulenza, l'articolo 53, paragrafo 1, lettera a), 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, non osta alla fissazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di un criterio che consenta di valutare la qualità delle squadre proposte in concreto dagli offerenti ai fini dell'esecuzione di tale appalto, criterio che tiene conto della costituzione della squadra nonché dell'esperienza e dei curricula dei suoi membri.

Firme