

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

26 marzo 2010 (*)

«Appalti pubblici di servizi – Gara di appalto comunitaria – Programma per la creazione di modelli per l'utilizzo del territorio – Rigetto dell'offerta di un offerente – Ricorso di annullamento – Interesse ad agire – Ricevibilità – Criteri di aggiudicazione»

Nella causa T-577/08,

Proges – Progetti di sviluppo Srl, con sede in Roma, rappresentata dall'avv. M. Falcetta,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata dai sigg. N. Bambara ed E. Manhaeve, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. A. Dal Ferro,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 29 ottobre 2008 di escludere l'offerta presentata dalla ricorrente nell'ambito di una gara d'appalto vertente sulla realizzazione di un programma per la creazione di modelli per l'utilizzo del territorio, nonché la domanda di risarcimento del danno subito dalla ricorrente,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto dal sig. J. Azizi, presidente, dalla sig.ra E. Cremona e dal sig. S. Frimodt Nielsen (relatore), giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 25 novembre 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Con bando di gara del 14 giugno 2008, pubblicato nel Supplemento alla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* (GU 2008, S 115), la Commissione delle Comunità europee ha bandito la gara DG ENV.G.1/SER/2008/0050 per l'aggiudicazione dell'appalto di servizi rubricato «Creazione di modelli per l'utilizzo delle territorio – Realizzazione».
- 2 L'obiettivo di tale appalto è quello di «realizzare, usando le banche dati e gli strumenti di modellazione esistenti, un insieme di valutazioni degli scenari strategici riguardanti l'utilizzo del territorio [nell'Unione europea], concentrandosi sull'equilibrio tra l'uso del territorio e gli impatti ambientali».
- 3 Al punto 3.3 del capitolato d'onere, allegato al bando di gara, sono indicati i criteri sulla base dei quali avviene l'aggiudicazione dell'appalto. Ai sensi di detto punto, oltre al prezzo indicato per l'esecuzione del contratto, tale aggiudicazione tiene conto dei seguenti criteri:
 - «– Criterio di aggiudicazione n. 1 – Comprensione (massimo 30 punti): Tale criterio serve a valutare se l'offerente abbia compreso tutte le questioni in oggetto nonché la natura del lavoro da realizzare e il contenuto dei prodotti finali.

- Criterio di aggiudicazione n. 2 – Metodologia (massimo 40 punti): Tale criterio serve, da un lato, a valutare in che misura il metodo proposto permetta di affrontare in modo realistico e strutturato le questioni sottostanti all'offerta e, dall'altro, a stabilire se i metodi proposti corrispondano ai bisogni descritti dalla Commissione.
 - Criterio di aggiudicazione n. 3 – Gestione del progetto e capacità operativa (massimo 30 punti): Le offerte saranno valutate sotto il profilo della qualità dell'organizzazione del gruppo di lavoro, del tempo assegnato a ciascun membro del gruppo di lavoro e della disponibilità delle risorse necessarie per permettere l'esecuzione dei compiti contrattuali. L'offerta deve descrivere chiaramente tali aspetti».
- 4 Gli offerenti devono ottenere almeno 18, 24 e 18 punti per, rispettivamente, il primo, il secondo e il terzo criterio, ed un punteggio totale minimo di 65 punti (capitolato d'oneri, punto 3.4). Le offerte che rispettano tutti i criteri e che hanno ottenuto almeno 65 punti saranno ritenute tecnicamente soddisfacenti. Il prezzo sarà dunque diviso per il numero totale di punti attribuiti al fine di ottenere il quoziente prezzo/qualità. Il contratto sarà aggiudicato all'offerente che ha presentato l'offerta con il quoziente prezzo/qualità più basso (capitolato d'oneri, punto 6).
- 5 Nella fattispecie sono state presentate tre offerte: i partecipanti alla gara erano, rispettivamente, il centro di ricerca di un'università olandese (in prosieguo: il «centro di ricerca») e tre subappaltatori, la ricorrente, Proges – Progetti di sviluppo Srl, senza alcun subappaltatore, nonché un terzo soggetto con tre subappaltatori. Solo due tra dette tre offerte, ossia quelle del centro di ricerca e del terzo offerente, hanno raggiunto un punteggio sufficiente nella fase di valutazione alla luce dei criteri di aggiudicazione.
- 6 Dal verbale del comitato di valutazione, trasmesso in copia dalla Commissione alla ricorrente in allegato al controricorso, emerge che quest'ultima non ha ottenuto il punteggio minimo richiesto, né con riferimento ai singoli criteri di aggiudicazione dell'appalto né relativamente al punteggio totale. I suoi punteggi erano di 8 punti su 30 per la comprensione del progetto, di 9 punti su 40 per la metodologia, e di 10,6 punti su 30 per la gestione del progetto e la capacità operativa. Il punteggio totale ottenuto dalla ricorrente, vale a dire 27,6 punti sul minimo richiesto di 65 punti, ha pertanto comportato l'esclusione dalla successiva fase di valutazione della proposta economica.
- 7 Con lettera 29 ottobre 2008 la Commissione ha informato la ricorrente che la sua offerta non era stata prescelta e ha illustrato le ragioni per cui tale offerta non aveva soddisfatto i criteri di aggiudicazione (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Tale lettera indicava anche che ulteriori informazioni potevano essere fornite su richiesta. La ricorrente ha presentato una richiesta in tal senso in data 10 novembre 2008. La Commissione, con lettera del 18 novembre 2008, le ha comunicato il nominativo dell'aggiudicatario dell'appalto nonché informazioni sul punteggio ottenuto da quest'ultimo e sui criteri di aggiudicazione utilizzati dal comitato di valutazione.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 8 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 23 dicembre 2008, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 9 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale del procedimento. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, quest'ultimo ha invitato le parti a rispondere ad una serie di quesiti e la Commissione a produrre una serie di documenti a cui si faceva riferimento nel bando di gara.
- 10 Con lettera della ricorrente 10 novembre 2009 e con lettera della Commissione 9 novembre 2009, le parti hanno risposto ai quesiti del Tribunale e la Commissione ha prodotto i documenti richiesti.
- 11 Le difese orali svolte dalle parti e le risposte ai quesiti loro rivolti dal Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza del 25 novembre 2009.
- 12 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata ed adottare tutti i provvedimenti che ne conseguono, in particolare per quanto riguarda il risarcimento dei danni;

– condannare la Commissione alle spese.

13 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo;

– condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

Sulla carenza di interesse ad agire in capo alla ricorrente

14 La Commissione ritiene che il ricorso sia irricevibile per mancanza di interesse ad agire. In assenza di una richiesta di annullamento avente specificamente ad oggetto la decisione di aggiudicare l'appalto controverso all'offerente scelto al termine della valutazione delle offerte, il presente ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile nel suo complesso. La Commissione invoca al riguardo, per analogia, la sentenza del Tribunale 17 febbraio 2000, causa T-183/97, Micheli e a./Commissione (Racc. pag. II-287, punti 33-54).

15 Il Tribunale rileva che la ricorrente dispone senz'altro di un interesse ad agire nei confronti della decisione impugnata, in quanto con essa la Commissione respinge l'offerta sottopostale dalla stessa ricorrente al fine di ottenere l'appalto controverso. La decisione impugnata pone quindi fine alle possibilità per la ricorrente di ottenere l'aggiudicazione dell'appalto per il quale essa aveva presentato l'offerta, dato che la Commissione ha ritenuto che tale offerta non soddisfaceva i tre criteri di aggiudicazione indicati nel bando di gara.

16 Tale valutazione non è messa in discussione dalla soluzione adottata nella sentenza Micheli e a./Commissione, citata al punto 14 (punti 33-54). In quella causa i ricorrenti chiedevano l'annullamento di una decisione che adottava un elenco di riserva relativo a proposte di azioni che potevano fruire di un finanziamento comunitario. Tale decisione aveva come conseguenza l'esclusione della loro proposta di azione. Per concludere che non vi era più luogo a statuire sul ricorso, il Tribunale ha esaminato i due tipi di interesse ad agire invocati dai ricorrenti. Per quanto riguarda il primo tipo di interesse, che consisteva nella difesa del prestigio scientifico dei ricorrenti, il Tribunale ha rilevato che la loro capacità scientifica non era stata presa in considerazione, direttamente o indirettamente, in occasione dell'esclusione della loro proposta dall'elenco di riserva. Per quanto riguarda il secondo tipo di interesse, connesso alla realizzazione della proposta per la quale essi chiedevano un finanziamento comunitario, il Tribunale ha dichiarato che, ad ogni modo, la proposta controversa non poteva fruire dei fondi comunitari, essendo questi esauriti e non potendo essere allocati per l'elenco di riserva. Il ragionamento seguito dal Tribunale nella sentenza Micheli e a./Commissione, citata supra al punto 14, si spiega quindi alla luce delle circostanze proprie a tale causa e non può, in quanto tale, essere applicato nel caso di specie, in quanto il presente ricorso non riguarda proposte di azioni che possono beneficiare di un contributo comunitario, ma piuttosto una gara d'appalto per la quale vi può essere un solo aggiudicatario.

17 Peraltro, qualora occorresse annullare la decisione impugnata, ciò potrebbe incidere sulla legittimità della decisione di aggiudicazione dell'appalto controverso, adottata in una fase successiva rispetto a quella in cui l'offerta della ricorrente è stata esclusa, senza che tale offerta sia stata esaminata (v. supra, punti 5-7). In tale ipotesi, spetterebbe alla Commissione adottare i provvedimenti connessi all'esecuzione di una tale sentenza. L'annullamento della decisione impugnata potrebbe anche avere conseguenze rispetto a un'eventuale domanda di risarcimento del danno subito.

18 Pertanto, la prima eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione deve essere respinta.

Sulla mancanza di chiarezza del ricorso

19 La Commissione sostiene che il ricorso è in parte irricevibile a motivo della sua insufficiente chiarezza rispetto a quanto prescritto dall'art. 44, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Dalla lettura del ricorso non sarebbe possibile comprendere chiaramente di quali violazioni di norme sostanziali, né di quale contraddizione manifesta o sviamento di potere la Commissione si sia resa responsabile. Tali censure sarebbero dedotte nel ricorso senza essere in seguito precisate. Del resto,

- la mancanza di chiarezza e di precisione riguardo agli elementi esposti dalla ricorrente con riferimento al travisamento del contenuto del suo progetto non consentirebbe alla Commissione di comprendere in che modo essa avrebbe violato il bando di gara. La stessa osservazione vale quanto alla domanda di risarcimento formulata nelle conclusioni del ricorso.
- 20 Il Tribunale ricorda che, ai sensi dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, l'atto introduttivo del ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e contenere l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. A prescindere da ogni questione di natura terminologica, tale esposizione deve essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di esercitare il suo controllo giurisdizionale. Al fine di garantire la certezza del diritto ed una corretta amministrazione della giustizia, è necessario, affinché un ricorso sia considerato ricevibile ai sensi di detta disposizione, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dall'atto introduttivo stesso (ordinanza del Tribunale 28 aprile 1993, causa T-85/92, De Hoe/Commissione, Racc. pag. II-523, punto 20).
- 21 Anche se l'enunciazione dei motivi del ricorso non si deve attenere alla terminologia e all'enumerazione di cui al regolamento di procedura e l'indicazione della sostanza di tali motivi, anziché della loro qualificazione giuridica, può bastare, ciò può avvenire tuttavia a condizione che i suddetti motivi emergano con sufficiente chiarezza dall'atto introduttivo del ricorso. Inoltre, la semplice enunciazione astratta dei motivi nell'atto introduttivo del ricorso non risponde alle prescrizioni del regolamento di procedura e l'espressione «esposizione sommaria dei motivi», ivi usata, significa che l'atto introduttivo del ricorso deve rendere manifesto in cosa consista il motivo sul quale il ricorso si basa (ordinanza De Hoe/Commissione, citata supra al punto 20, punto 21).
- 22 Nel caso di specie, il ricorso si fonda sui seguenti elementi di diritto: «Travisamento del contenuto del progetto – violazione di norme sostanziali – contraddittorietà manifesta – sviamento di potere».
- 23 Come sostiene la Commissione, la lettura del ricorso non permette di comprendere di quale contraddizione manifesta o sviamento di potere la Commissione si sia resa responsabile. Non avendo la ricorrente esposto, nemmeno sommariamente, tali motivi o elementi di diritto, il Tribunale deve quindi dichiararli irricevibili ai sensi dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura.
- 24 Parimenti, dalla lettura del ricorso non è possibile comprendere chiaramente quali siano le norme sostanziali asseritamente violate nella presente causa, fatto salvo il bando di gara ivi menzionato più volte. Tale indicazione può quindi essere intesa esclusivamente come un riferimento ad un motivo concernente la violazione delle disposizioni contenute nel bando di gara, il quale completa il motivo attinente al travisamento del contenuto del progetto presentato dalla ricorrente, a cui il ricorso fa più volte specifico riferimento.
- 25 Quindi, come è stato confermato dalla ricorrente in udienza, il ricorso deve essere inteso come volto ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata, in quanto la Commissione avrebbe travisato il contenuto del progetto presentato dalla ricorrente ed avrebbe violato le disposizioni del bando di gara.
- 26 Inoltre, anche supponendo che il Tribunale giudichi che il capo delle conclusioni della ricorrente diretto ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata e l'adozione di tutti i provvedimenti che ne conseguono, in particolare per quanto riguarda il risarcimento dei danni, possa essere interpretato nel senso che esso riguarda, da un lato, una domanda di annullamento della decisione impugnata e, d'altro lato, una domanda di risarcimento del danno subito, si deve constatare che una tale domanda di risarcimento non è stata in alcun modo precisata dalla ricorrente. Orbene, il ricorso inteso al risarcimento del danno causato da un'istituzione deve contenere gli elementi che consentano di identificare il comportamento che la ricorrente addebita all'istituzione, le ragioni per le quali ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento e l'asserito danno da essa subito, nonché il carattere e l'entità di tale danno (sentenze del Tribunale 10 luglio 1997, causa T-38/96, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. II-1223, punto 42, e 3 febbraio 2005, causa T-19/01, Chiquita Brands e a./Commissione, Racc. pag. II-315, punto 65).
- 27 Occorre quindi dichiarare il presente ricorso irricevibile per quanto riguarda la domanda di risarcimento del danno subito, nei limiti in cui sia possibile concludere che una siffatta domanda sia stata presentata dalla ricorrente.
- 28 Di conseguenza, il presente ricorso va dichiarato ricevibile solo in riferimento ai motivi attinenti al

travisamento del progetto presentato dalla ricorrente ed alla violazione del bando di gara, i quali possono essere riuniti nell'ambito della valutazione nel merito.

Nel merito

- 29 In sostanza, nell'ambito del suo argomento relativo al travisamento del suo progetto ed alla violazione del bando, la ricorrente contesta la valutazione effettuata dalla Commissione circa ciascuno dei tre criteri di aggiudicazione citati nel capitolato d'oneri (v. supra, punto 3).

Sulla valutazione del primo criterio di aggiudicazione

- 30 Il primo criterio di aggiudicazione dell'appalto mirava a «valutare se l'offerente [avesse] compreso tutte le questioni in oggetto nonché la natura del lavoro da realizzare e il contenuto dei prodotti finali» (punto 3.3 del capitolato d'oneri). Per essere giudicato tecnicamente idoneo, l'offerente doveva ottenere almeno 18 punti su un massimo di 30 punti (punto 3.4 del capitolato d'oneri).

- 31 La decisione impugnata dichiara quanto segue relativamente a detto criterio:

«Criterio di aggiudicazione n. 1 – Comprensione (minimo 18 – massimo 30 punti)

L'offerta dimostra un'assai carente comprensione delle questioni in oggetto, nonché della natura del lavoro da realizzare e del contenuto dei prodotti finali. La proposta si focalizzava esclusivamente su un'articolazione di un sistema DPSIR [Drives-Pressure-State-Impacts-Responses]. Addirittura, alla pagina 10 l'offerta suggerisce il potenziale uso di modelli per l'utilizzo del territorio, mentre l'oggetto dell'appalto consisteva proprio nella costruzione di un modello per l'utilizzo del territorio e nella valutazione degli scenari (...).

- 32 Tale spiegazione, comunicata alla ricorrente nella decisione impugnata, è ripresa nel verbale del comitato di valutazione delle offerte. Da tale verbale emerge che la ricorrente ha ottenuto un punteggio di 8 punti su 30 relativamente al primo criterio di aggiudicazione, mentre l'offerta prescelta ha ottenuto un punteggio pari a 27,4 punti su 30.

- 33 In risposta alla richiesta formulata in tal senso dalla ricorrente, la Commissione, in una lettera del 18 novembre 2008, ha indicato le ragioni per cui era stata prescelta l'offerta del centro di ricerca. Tali ragioni, note alla ricorrente al momento in cui proponeva il suo ricorso, non sono state contestate nell'ambito della presente controversia.

– Argomenti delle parti

- 34 La ricorrente sostiene che la Commissione, nella decisione impugnata, le contesta «in modo contraddittorio, confuso e generalizzato» di aver presentato un'offerta che prova «un'assai carente comprensione delle questioni in oggetto, nonché della natura del lavoro da realizzare e del contenuto dei prodotti finali». Secondo la ricorrente, la sua offerta non aveva come oggetto quello di proporre un nuovo modello per l'utilizzo del territorio, ma precisava invece, con almeno dodici pagine di elaborato, il modello che essa aveva preso in esame in funzione di quanto indicato nel bando. Quest'ultimo era stato quindi compreso perfettamente. La ricorrente contesta anche la valutazione secondo cui «la proposta si focalizzava esclusivamente su un'articolazione di un sistema DPSIR». Tale valutazione traviserebbe il contenuto della sua offerta, che si concentrerebbe su molteplici altri progetti. Inoltre essa sarebbe tecnicamente erronea e non motivata. Infine, la ricorrente fa valere l'erroneità della valutazione secondo la quale «addirittura, alla pagina 10, [la sua] offerta suggerisce il potenziale uso di modelli per l'utilizzo del territorio, mentre l'oggetto dell'appalto consisteva proprio nella costruzione di un modello per l'utilizzo del territorio e nella valutazione degli scenari».

- 35 La Commissione contesta tale analisi rilevando che l'offerta della ricorrente non spiegava in che modo questa intendesse concretamente sviluppare il modello richiesto.

– Giudizio del Tribunale

- 36 Secondo una giurisprudenza costante, alla luce della quale saranno esaminate tutte le valutazioni contestate nella presente controversia, l'amministrazione aggiudicatrice dispone di un ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione per adottare una decisione di aggiudicazione di un appalto ed il sindacato del Tribunale deve limitarsi a verificare il rispetto delle

regole di procedura e di motivazione, nonché l'esattezza materiale dei fatti, l'assenza di un manifesto errore di valutazione e di sviamento di potere (sentenze del Tribunale 27 settembre 2002, causa T-211/02, Tideland Signal/Commissione, Racc. pag. II-3781, punto 33, e 6 luglio 2005, causa T-148/04, TQ3 Travel Solutions Belgium/Commissione, Racc. pag. II-2627, punto 47).

- 37 Nella fattispecie, occorre rilevare che l'offerta della ricorrente si limita a riprodurre i diversi elementi costitutivi descritti nel capitolato d'oneri, per concludere, senza una dimostrazione tecnica probante, che tale offerta corrisponderebbe a quanto richiesto nel bando di gara.
- 38 L'obiettivo dell'appalto controverso era quello di «realizzare, usando le banche dati e gli strumenti di modellazione esistenti, un insieme di valutazioni degli scenari strategici riguardanti l'utilizzo del territorio [nell'Unione], concentrandosi sull'equilibrio tra l'uso del territorio e gli impatti ambientali» (punto 1.2 del capitolato d'oneri).
- 39 In tale ambito uno dei compiti principali dell'appaltatore era di definire il contesto di riferimento per la realizzazione del modello («modelling framework») secondo le raccomandazioni contenute nel capitolato d'oneri (v. punto 1.3.A del capitolato d'oneri). Tale quadro di riferimento doveva rispondere ai bisogni delle diverse Direzioni Generali della Commissione, in particolare in termini di valutazione ex ante e di analisi d'impatto. Esso doveva parimenti consentire di valutare l'incidenza sul piano economico, ambientale e sociale delle modifiche nell'utilizzo del territorio, su diversa scala, dalla considerazione dell'intera Unione fino al terzo livello della classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS-3). L'appaltatore doveva anche definire scenari di riferimento e scenari strategici sulla base dei criteri enunciati nel capitolato d'oneri (v. punto 1.3.B del capitolato d'oneri).
- 40 Il modello per l'utilizzo del territorio, oggetto del bando di gara, doveva quindi dimostrare la sua idoneità a coordinare le varie istanze competenti in materia di utilizzo del territorio, nonché a garantire l'interfaccia verso e tra le diverse banche dati esistenti. Il capitolato d'oneri faceva riferimento al riguardo a vari strumenti, metodologie e banche dati che consentono già di valutare l'impatto ambientale, economico e sociale di un ampio ventaglio di opzioni strategiche implicanti modifiche, su larga scala, nell'utilizzo del territorio all'interno dell'Unione (v. punto 1.1 del capitolato d'oneri nonché la serie di documenti a cui rinvia il bando di gara, prodotta dalla Commissione in risposta ad una richiesta del Tribunale in tal senso).
- 41 Orbene, si deve constatare che l'offerta della ricorrente non fornisce elementi che consentano di comprendere in che modo essa intenda concretamente sviluppare il modello richiesto. Detta offerta non illustra come il modello concepito sia idoneo a garantire l'interfaccia verso le diverse banche dati esistenti, né come gli scenari previsti verranno sviluppati e valutati. L'offerta della ricorrente resta troppo vaga ed imprecisa e non permette, in particolare, di valutare il contesto di riferimento per la realizzazione del modello proposto in risposta a quanto richiesto dal bando di gara. La riproduzione del contenuto di alcune delle specifiche tecniche definite nel capitolato d'oneri non è sufficiente a dimostrare che un'offerta soddisfi il grado di comprensione richiesto all'offerente.
- 42 A titolo illustrativo si può rilevare, come ha fatto la Commissione nelle sue memorie senza essere contraddetta dalla ricorrente, che l'offerta di quest'ultima non prende in considerazione i diversi livelli di integrazione menzionati nel capitolato d'oneri, che vanno dall'Unione al livello NUTS-3. Parimenti, l'esame dei dati presentati nelle tabelle illustrative 2.1-3.5 contenute nell'offerta permette di constatare che queste non riguardano il territorio dell'Unione, ma quello dello Yemen e del Brasile. Correttamente la Commissione ritiene che nessun elemento permetta di comprendere in che modo tali dati ed il modello utilizzato per raccogliervi possano realizzare gli obiettivi definiti nel bando di gara.
- 43 Peraltro, in generale, occorre rilevare che l'offerta della ricorrente non chiarisce come il modello concepito e gli esempi forniti siano in grado di rispondere ai bisogni delle Direzioni Generali della Commissione per quanto riguarda la valutazione anteriore o posteriore d'impatto ambientale, economico e sociale, in materia di utilizzo del territorio, considerati diversi scenari di evoluzione economica, demografica e climatica di cui tenere conto. È quindi corretta la valutazione della Commissione secondo cui pare paradossale che, a pag. 12 dell'offerta, si dichiari che l'accento è posto sulla «semplicità di utilizzo di tale modello da parte di utenti non specialisti», come richiesto dal bando di gara, aggiungendo subito dopo che «tale modello per funzionare correttamente necessita di [banche dati] e modelli di simulazione che devono essere sviluppati (...) e gestiti da utenti settoriali esperti». Il capitolato d'oneri prevedeva al riguardo che l'interfaccia del modulo richiesto fosse adattata ai bisogni degli utenti finali della Commissione e che essa costituisse un «sistema analitico facile da utilizzare» (punto 1.3.A del capitolato d'oneri), mentre l'offerta non

precisa come il sistema proposto possa rispondere a tale requisito.

44 Al comitato di valutazione non può quindi essere addebitato di aver giudicato che «l'offerta dimostra un'assai carente comprensione delle questioni in oggetto, nonché della natura del lavoro da realizzare e del contenuto dei prodotti finali».

45 Quanto alla censura sollevata dalla ricorrente relativamente alla valutazione contenuta nella decisione impugnata, secondo cui la sua «proposta (...) si focalizza esclusivamente su un'articolazione di un sistema DPSIR», occorre rilevare che tale valutazione non è da intendersi in maniera letterale, come sostiene la ricorrente spiegando, nella sua risposta scritta a un quesito del Tribunale in merito, che solamente tre dei 43 paragrafi della sua offerta fanno espressamente riferimento al sistema DPSIR, ma in senso lato.

46 Tale valutazione riprende quindi, in sostanza, l'affermazione fatta dalla ricorrente nella sua offerta nell'ambito della «definizione del contesto di riferimento per la realizzazione del modello» («Definition of the modeling framework»):

«Il modeling framework da noi proposto riprende la logica del DPSIR, proponendone uno sviluppo innovativo al fine di renderla più efficace nell'analisi delle dinamiche socioeconomiche ed ambientali, mutuando a tale fine approcci concettuali e metodologie ampiamente utilizzate in altre discipline ([cioè] sviluppo database e applicazioni software). Qui di seguito descriveremo in che consiste la logica innovativa da noi utilizzata, evidenziando nel contempo come questa si riconduce al framework DPSIR ed in che modo ne integra ed accresce le potenzialità».

47 La valutazione contenuta nella decisione impugnata non travisa quindi il contenuto dell'offerta della ricorrente. Tale valutazione non è nemmeno, come invece sostiene la ricorrente, immotivata e tecnicamente erronea. Essa si limita a sintetizzare il contenuto del quadro di riferimento per la realizzazione del modello proposto nell'offerta della ricorrente. Poco importa, al riguardo, che, come rileva la ricorrente, «il DPSIR [sia] stato sviluppato e correntemente utilizzato proprio dall'Agenzia Ambientale Europea», il che, peraltro, non è assolutamente contestato dalla Commissione.

48 Per quanto riguarda la valutazione contenuta nella decisione impugnata secondo cui «alla pagina 10 l'offerta [della ricorrente] suggerisce il potenziale uso di modelli per l'utilizzo del territorio, mentre l'oggetto dell'appalto consisteva proprio nella costruzione di un modello per l'utilizzo del territorio e nella valutazione degli scenari», occorre rilevare che alla pagina suddetta si indica che la ricorrente costruirà «un'unica piattaforma software per gestire vari modelli di Land use disponibili in modo interdependente e interconnesso», senza tuttavia precisare le modalità tecniche di tale realizzazione.

49 Tale osservazione del comitato di valutazione, ripresa nella decisione impugnata, mira esclusivamente a sottolineare, come correttamente fatto valere dalla Commissione, che l'offerta non consente di comprendere come gli obiettivi definiti dal capitolato d'oneri possano essere concretamente realizzati dal modello proposto dalla ricorrente.

50 Tale osservazione, come quelle che la precedono, non costituisce un travisamento del contenuto dell'offerta della ricorrente, così come non comporta nemmeno una violazione del bando di gara. La valutazione sottesa a tale osservazione è peraltro confermata dall'affermazione fatta dalla ricorrente nella replica, in cui dichiara che «non solo non ha inteso proporre alcun nuovo modello di Land use, ma ha indicato, con ben 12 pagine di elaborato, proprio il modello che avrebbe preso in esame secondo quanto indicato nel bando», mentre l'obiettivo del bando di gara non era di «esaminare» un modello, ma di crearne uno nuovo, ossia un contesto di riferimento per la realizzazione di un modello idoneo a completare e ad integrare i dati ottenuti nell'ambito di precedenti progetti di ricerca in materia di utilizzo del territorio, tenuto conto di vari scenari di valutazione.

51 Da quanto precede deriva che le censure della ricorrente relative alla valutazione della sua offerta in riferimento al primo criterio di aggiudicazione devono essere respinte.

Sulla valutazione del secondo criterio di aggiudicazione

52 Il secondo criterio di aggiudicazione dell'appalto serviva, «da un lato, a valutare in che misura il metodo proposto permett[esse] di affrontare in modo realistico e strutturato le questioni sottostanti all'offerta e, dall'altro, a stabilire se i metodi proposti corrispond[essero] ai bisogni descritti dalla Commissione» (punto 3.3 del capitolato d'oneri). Per essere giudicato tecnicamente idoneo, l'offerente doveva ottenere almeno 24 punti su un massimo di 40 punti (punto 3.4 del capitolato d'oneri).

53 La decisione impugnata indica quanto segue relativamente a tale criterio:

«Criterio di aggiudicazione n. 2 – Metodologia (minimo 24 – massimo 40 punti)

A causa della carente comprensione a cui si è già fatto riferimento, il metodo proposto si concentra esclusivamente sui flussi di utilizzo del territorio e su una simulazione SIG [sistema d'informazione geografica]. L'offerta non fornisce alcun chiarimento riguardo all'integrazione dei vari modelli».

54 Tale spiegazione, comunicata alla ricorrente nella decisione impugnata, è ripresa nel verbale del comitato di valutazione. Da tale verbale emerge che la ricorrente ha ottenuto un punteggio di 9 punti su 40 relativamente al secondo criterio di aggiudicazione, mentre l'offerta prescelta ha ottenuto un punteggio pari a 34,8 punti su 40.

55 In risposta alla richiesta formulata in tal senso dalla ricorrente, la Commissione, in una lettera del 18 novembre 2008, le ha indicato le ragioni per cui era stata prescelta l'offerta del centro di ricerca. Tali ragioni, note alla ricorrente al momento in cui proponeva il suo ricorso, non sono contestate nell'ambito della presente controversia.

– Argomenti delle parti

56 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata travisa la sua offerta in quanto la Commissione sosterebbe che essa non ha inteso proporre lo sviluppo di un modello per l'utilizzo del territorio, ma si è limitata a suggerirne l'eventuale uso. Orbene, il suo progetto indicherebbe esplicitamente che sarà sviluppato un modello per l'utilizzo del territorio integrando i vari modelli risultati dal sesto programma quadro di ricerca. Inoltre, undici pagine dell'offerta sarebbero incentrate sull'illustrazione delle metodologie di integrazione dei vari modelli per l'utilizzo del territorio richiesti dal bando di gara e sulla presentazione di esempi concreti.

57 La Commissione contesta tale analisi riferendosi al contenuto dell'offerta della ricorrente.

– Giudizio del Tribunale

58 Per quanto riguarda la tesi secondo cui la valutazione formulata nella decisione impugnata sarebbe errata in quanto il metodo proposto non si concentrerebbe esclusivamente sui flussi di utilizzo del territorio e su una simulazione SIG, occorre rilevare che, nella sua offerta, la ricorrente si limita a formulare dichiarazioni generali senza fondarle su una vera e propria descrizione dei modelli proposti o delle modalità concrete con cui essa intende servirsi dei dati esistenti ed integrare i modelli proposti. L'offerta in questione si limita a fornire elementi che consentono solo una mera rappresentazione grafica dei flussi di utilizzo del territorio, il che è peraltro già dimostrato dalle varie illustrazioni presenti nell'offerta. Il modello di utilizzo del territorio suggerito non corrisponde quindi al modello richiesto nel bando di gara, che deve dimostrare la sua idoneità a coordinare le varie istanze competenti in materia di utilizzo del territorio, nonché a garantire l'interfaccia verso e tra le diverse banche dati esistenti.

59 Per quanto riguarda la tesi secondo cui la suddetta valutazione sarebbe errata in quanto undici pagine dell'offerta sarebbero incentrate sull'illustrazione delle metodologie di integrazione dei vari modelli per l'utilizzo del territorio richiesti dal bando, si deve constatare che dette pagine non contengono alcuna spiegazione dettagliata e concreta relativamente ad una tale integrazione. La descrizione fornita resta assai generale e gli esempi indicati non sono direttamente rilevanti rispetto all'oggetto dell'appalto controverso, come è già stato esposto nell'ambito dell'esame degli argomenti relativi alla valutazione del primo criterio (v. supra, punto 41).

60 Da quanto precede deriva che le censure della ricorrente relativamente alla valutazione della sua offerta alla luce del secondo criterio di aggiudicazione devono essere respinte.

Sulla valutazione del terzo criterio di aggiudicazione

61 Ai sensi del terzo criterio di aggiudicazione dell'appalto, «le offerte [dovevano essere] valutate sotto il profilo della qualità dell'organizzazione del gruppo di lavoro, del tempo assegnato a ciascun membro del gruppo di lavoro e della disponibilità delle risorse necessarie per permettere l'esecuzione dei compiti contrattuali», dato che le offerte dovevano «descrivere chiaramente tali aspetti» (punto 3.3 del capitolato d'onere). Per essere giudicato tecnicamente idoneo, l'offerente doveva ottenere almeno 18 punti su un totale di 40 (punto 3.4 del capitolato d'onere).

62 La decisione impugnata indica quanto segue relativamente a tale criterio:

«Criterio di aggiudicazione n. 3 – Gestione del progetto e capacità operativa (minimo 18 – massimo 30 punti)

L'offerente propone un gruppo di lavoro compatto, spiegando come i principali compiti verranno attribuiti a ciascun membro. Tuttavia, sussistono serie preoccupazioni circa la disponibilità del personale, in particolare per quanto riguarda l'asserito coinvolgimento a tempo pieno del direttore generale per la durata del progetto: ciò pare in ampia misura irrealistico. Inoltre, non essendo fornito alcun dettaglio relativamente alle risorse che verranno assegnate per ciascun compito, non è possibile avere un'adeguata conoscenza dell'approccio e della gestione dell'esecuzione del progetto. Un'altra questione, che riveste la medesima importanza, riguarda la composizione del gruppo di lavoro e le sue competenze professionali: quest'ultimo presenta un'esperienza assai limitata nel settore della creazione di modelli per l'utilizzo del territorio, e più esattamente nello sviluppo di strumenti di assistenza basati sul SIG. Occorre anche rilevare la mancanza di rappresentatività geografica dei membri del gruppo, oltre ad un'esperienza assai ridotta in materia di progetti europei».

63 Tale chiarimento, comunicato alla ricorrente nella decisione impugnata, è ripreso nel verbale del comitato di valutazione. Da tale verbale emerge che la ricorrente ha ottenuto un punteggio di 10,6 punti su 30 relativamente al terzo criterio di aggiudicazione, mentre l'offerta prescelta ha ottenuto un punteggio pari a 27,4 punti su 30.

64 In risposta alla richiesta formulata in tal senso dalla ricorrente, la Commissione, in una lettera del 18 novembre 2008, le ha indicato le ragioni per cui era stata preferita l'offerta del centro di ricerca. Tali ragioni, note alla ricorrente al momento in cui proponeva il suo ricorso, non sono state contestate nell'ambito della presente controversia.

– Argomenti delle parti

65 Innanzi tutto, la ricorrente sostiene che la Commissione, nella decisione impugnata, rileva «in modo ingiustificato e apodittico» che il coinvolgimento del suo direttore nell'esecuzione del progetto non sarebbe realistico. Al contrario, il curriculum vitae di costui, allegato all'offerta della ricorrente, dimostrerebbe che egli ha sempre partecipato attivamente e con soddisfazione a tutti i suoi progetti. Inoltre, le dimensioni della ricorrente non lascerebbero alcun dubbio sulla fattibilità dell'impiego a tempo pieno del suo direttore nella realizzazione di un progetto di quattordici mesi. Del resto, il bando di gara non indicherebbe alcun limite di dimensioni relativamente alle imprese partecipanti.

66 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che l'affermazione contenuta nella decisione impugnata, secondo la quale il suo personale coinvolto nel progetto non presenterebbe una sufficiente rappresentatività geografica, è del tutto inconferente con riferimento al bando di gara, il quale prevede che la selezione avverrà in considerazione del migliore rapporto qualità/prezzo.

67 In terzo luogo, la ricorrente sostiene che l'asserzione secondo cui essa avrebbe una limitata esperienza in materia di progetti europei non corrisponde ad un elemento richiesto dal bando di gara. Una valutazione effettuata su tale base sarebbe arbitraria e discriminatoria. Le esperienze europee non sarebbero più qualificanti rispetto alle esperienze con le Nazioni Unite e con l'Unione internazionale per la conservazione della natura vantate dalla ricorrente. D'altronde, il centro di ricerca dichiarerebbe sul suo sito Internet che l'80% del fatturato della sua divisione di «Ricerca internazionale» proviene dai finanziamenti concessi nell'ambito del sesto programma di ricerca dell'Unione, dal quale devono essere tratti i modelli da usare per lo sviluppo del modello per l'utilizzo del territorio oggetto del bando di gara. L'appalto sarebbe quindi attribuito ad una società che ha già ricevuto finanziamenti comunitari nell'ambito del programma del quale si vogliono utilizzare i risultati.

68 La Commissione contesta tale analisi.

– Giudizio del Tribunale

69 In via preliminare, occorre ricordare che, per essere valutata alla luce del terzo criterio di aggiudicazione, l'offerta presentata doveva, ai sensi del punto 3.3 del capitolato d'onere, descrivere chiaramente la qualità dell'organizzazione del gruppo di lavoro, il tempo assegnato a ciascuno dei suoi membri e la disponibilità delle risorse necessarie per permettere l'esecuzione dei compiti contrattuali. Al riguardo la Commissione rileva, nella decisione impugnata, che «non [è] fornito

alcun dettaglio relativamente alle risorse che verranno assegnate per ciascun compito [e che] non è possibile avere un'adeguata conoscenza dell'approccio e della gestione dell'esecuzione del progetto».

- 70 Tale valutazione non è contestata dalla ricorrente, che si limita a contestare le valutazioni contenute nella decisione impugnata relativamente alla disponibilità del suo personale e, in particolare, del direttore generale, alla sua rappresentatività geografica e alla sua esperienza in materia di progetti europei.
- 71 Occorre quindi tenere conto di tale valutazione non contestata nell'ambito dell'esame della valutazione effettuata dalla Commissione relativamente al terzo criterio di aggiudicazione.
- 72 Per quanto riguarda la tesi secondo cui il comitato di valutazione avrebbe, «in modo ingiustificato e apodittico», giudicato che «sussistono serie preoccupazioni circa la disponibilità del personale, in particolare per quanto riguarda l'asserito coinvolgimento a tempo pieno del direttore generale per la durata del progetto» e che «ciò pare in ampia misura irrealistico», occorre rilevare che «la disponibilità delle risorse» è espressamente menzionata nel capitolato d'oneri tra i diversi elementi che permettono di valutare le offerte sulla base del terzo criterio di aggiudicazione.
- 73 La ricorrente non può quindi addebitare alla Commissione di aver tenuto conto di fattori relativi alla disponibilità delle risorse umane nella sua valutazione. Al riguardo, le limitate dimensioni della ricorrente e il ridotto numero di persone occupate presso la stessa permettono effettivamente di supporre, in assenza di dettagli forniti in merito nella sua offerta, che possa esserle difficile sostenere l'appalto in questione, tenuto conto delle sue altre attività. Tali osservazioni valgono in particolare per il suo direttore generale, considerato che la Commissione si preoccupa di sottolineare che non sono le sue competenze ad essere messe in discussione, ma solamente la sua disponibilità per il progetto di cui trattasi, tenuto conto dei suoi altri obblighi in quanto dirigente d'impresa.
- 74 Tale prima censura deve quindi essere respinta.
- 75 Per quanto riguarda le affermazioni del comitato di valutazione secondo le quali «occorre anche rilevare la mancanza di rappresentatività geografica dei membri del gruppo, oltre ad un'assai ridotta esperienza in materia di progetti europei», occorre rilevare che, a differenza della disponibilità delle risorse, la nozione di rappresentatività geografica e l'esperienza in materia di progetti europei non sono menzionate nel capitolato d'oneri tra i diversi elementi che permettono di valutare le offerte alla luce del terzo criterio di aggiudicazione.
- 76 In udienza, la Commissione ha precisato che tali elementi non rinviano a nuovi criteri di aggiudicazione, applicati in maniera discriminatoria. Si sarebbe trattato soltanto, per il comitato di valutazione, di una valutazione dell'offerta della ricorrente nell'ambito del terzo criterio di aggiudicazione. Nessuno di tali elementi sarebbe stato invocato per contestare alla ricorrente la possibilità di gestire idoneamente l'appalto, come questa affermerebbe senza fornire altra forma di prova.
- 77 Indipendentemente dai dubbi che l'argomentazione presentata dalla Commissione in udienza possa suscitare, occorre rilevare che, anche supponendo che alla ricorrente fosse stato attribuito il punteggio massimo nell'ambito del terzo criterio di aggiudicazione (30 punti su 30), ciò non sarebbe sufficiente per permetterle di raggiungere il punteggio minimo richiesto dal bando di gara. Infatti, in tale ipotesi, la ricorrente avrebbe ottenuto solo 8, 9 e 30 punti, ossia 47 punti sui 65 richiesti perché la sua offerta sia considerata tecnicamente sufficiente.
- 78 Di conseguenza, anche se il Tribunale giudicasse le censure relative al terzo criterio di aggiudicazione parzialmente fondate, per quanto riguarda le valutazioni in merito alla rappresentatività geografica dei membri del gruppo di lavoro e all'esperienza in materia di progetti europei, dette censure dovrebbero ad ogni modo essere respinte in quanto inconferenti alla luce del rigetto delle censure della ricorrente relativamente al primo e al secondo criterio di aggiudicazione.
- 79 Infine, occorre rilevare che l'osservazione della ricorrente relativamente ai fondi comunitari asseritamente concessi in passato al centro di ricerca è irrilevante ai fini dell'esame della valutazione operata dal comitato di valutazione relativamente al progetto della ricorrente, che è la sola valutazione presa in esame nell'ambito della presente controversia.
- 80 Da quanto precede consegue che le censure della ricorrente relative alla valutazione della sua offerta alla luce del terzo criterio di aggiudicazione devono essere respinte.

81 Sulla scorta del complesso delle considerazioni sin qui svolte, occorre quindi respingere il presente ricorso.

Sulle spese

82 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Proges – Progetti di sviluppo Srl è condannata a sostenere le proprie spese nonché quelle della Commissione europea.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 marzo 2010.