

Commissione giudicatrice

di **Roberto Colagrande**

Bussola del 02 Gennaio 2017

La commissione giudicatrice è un organo straordinario e temporaneo della P.A., istituito con apposito atto di nomina, con la funzione, di natura prettamente tecnica, di esame e valutazione delle offerte formulate dai concorrenti nell'ambito di una specifica gara d'appalto. La sua attività si concretizza nella c.d. aggiudicazione provvisoria e si esaurisce soltanto con l'approvazione del suo operato da parte dei competenti organi dell'amministrazione appaltante, mediante adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva; fino a questo momento la commissione conserva il potere di riesaminare in autotutela il procedimento già espletato.

SOMMARIO: 1. Inquadramento - 2. La formazione del collegio - 3. L'Albo nazionale dei commissari istituito presso l'ANAC - 4. Le incompatibilità dei commissari - 5. Il funzionamento del collegio - 6. L'attività di valutazione - 7. La commissione giudicatrice nei concorsi di progettazione e nei concorsi di idee - 8. Casistica

1. Inquadramento

La commissione giudicatrice è un **organo straordinario e temporaneo della P.A.**, istituito con apposito atto di nomina, con la funzione, di natura prettamente tecnica, di **esame e valutazione delle offerte formulate dai concorrenti nell'ambito di una specifica gara d'appalto**. La sua attività si concretizza nella c.d. aggiudicazione provvisoria e si esaurisce soltanto con l'approvazione del suo operato da parte dei competenti organi dell'amministrazione appaltante, mediante adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva; fino a questo momento la commissione conserva il **potere di riesaminare in autotutela il procedimento già espletato**.

La composizione e il funzionamento della commissione giudicatrice risultano attualmente disciplinati dagli [artt. 77 e 78 d.lgs. n. 50 del 2016](#) e, con riferimento ai concorsi di progettazione, dall'[art. 155 d.lgs. n. 50 del 2016](#). La previgente disciplina in tema di composizione e funzionamento della commissione contenuta nell'[art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006](#) e negli [artt. 120 e 282 d.P.R. n. 207](#) del 2010, per quanto riguarda le ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, e negli [artt. 106 e 107 d.lgs. n. 163 del 2006](#) e nell'[art. 258 d.P.R. n. 207](#) del 2010, per quanto riguarda i concorsi di progettazione era già stata significativamente incisa dalle [direttive 2014/24/UE](#) e [2014/25/UE](#). Tali direttive, in particolare, rispettivamente agli artt. 81 e 82 e agli artt. 97 e 98, hanno recato una nuova disciplina della commissione per i concorsi di progettazione, mentre la [l. 28 gennaio 2016, n. 11](#), di delega al Governo per l'attuazione delle citate direttive, prevede all'art. 1, lett. *hh*), l'istituzione presso l'ANAC di un albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

2. La formazione del collegio

L'[art. 77 d.lgs. n. 50 del 2016](#) (rubricato come “**Commissione di aggiudicazione**”) reca una disciplina significativamente diversa rispetto a quella prevista dal corrispondente [art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006](#) e dalle norme regolamentari cui lo stesso fa rinvio, nell'ottica di garantire la massima imparzialità e indipendenza di giudizio.

La commissione, chiamata a valutare dal punto di vista tecnico ed economico le offerte presentate nell'ambito di procedure di aggiudicazioni di appalti pubblici o di concessioni mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, deve essere composta da **esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto** (comma 1), è costituita da un **numero dispari** di commissari, non superiore a cinque, e **può lavorare a distanza con procedure telematiche** che salvaguardino la riservatezza delle comunicazioni (comma 2).

La novità più rilevante consiste nel fatto che, ai sensi del comma 3, **i commissari sono scelti fra gli esperti iscritti in un apposito Albo istituito presso l'ANAC**, ai sensi del successivo [art. 78 d.lgs. n. 50 del 2016](#), e sono individuati dalle stazioni appaltanti mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati (comunicata dalla stessa ANAC entro cinque giorni dalla richiesta) costituita da un numero di nominativi almeno doppio rispetto a quello dei componenti da nominare e, comunque, nel rispetto del **principio di rotazione**. Il medesimo comma 3 precisa che, in caso di affidamento di contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza eurounitaria ovvero che non presentano particolare complessità, possono essere nominati commissari anche dei componenti interni alle stesse stazioni appaltanti. Il **Presidente** della commissione giudicatrice, ai sensi del comma 8, è individuato dalla stazione appaltante tra i commissari sorteggiati. **In via transitoria**, ai sensi del comma 12, fintantoché non sarà adottata la disciplina in materia di iscrizione all'Albo di cui al citato art. 78, la commissione continuerà ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta dell'affidatario del contratto.

Il comma 7 dispone, analogamente a quanto già previsto dalla previgente disciplina, che **la nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine**

fissato per la presentazione delle offerte. Tale regola è posta a presidio dell'imparzialità della procedura di gara e dei principi di trasparenza dell'azione amministrativa, per impedire che la conoscenza anticipata, da parte dei concorrenti, dei membri della commissione giudicatrice possa falsare l'intera procedura di gara, influenzando sia la decisione di partecipare o meno alla gara sia la concreta predisposizione delle offerte (cfr., in particolare, [Cons. St., Sez. V, 7 luglio 2015, n. 3352](#)). La violazione di tale regola, tuttavia, in un'ottica di tipo sostanzialistico, può costituire vizio dell'intera procedura di gara solo se la nomina anteriore alla scadenza del termine di presentazione delle offerte sia in concreto suscettibile di incidere sulla indipendenza dei commissari e sugli elementi discrezionali delle loro valutazioni, essendo quindi necessario esaminare caso per caso se tale principio sia stato messo in pericolo dalla nomina anticipata della commissione ([TAR Lazio, Roma, Sez. II, 21 aprile 2016, n. 4641](#)).

In evidenza

La **regola della posteriorità della nomina della commissione rispetto alla scadenza del termine di presentazione delle offerte** è espressione di un principio generale della materia dei contratti pubblici, inerente il corretto funzionamento delle procedure selettive di scelta dell'affidatario, e pertanto è applicabile, ai sensi dell'[art. 30, co. 3, d.lgs. n. 163/2006](#), anche alle concessioni di servizi pubblici ([Cons. St., Ad. plen., 7 maggio 2013, n. 13](#); in senso conforme, [Cons. St., Sez. VI, 11 marzo 2015, n. 1250](#); Id., Sez. V, 24 aprile 2013, n. 2282).

Le **spese relative alla commissione**, per effetto di quanto previsto dal comma 10 dell'art. 77 cit., sono inserite nel quadro economico del progetto tra le somme a disposizione della stazione appaltante. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANAC, è stabilita la tariffa di iscrizione all'albo e il compenso massimo per i commissari. I dipendenti pubblici sono gratuitamente iscritti all'Albo e ad essi non spetta alcun compenso, se appartenenti alla stazione appaltante, operando il principio di omnicomprensività della retribuzione nel pubblico impiego. Il comma 13 dell'[art. 77 d.lgs. n. 50 del 2016](#) precisa che le disposizioni dell'articolo in parola non si applicano in caso di **appalti nei settori speciali**, di cui agli [artt. da 115 a 121 d.lgs. n. 50 del 2016](#). La **previgente disciplina** di cui all'[art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006](#) prevedeva che la commissione giudicatrice era composta da un numero dispari di componenti, in numero massimo di cinque, **esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto**. Tale previsione non imponeva, tuttavia, che l'esperienza professionale di ciascun componente coprisse tutti gli aspetti oggetto della gara, potendosi le professionalità dei vari membri integrare reciprocamente, in modo da completare e arricchire il patrimonio di cognizioni della commissione, purché idoneo, nel suo insieme, a esprimere le necessarie valutazioni di natura complessa, composita ed eterogenea (cfr. [Cons. St., Sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5706](#); Id., 14 dicembre 2015, n. 5670; Id., Sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3295; [TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 24 marzo 2016, n. 598](#); Id., Sez. IV, 24 luglio 2015, n. 1828, non appellata; [TAR Sardegna, Sez. I, 10 marzo 2016, n. 231](#); [TAR Campania, Napoli, Sez. III, 25 maggio 2015, n. 2902](#), non appellata). Peraltro, l'esperienza nello specifico settore oggetto dell'appalto da parte dei componenti della Commissione di gara era richiesta solo e soltanto per l'attribuzione dei punteggi relativi all'offerta tecnica e non anche per l'attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica, frutto di un mero calcolo non opinabile, tant'è che la necessità di costituire una commissione di gara sussiste solo nel caso in cui il criterio di aggiudicazione sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma non anche ove il criterio prescelto sia quello del prezzo più basso ([TAR Lazio, Roma, Sez. II, 24 novembre 2016, n. 11754](#)). L'organo era presieduto, di norma, da un dirigente della stazione appaltante ovvero, in caso di mancanza in organico, da un funzionario incaricato di funzioni apicali, mentre i commissari diversi dal presidente erano selezionati tra i funzionari della stazione appaltante. Il comma 8 dell'art. 84 cit. prevedeva che **in caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità**, nonché negli altri casi previsti dall'[art. 120, comma 4, d.P.R. n. 207 del 2010](#), in cui ricorrono esigenze oggettive e comprovate, tali commissari sono scelti tra funzionari di altre amministrazioni

aggiudicatrici ovvero tra professionisti, con almeno dieci anni di iscrizione nei rispettivi albi professionali, e professori universitari di ruolo, selezionati, mediante un criterio di rotazione, nell'ambito di appositi elenchi soggetti ad aggiornamento almeno biennale, ai sensi del successivo comma 9. Al riguardo, appare utile segnalare che con sentenza [n. 401 del 23 novembre 2007 la Corte Costituzionale](#) aveva dichiarato l'**incostituzionalità dei commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006** nella parte in cui, non attenendo specificatamente alla materia di competenza esclusiva statale di tutela della concorrenza, non prevedevano il loro carattere cedevole e suppletivo rispetto alla normativa regionale.

In evidenza

Nel vigore della previgente disciplina, la giurisprudenza aveva precisato che, nel caso di gare d'appalto gestite da centrali di committenza il vincolo alla nomina come presidente della commissione giudicatrice di un dirigente o un funzionario con funzioni apicali della stazione appaltante doveva essere interpretato secondo un criterio finalistico, con il risultato che lo stesso può - o meglio deve - essere scelto tra i dirigenti o tra i funzionari della diversa (rispetto a quella che gestisce la gara) amministrazione in favore della quale sarà resa la prestazione contrattuale dovuta dall'impresa selezionata e nell'interesse della quale la centrale di committenza ha amministrato la gara ([Cons. St., Sez. IV, 12 dicembre 2014, n. 5488](#)). Allo stesso modo, l'ipotesi in cui i componenti della commissione vengano scelti tra i **funzionari dell'amministrazione sostanzialmente beneficiaria degli effetti negoziali del contratto**, ancorché formalmente diversa da quella che gestisce la procedura, risulta coerente con le finalità di cui alla disposizione dell'[art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006](#), garantendosi al contempo sia l'effetto di risparmio, non avendo titolo i componenti così nominati ad alcun compenso per tale attività, sia quello di trasparenza, in quanto incardinati nell'amministrazione destinataria della prestazione dovuta dall'impresa selezionata (TAR Veneto, Sez. I, 25 maggio 2015, n. 585, non appellata).

3. L'Albo nazionale dei commissari istituito presso l'ANAC

Come detto, il comma 3 dell'[art. 77 d.lgs. n. 50 del 2016](#) stabilisce che i commissari sono scelti fra gli esperti iscritti in un apposito Albo istituito presso l'ANAC, ai sensi del successivo [art. 78 d.lgs. n. 50 del 2016](#), e sono individuati dalle stazioni appaltanti mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati (comunicata dalla stessa ANAC entro cinque giorni dalla richiesta) costituita da un numero di nominativi almeno doppio rispetto a quello dei componenti da nominare e, comunque, nel rispetto del principio di rotazione.

L'[art. 78 d.lgs. n. 50 del 2016](#) prevede l'istituzione presso l'ANAC dell'**Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici**. Ai fini dell'iscrizione nello stesso, i soggetti interessati devono essere in possesso di **requisiti di compatibilità e moralità, oltre che di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore a cui si riferisce il contratto**, secondo i criteri e le modalità che l'ANAC definisce in un apposito atto. Fino all'adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo, si applica l'[art. 216, comma 12, d.lgs. n. 50 del 2016](#), secondo cui la commissione giudicatrice continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante.

Con [delibera 16 novembre 2016 n. 1190](#) il Consiglio dell'ANAC ha approvato le Linee guida n. 5, di attuazione del [d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50](#), recanti "Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici". L'Autorità ha precisato che le disposizioni contenute in tali linee guida non si applicano alle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto o concessioni effettuate dagli enti aggiudicatori che non siano amministrazioni

aggiudicatrici quando svolgono una delle attività previste dagli [artt. 115-121 d.lgs. n. 50 del 2016](#). Le linee guida si compongono di diverse sezioni riferite, rispettivamente, agli adempimenti delle stazioni appaltanti e alla funzionalità delle commissioni giudicatrici, agli elementi di comprovata esperienza e professionalità e ai requisiti di moralità e compatibilità che devono essere posseduti dai commissari, nonché le modalità di iscrizione e di aggiornamento dell'Albo. Con successivo regolamento, l'Autorità disciplina: a) le procedure informatiche per garantire la casualità della scelta; b) le modalità per garantire la corrispondenza tra la richiesta di professionalità da parte della stazione appaltante e la sezione di riferimento dell'Albo; c) le modalità per garantire la rotazione degli esperti (al riguardo rilevano il numero di incarichi effettivamente assegnati e non possono avere nuovi incarichi coloro che sono stati già nominati esperti per due commissioni di gara nel corso dell'anno, se ci sono altri soggetti idonei ad essere nominati commissari); d) le comunicazioni che devono intercorrere tra Autorità, stazioni appaltanti e commissari di gara per la tenuta e l'aggiornamento dell'Albo; e) i termini del periodo transitorio da cui scatta l'obbligo del ricorso all'Albo. Tale regolamento, previa adozione del d.m. di cui al comma 10 dell'art. 77, sarà adottato entro sei mesi dalla pubblicazione delle predette linee guida in Gazzetta Ufficiale. **In via transitoria**, si prevede che dalla data di pubblicazione del Regolamento di cui al punto precedente saranno accettate le richieste di iscrizione all'Albo, mentre con deliberazione che sarà adottata entro tre mesi dalla pubblicazione del Regolamento l'Autorità dichiarerà operativo l'Albo e superato il periodo transitorio di cui all'[art. 216, comma 12, d.lgs. n. 50 del 2016](#).

Il parere del Consiglio di Stato sulle Linee guida n. 5

Con parere della Commissione Speciale del [Consiglio di Stato 14 settembre 2016, n. 1919](#), riferito alle predette linee guida, è stato rilevato preliminarmente che le determinazioni ANAC, a cui si riferisce l'[art. 77 d.lgs. n. 50 del 2016](#), hanno natura di linee guida vincolanti, dal momento che integrano il precetto primario; in particolare, si è in presenza di «atti amministrativi generali appartenenti al genus degli atti di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti, sia pure connotati in modo peculiare». Il Consiglio di Stato ha condiviso l'interpretazione dell'art. 77 cit. fornita dall'ANAC che estende **l'obbligo di iscrizione anche ai commissari interni alla stazione appaltante** e ha sottolineato che la **natura esterna dei commissari non incide sul funzionamento del sistema di imputazione dell'attività proprio delle organizzazioni amministrative**, poiché le valutazioni della commissione sono riconducibili direttamente all'amministrazione aggiudicatrice.

4. Le incompatibilità dei commissari

Per quanto riguarda il **regime delle incompatibilità**, l'[art. 77 d.lgs. n. 50 del 2016](#) prevede innanzitutto, al comma 4, che i commissari (senza escludere il Presidente, come previsto in precedenza dall'[art. 84, comma 4, d.lgs. n. 163 del 2006](#)) **non devono aver svolto né possano svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta**. Tale disposizione è volta a prevenire il pericolo concreto di possibili effetti distorsivi derivanti dalla partecipazione, alle commissioni giudicatrici, di soggetti che sono intervenuti a diverso titolo nella predisposizione degli atti della procedura concorsuale e mira, dunque, a conservare la distinzione tra i soggetti che hanno definito i contenuti e le regole della procedura e quelli che ne debbono fare applicazione nella fase di valutazione delle offerte. Nella specie, l'interesse pubblico rilevante non è soltanto quello della imparzialità, cui è in ogni caso riconducibile, ma soprattutto «la volontà di assicurare che la valutazione sia il più possibile oggettiva, e cioè non influenzata dalle scelte che l'hanno preceduta, se non per ciò che è stato dedotto formalmente negli atti di gara» ([Cons. St., Ad. plen., 7 maggio 2013, n. 13](#)).

In evidenza

La giurisprudenza ha chiarito, sebbene con riferimento all'[art. 84, comma 4, d.lgs. n. 163 del 2006](#), che tale prevista incompatibilità, mirando a garantire l'imparzialità dei commissari di gara, non può estendersi anche a funzionari della stazione appaltante che abbiano svolto incarichi (amministrativi o tecnici) non relativi allo specifico appalto, ma si riferisce soltanto ai **soggetti che hanno svolto incarichi, relativi alla medesima gara**, di progettazione, verifica della progettazione, predisposizione della legge di gara e simili ([Cons. St., Sez. V, 25 gennaio 2016, n. 242](#); Id., 27 maggio 2011, n. 4450; Id., Sez. VI, 29 dicembre 2010, n. 9577), nonché specificatamente ai **funzionari che hanno partecipato alla procedura** relativa al contratto del cui affidamento si discute esprimendo parere favorevole al progetto con puntuali prescrizioni tecniche ([Cons. St., Sez. V, 22 giugno 2012, n. 3682](#)), ai **professionisti che hanno fornito consulenza** per la redazione degli atti di gara e ai **funzionari che hanno contribuito alla redazione degli stessi** ([Cons. St., Sez. V, 14 giugno 2013, n. 3316](#)) e, ancora, ai **dirigenti che hanno elaborato propedeutici studi di fattibilità**, tenuto conto che la legge ha preferito subordinare l'interesse della conoscenza approfondita degli atti di gara a quello (ritenuto prevalente) di una netta separazione fra chi prepara quegli atti e chi invece deve valutare le offerte presentate dai diversi concorrenti ([Cons. St., Sez. V, 13 ottobre 2014, n. 5057](#); per un'ampia ricostruzione delle ipotesi di incompatibilità in oggetto si veda pure, da ultimo, TRGA Trento, 5 gennaio 2016, n. 11).

L'art. 77 cit. prevede altresì, al comma 5, coloro che, nel biennio antecedente all'indizione della procedura di aggiudicazione, hanno ricoperto **cariche di pubblico amministratore**, non possono essere nominati commissari relativamente ai contratti affidati dalle amministrazioni presso le quali hanno esercitato le proprie funzioni d'istituto e, al comma 6, che ai commissari e ai segretari delle commissioni si applicano l'[art. 35-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#) e le cause di astensione previste dall'[art. 51 c.p.c.](#) e dall'art. [42 d.lgs. n. 50 del 2016](#) in tema di **conflitto di interesse**. Tale ultima disposizione prevede, in particolare, che si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione; costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'[art. 7 d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62](#).

In evidenza

Sul punto, vi è un consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui **le ipotesi di incompatibilità**, in quanto danno vita a una limitazione (sia pur in ragione della necessaria tutela dell'interesse pubblico e dei principi di imparzialità e buon andamento cui deve conformarsi l'attività amministrativa) dell'attività dei pubblici funzionari incaricati di specifici e delicati compiti, anch'essi funzionali e strumentali al corretto funzionamento dell'amministrazione, **sono di stretta interpretazione e non sono suscettibili di applicazione analogica** ([Cons. St., Sez. V, 18 giugno 2015, n. 3102](#); Id., Sez. VI, 26 gennaio 2015, n. 325; Id., Sez. V, 24 luglio 2014, n. 2402). D'altro canto, **della situazione di incompatibilità deve essere fornita adeguata e ragionevole prova**, non essendo sufficiente in tal senso il mero sospetto di una possibile situazione di incompatibilità, dal momento che le disposizioni in questione -in quanto limitativa delle funzioni proprie dei funzionari dell'amministrazione - devono essere interpretate in senso restrittivo ([Cons. St., Sez. V, 23 marzo 2015, n. 1565](#); Id., 22 gennaio 2015, n. 255).

Da ultimo, il comma 9 dell'[art. 77 d.lgs. n. 50 del 2016](#) replica il contenuto del previgente [art. 120, comma 5, d.P.R. n. 207 del 2010](#) secondo cui, al momento dell'accettazione dell'incarico, i commissari dichiarano, ai

sensi dell'[art. 47 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445](#), l'inesistenza delle sopra richiamate cause di incompatibilità e di astensione.

5. Il funzionamento del collegio

La commissione giudicatrice, essendo un **collegio perfetto**, deve operare con il *plenum* dei suoi componenti; tale regola trova, tuttavia, una deroga nei casi in cui l'organo svolga un'attività meramente preparatoria e istruttoria, dovendo invece essa necessariamente operare come collegio perfetto **soltanto quando è chiamata a fare scelte discrezionali**, in ordine alle quali si riscontra l'esigenza che tutti i suoi componenti offrano il loro contributo ai fini di una corretta formazione della volontà dell'organo collegiale ([TAR Sardegna, Sez. I, 26 giugno 2015, n. 885](#), non appellata). Nulla vieta pertanto che, nella propria autonomia organizzativa, la stazione appaltante possa rimettere al responsabile del procedimento operazioni prive di carattere valutativo, quale quelle riguardanti la verifica della completezza della documentazione richiesta dal bando ([TAR Lazio, Roma, Sez. III-quater, 12 novembre 2015, n. 12836](#), non appellata; [TAR Piemonte, Sez. I, 13 giugno 2013, n. 713](#), non appellata; [TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 23 luglio 2013, n. 1725](#), non appellata; [Cons. St., Sez. III, 19 dicembre 2011, n. 6640](#)).

Nell'ambito dell'articolata procedura di scelta del contraente, mediante il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le attività prive di qualsiasi discrezionalità possono essere svolte, sempre pubblicamente, dal seggio di gara ovvero dallo stesso responsabile del procedimento, mentre al contrario la valutazione delle offerte tecniche deve essere svolta necessariamente da una commissione giudicatrice. In ragione dell'assenza di specifiche contrarie indicazioni normative, quindi, del tutto legittimamente una stazione appaltante può prevedere nel disciplinare di gara che il procedimento di aggiudicazione di un appalto sia affidato a due commissioni differenti, qualora senza alcuna commistione tra i diversi momenti procedurali alla prima siano affidati i compiti tipici del seggio di gara e alla seconda vengano affidati in via esclusiva le valutazioni delle offerte tecniche ai sensi dell'[art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006](#) ([TAR Piemonte, Sez. I, 20 gennaio 2016, n. 75](#)).

In evidenza

Nell'ambito di tale procedura possono distinguersi le **sotto-fasi della verifica della documentazione amministrativa prodotta dalle imprese**, che hanno fatto domanda di partecipazione alla gara, della comunicazione dei punteggi assegnati dalla commissione giudicatrice alle offerte tecniche delle imprese concorrenti e dell'apertura delle buste contenenti le offerte economiche, della loro lettura e dell'attribuzione del relativo punteggio, che sono caratterizzate da un'attività priva di qualsiasi discrezionalità e ben possono essere svolte, sempre pubblicamente, anche **dal seggio di gara in composizione monocratica** (ivi compreso lo stesso responsabile unico del procedimento), dalla **sottofase di valutazione delle offerte tecniche** che deve essere **svolta necessariamente da una commissione giudicatrice** e che si compendia nell'apprezzamento, quale massima espressione della discrezionalità tecnica, degli elementi tecnici delle singole offerte e nell'attribuzione dei relativi punteggi sulla base dei pesi e punteggi appositamente indicati ([Cons. St., Sez. III, 8 settembre 2015, n. 4190](#); Id., sez. V, 5 novembre 2014, n. 5446). La previsione di cui all'[art. 283, comma 2, d.P.R. n. 207 del 2010](#), che impone alla commissione di aprire in seduta pubblica i plichi contenenti le offerte tecniche per le conseguenti verifiche di integrità e completezza documentale, si riferisce all'ipotesi tipica di unica commissione e non è invece pedissequamente applicabile alla commissione incaricata della sola verifica delle offerte tecniche, laddove la stazione appaltante abbia sdoppiato gli organi della procedura; le formalità previste dalla richiamata disposizione devono certamente essere rispettate dalla commissione di gara, prima che abbia luogo la valutazione tecnica da parte della commissione giudicatrice di cui all'[art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006](#), ma da ciò non si può inferire che alla prima sia applicabile anche quest'ultima disposizione ([Cons. St., Sez. V, 25](#)

[febbraio 2016 n. 780](#); Id., Sez. IV, 17 febbraio 2014, n. 749).

6. L'attività di valutazione

Una volta terminata l'attività di verifica amministrativa sulla regolarità della documentazione e delle condizioni dei concorrenti, ove l'aggiudicazione avvenga mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la commissione procede alla **valutazione delle offerte tecniche e all'assegnazione dei relativi punteggi in una o più sedute riservate**.

Le valutazioni operate dalle commissioni di gara sulle offerte presentate dalle imprese concorrenti, **in quanto espressione di discrezionalità tecnica, sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo**, salvo che non siano manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie ovvero fondate su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti, ovvero ancora salvo che non vengano in rilievo specifiche censure circa la plausibilità dei criteri valutativi o la loro applicazione ([Cons. St., Sez. VI, 28 maggio 2015, n. 2682](#)). La valutazione delle offerte – e dunque anche della loro “incertezza assoluta” – nonché l'attribuzione dei punteggi da parte della commissione giudicatrice rientrano nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta a tale organo, sicché le censure che impingono il merito di tale valutazione sono inammissibili, perché sollecitano il giudice amministrativo ad esercitare un sindacato sostitutorio, al di fuori dei tassativi casi sanciti dall'[art. 134 c.p.a.](#), fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica ([Cons. St., Sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5655](#); Id., 27 marzo 2015, n. 1601).

In evidenza

Il **punteggio numerico**, attribuito nella valutazione delle offerte presentate in gara, opera alla stregua di una sufficiente motivazione ed è, pertanto, legittimo quando l'apparato delle voci e sotto-voci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato, così da delimitare adeguatamente il giudizio della Commissione nell'ambito di un minimo e di un massimo, e da rendere con ciò comprensibile l'iter logico seguito in concreto nel valutare i singoli progetti in applicazione di puntuali criteri predeterminati, permettendo così di controllarne la logicità e la congruità ([TAR Lazio, Roma, Sez. II, 29 novembre 2016, n. 11925](#)).

Esaurite tutte le valutazioni di natura tecnica (eventuali) ed economica, la commissione giudicatrice stila una **graduatoria provvisoria** e sulla base di essa, a garanzia della serietà e affidabilità delle proposte pervenute in gara, procede alla **verifica di congruità delle offerte** presentate secondo il procedimento stabilito dall'[art. 97 d.lgs. n. 50 del 2016](#). Anche tale verifica, da svolgersi rispetto all'offerta nel suo complesso, si risolve in un giudizio espressione di una sfera di discrezionalità tecnica, suscettibile di solo sindacato esterno (in tal senso, tra le più recenti, [Cons. St., Sez. III, 27 gennaio 2016, n. 280](#)).

La commissione conclude, quindi, la propria attività approvando la graduatoria provvisoria, se del caso emendata a seguito delle predette verifiche di congruità, e proclama l'**aggiudicazione provvisoria dell'appalto** in favore di quello che risulta essere il miglior offerente. Tale determinazione costituisce un atto infraprocedimentale, ad efficacia interinale, che non costituisce ancora la definitiva scelta del soggetto aggiudicatario della gara e, pertanto, **la commissione giudicatrice può rivedere in autotutela le proprie decisioni fintantoché non sia intervenuta l'aggiudicazione definitiva** da parte dei competenti organi della stazione appaltante ([Cons. St., Sez. V, 21 giugno 2012, n. 3678](#)).

D'altro canto, il comma 11 dell'[art. 77 d.lgs. n. 50 del 2016](#) dispone che, in caso di rinnovo del procedimento di gara, a seguito di annullamento dell'aggiudicazione o dell'esclusione di un concorrente, è riconvocata la medesima commissione, salvo che l'annullamento sia derivato da un vizio nella composizione della stessa;

appare indifferente che l'annullamento sia disposto in via giurisdizionale o per effetto di autotutela della stazione appaltante.

La questione della c.d. aggiudicazione "a buste aperte"

Sul punto del rinnovo delle operazioni di gara a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione o dell'esclusione di un concorrente non vi era univocità nella giurisprudenza. In particolare, secondo un **primo orientamento**, la soluzione dipenderebbe dal criterio di aggiudicazione, e segnatamente: nel caso di criterio del prezzo più basso, dovendo la commissione svolgere solo valutazioni di ordine aritmetico, l'avvenuta conoscenza degli autori delle offerte non impedirebbe di partire dall'ultimo atto annullato anziché rinnovare l'intero procedimento, di modo che sarebbe possibile mantenere ferma la fase di presentazione delle offerte e rinnovare solo la fase di esame comparativo delle offerte ([Cons. St., Sez. V, 25 settembre 2010, n. 8230](#); 28 ottobre 2008, n. 5372; Id., 9 giugno 2008, n. 2843; Id., sez. VI, 16 giugno 2005, n. 3174); al contrario, nel caso di criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove la commissione deve compiere valutazioni discrezionali, una volta annullata l'aggiudicazione occorrerebbe rinnovare l'intera procedura a partire dalla fase di presentazione delle offerte medesime ([Cons. St., Sez. V, 11 maggio 2006, n. 2612](#); Id., 20 ottobre 2005, n. 5892; Id., Sez. IV, 7 giugno 2004, n. 3617).

Secondo un **diverso indirizzo**, allorché la gara sia annullata per eccesso di potere e violazione del principio di collegialità a causa di lacune nella motivazione o nella verbalizzazione dei giudizi delle offerte, il rinnovo parziale della gara a buste aperte e un nuovo apprezzamento da parte della commissione delle offerte non violerebbe la *par condicio*, atteso che il principio di segretezza delle offerte non sarebbe inderogabile in senso assoluto, dovendo essere coordinato con altri principi quali l'effettività della tutela giurisdizionale e l'eseguibilità dei giudicati. Del resto, il pericolo di condizionamenti del giudizio della commissione sarebbe evitabile mediante l'analiticità della motivazione e la completezza della verbalizzazione nonché mediante l'utilizzo dei criteri di massima predeterminati e non travolti dal giudicato ([Cons. St., Sez. V, 12 giugno 2007, n. 3136](#); Id., 8 marzo 2006, n. 1194; Id., Sez. VI, 1 ottobre 2004, n. 6457; Id., Sez. IV, 30 giugno 2004, n. 4834).

La soluzione fornita da [Cons. St., Ad. plen., 26 luglio 2012, n. 30](#)

L'Adunanza Plenaria ha risolto la disputa, affermando che nella ipotesi di impugnazione di un provvedimento di esclusione l'interesse del ricorrente è volto a concorrere per l'aggiudicazione nella stessa gara e, pertanto, anche nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa, in presenza del giudicato di annullamento dell'esclusione stessa sopravvenuto alla formazione della graduatoria, **il rinnovo degli atti deve consistere nella sola valutazione dell'offerta illegittimamente pretermessa, da effettuarsi ad opera della medesima commissione preposta alla procedura** (tale principio è stato affermato anche dalla successiva giurisprudenza e, in tal senso, si vedano da ultimo [Cons. St., Sez. V, 27 gennaio 2016, n. 277](#); Id., 26 giugno 2015, n. 3238; Id., 16 febbraio 2015, n. 801).

Tutto ciò tenendo presente, tuttavia, che nei casi in cui la procedura di gara pubblica è caratterizzata da una netta separazione tra la fase della valutazione dell'offerta tecnica e quella dell'offerta economica, il **principio della segretezza** comporta che, fino a quando non si sia conclusa la valutazione delle offerte tecniche, le offerte economiche devono restare segrete, dovendo essere interdetta al seggio di gara la conoscenza degli elementi economici e, in particolare, delle percentuali di ribasso, proprio per evitare ogni influenza sulla valutazione dell'offerta tecnica; di qui, **la rinnovazione della procedura a partire dalla nomina dei commissari di gara, mantenendo però ferme le offerte già presentate e valutate dal precedente seggio, comporta una violazione dei principi di segretezza delle offerte e di *par condicio* tra le imprese concorrenti**, in quanto la nuova commissione di gara si trova a giudicare su offerte già note, specialmente nella componente del prezzo ([TAR Piemonte, Sez. I, 15 aprile 2016, n. 503](#)).

7. La commissione giudicatrice nei concorsi di progettazione e nei concorsi di idee

L'[art. 155 d.lgs. n. 50 del 2016](#), in attuazione del principio di cui all'[art. 81 direttiva 2014/24/UE](#), disciplina la **commissione giudicatrice per i concorsi di progettazione**. In tema di **composizione della commissione**, il comma 1 precisa che la commissione è composta **unicamente da persone fisiche** cui si applicano le disposizioni in materia di incompatibilità e astensione di cui all'[art. 77](#), comma 6, e l'[art. 78 del nuovo codice](#), mentre il comma 2 stabilisce che, laddove sia richiesta ai concorrenti una particolare qualificazione professionale, almeno un terzo dei commissari devono possedere tale qualifica ovvero una equivalente.

Con riguardo al **funzionamento del collegio**, il comma 3 prevede che la commissione è autonoma nelle sue decisioni e nei suoi pareri e il comma 4 elenca analiticamente le attività che devono essere compiute, stabilendo che l'esame da parte dei commissari dei piani e dei progetti presentati deve avvenire **in forma anonima** (e l'anonimato deve permanere fino al parere o alla decisione) e **unicamente sulla base dei criteri specificati dal bando di concorso**.

Il comma 5, da ultimo, nel riprodurre il contenuto del comma 3 dell'[art. 107 d.lgs. n. 163 del 2006](#), contempla la possibilità per i commissari di richiedere chiarimenti specifici ai concorrenti rispetto alle proposte presentate.

La disciplina previgente di cui agli [artt. 106 e 107 d.lgs. n. 163 del 2006](#) (corrispondenti agli [artt. 73 e 74 della direttiva 2004/18/CE](#) e ora significativamente incisi dalle [direttive 2014/24/UE](#) e [2014/25/UE](#), rispettivamente agli artt. 81 e 82 e agli artt. 97 e 98) e l'[art. 258 d.P.R. n. 207/2010](#) era solo in parte analoga a quella prevista attualmente. In particolare, in base all'[art. 106](#), co. 1, cit. alla commissione giudicatrice si applicavano, in quanto compatibili, le sopra analizzate disposizioni di cui all'[art. 84](#) cit., ma laddove ai concorrenti fosse stata richiesta una particolare qualifica professionale, almeno un terzo dei membri della commissione avrebbero dovuto possedere la stessa qualifica ovvero una qualifica equivalente.

L'[art. 107 d.lgs. n. 163 del 2006](#) e l'[art. 258 d.P.R. n. 207 del 2010](#) fissavano, quindi, una serie di regole concernenti l'attività istruttoria e valutativa della commissione. In particolare, l'[art. 258](#), comma 1, cit. prevedeva la possibilità di demandare a una c.d. **"commissione istruttoria"**, composta da almeno tre soggetti dipendenti della stazione appaltante o membri esterni, l'esame dei soli aspetti formali e tecnici definiti nel bando e la predisposizione di una relazione su tali circostanze da sottoporre alla commissione giudicatrice nella successiva fase valutativa vera e propria ad essa riservata.

Per quanto riguardava gli ulteriori aspetti peculiari della previgente disciplina si possono individuare in breve: *i)* l'obbligo di insediamento di una commissione giudicatrice, attesa la matrice tecnica e discrezionale delle valutazioni; *ii)* la regola dell'anonimato delle proposte nel corso della fase valutativa e sino alla conclusione dei lavori ([art. 107](#), comma 1); *iii)* la possibilità di acquisire chiarimenti sulle proposte mediante audizione del candidato in contraddittorio orale con lo stesso [[art. 107](#), co. 3, e [art. 258](#), comma 2, lett. *d)*]; *iv)* la regola della specifica motivazione dei giudizi assegnati e, dunque, l'insufficienza di un punteggio solo numerico [[art. 258](#), comma 2, lett. *c)*].

8. Casistica

CASISTICA	
Non applicabilità art. 84, comma 8, lett. a), d.lgs. n. 163 del 2006 agli affidamenti di servizi pubblici, in assenza di una specifica previsione nella normativa di gara	L' art. 84, comma 8, lett. a), d.lgs. n. 163 del 2006 , ai sensi del quale possano far parte della commissione giudicatrice professionisti esterni scelti nell'ambito di un elenco formato sulla base di rose di candidati fornite dagli ordini professionali, non è applicabile in

	forma diretta, in assenza di apposito espresso richiamo, alle procedure per l'affidamento di servizi pubblici di cui all' art. 30 d.lgs. n. 163 del 2006 ; per tali procedure, infatti, la norma è applicabile solo in forza di un richiamo specifico da parte della normativa di gara e, dunque, sulla base di un autovincolo espresso dell'amministrazione (Cons. St., Sez. V, 23 marzo 2015, n. 1567).
Non necessario il diploma di laurea per i commissari	L' art. 84, comma 2, d.lgs. n. 163 del 2006 non richiede che i membri della commissione giudicatrice di gare pubbliche devono essere tutti laureati, ma semplicemente pretende che chi è nominato commissario deve essere esperto nel settore oggetto d'appalto; il titolo di studio vantato dai membri della commissione, tuttavia, deve essere sempre pienamente adeguato alla prestazione oggetto della gara (Cons. St., Sez. V, 16 gennaio 2015, n. 92).
Legittima modifica soggettiva composizione commissione giudicatrice per necessità di sostituire i componenti	L' art. 84 d.lgs. n. 163 del 2006 non vieta la modificazione soggettiva della composizione della commissione allorché si imponga la necessità di sostituire i componenti durante il corso dei lavori per decessi, imperizia, incompatibilità, assenze giustificate, ecc.; e ciò anche a sanatoria delle sedute già svolte nella nuova composizione, dal momento che gli effetti del provvedimento non possono che decorrere dal verificarsi dell'esigenza (e cioè dalla richiesta di sostituzione o dal decesso del titolare), senza oneri di immediata comunicazione trattandosi di ordinaria amministrazione per il regolare funzionamento della gara (TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 19 gennaio 2015, n. 24 , non appellata).
Legittimo supporto di tecnici esterni alla commissione giudicatrice per appalto servizi di pulizia-sanificazione ambienti indetta da azienda sanitaria	In una gara per l'aggiudicazione di un appalto di servizi di pulizia, sanificazione ambienti e supporto logistico alberghiero, indetta da un'azienda sanitaria, è legittimo che per l'esame di profili di particolare specificità tecnica la commissione giudicatrice può essere supportata da tecnici esperti nella materia, a condizione che il ruolo dei soggetti esterni rimanga comunque di supporto alle attività valutative che solo la commissione può svolgere (Cons. St., Sez. III, 23 gennaio 2015, n. 303).
La causa di astensione obbligatoria deve riguardare direttamente il commissario ovvero il suo coniuge	Non costituisce causa di astensione obbligatoria di un componente della commissione giudicatrice, ai sensi dell' art. 51, comma 1, c.p.c. , la circostanza che la madre e il fratello del suddetto componente

abbiano instaurato un giudizio civile contro un concorrente, dal momento che l'astensione è obbligatoria solo in caso di "grave inimicizia" intercorrente direttamente con un componente dell'organo giudicante o con il coniuge di quest'ultimo; non viene, dunque, fatta menzione della madre né del fratello ([TAR Toscana, Sez. III, 3 ottobre 2016, n. 1425](#)).