

Pubblicato il 14/04/2022

N. 02819/2022REG.PROV.COLL.
N. 10718/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10718 del 2021, proposto da Multiservice Società Cooperativa a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni, n. 26/B,

contro

- la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sonia Sau e dall'Avvocato Mattia Pani, con domicilio eletto presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, via Lucullo, n. 24;
- la Direzione Generale della Centrale Regionale di Committenza della Regione Autonoma Sardegna, non costituita in giudizio;

nei confronti

- dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Sassari, in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- di Evolve Consorzio Stabile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Lodovico Visone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- di Coopservice Soc. Coop. p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Giuseppe Gioacchino Belli, n. 60;
- dell'Azienda per la Tutela della Salute – ATS Sardegna, non costituita in giudizio;
- dell'Azienda Ospedaliera Brotzu, non costituita in giudizio;
- dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Cagliari, non costituita in giudizio;
- dell'Azienda Regionale dell'Emergenza Urgenza della Sardegna – AREUS, non costituita in giudizio;
- di Dussmann Service S.r.l., non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 782 del 16 novembre 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sez. I, resa tra le parti, che ha respinto il ricorso proposto in primo grado dall'odierna appellante contro:

- la determinazione n. 274 del 9 settembre 2019 con cui la Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza per la Sardegna ha indetto la procedura di gara per l'affidamento del «*servizio di pulizia e sanificazione a basso impatto ambientale, ai sensi del dm 18/10/2016, e altri servizi rivolto alle aziende sanitarie e ospedaliere della regione autonoma della Sardegna*»;
- del relativo bando, del disciplinare, del capitolato nonché di tutta la restante documentazione di gara ancorché non specificamente indicata;
- del provvedimento di nomina della commissione giudicatrice;
- di tutti i verbali della commissione giudicatrice nominata per la valutazione delle offerte (successivamente indicati);
- della determinazione prot. n. 1536 del 23 febbraio 2021 di aggiudicazione di tutti lotti messi a gara;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali ancorché non conosciuti nonché per la declaratoria d'inefficacia delle convenzioni, ove *medio tempore* stipulate.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna, dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Sassari e delle controinteressate Evolve Consorzio Stabile e Coopservice Soc. Coop. p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2022, il Consigliere Massimiliano Noccelli;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il bando del 13 settembre 2019, la Centrale di committenza della Regione Autonoma della Sardegna – di qui in avanti, per brevità, la Regione – ha indetto una procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione a basso impatto ambientale e altri servizi, ai sensi del D.M. del 18 ottobre 2016, rivolto alle Aziende sanitarie e ospedaliere della stessa Regione.

1.1. La gara, del valore complessivo di € 154.611.342,00, doveva essere aggiudicata all'offerta economicamente più vantaggiosa, riservando 70 punti all'offerta tecnica e 30 al prezzo ai sensi dell'art. 24 del disciplinare.

1.2. La procedura è stata suddivisa in sette lotti, individuati secondo un criterio di funzionalità geografica.

1.3. I sette lotti avrebbero risposto alle esigenze di dodici enti sanitari:

- 1) A.S.L. di Sassari;
- 2) A.S.L. di Olbia;
- 3) A.S.L. di Nuoro;
- 4) A.S.L. di Lanusei;

- 5) A.S.L. di Oristano;
- 6) A.S.L. di Sanluri;
- 7) A.S.L. di Carbonia;
- 8.) A.S.L. di Cagliari;
- 9) A.O. G. Brotzu;
- 10) A.O.U. di Cagliari;
- 11) A.O.U. di Sassari;
- 12) AREUS,

secondo la seguente distribuzione:

- lotto n. 1: A.S.L. di Olbia e Sassari: € 33.469.142,00;
- lotto n. 2: AS.L. di Nuoro, A.S.L. di Lanusei e AREUS: € 22.341.441,00;
- lotto n. 3: A.S.L. di Oristano e A.S.L. di Sanluri: € 15.635.314,00;
- lotto n. 4: A.S.L. di Cagliari e A.S.L. di Carbonia: € 37.046.995,00;
- lotto n. 5: A.O. Brotzu: € 23.036.764,00;
- lotto n. 6: A.O.U. di Cagliari: € 9.867.872,00;
- lotto n. 7: A.O.U. di Sassari: € 13.213.814,00.

1.4. La stazione appaltante ha previsto, nell'art. 5 del disciplinare, un limite di aggiudicazione di tre lotti per concorrente

1.5. All'esito della gara, gli aggiudicatari di ciascun lotto avrebbero sottoscritto una convenzione che, per un periodo di 24 mesi, avrebbe consentito alle Amministrazioni sanitarie richiedenti di attivare successivi ordinativi di fornitura, di durata quadriennale, per soddisfare il relativo fabbisogno di servizi di pulizia e sanificazione.

1.6. Alla gara hanno partecipato 29 concorrenti, alcuni presentando offerta solo per alcuni lotti, altri per tutti, come l'odierna appellante, Multiservice Società Cooperativa a r.l. (di qui in avanti, per brevità, Multiservice).

1.7. Con la determinazione n. 178 del 4 giugno 2020 la Centrale di Committenza regionale – di qui in avanti anche solo la Centrale – ha nominato la Commissione giudicatrice (unica per tutti i lotti) per la valutazione delle offerte, composta da tre commissari scelti a seguito di una

selezione operata su un più ampio gruppo di professionisti, comunicati tutti dalle Aziende Sanitarie destinatarie del servizio, che avevano inviato alla stazione appaltante *«una nota nella quale sono stati segnalati uno o più nominativi di professionisti esperti nel settore oggetto della gara»*.

2. Multiservice nel presente giudizio, come meglio si dirà, ha esposto come risulterebbe dai verbali che:

- nella prima seduta di valutazione delle offerte tecniche i commissari abbiano deciso di procedere, nell'attribuire i punteggi alle offerte, dapprima valutando i 4 sub-criteri di natura quantitativa e tabellare e solo dopo i restanti 14 sub-criteri di natura discrezionale;
- che alla valutazione delle offerte pervenute nel lotto n. 1 la Commissione abbia dedicato le prime sette sedute riservate, per un totale di ventisei ore;
- che alla valutazione delle offerte pervenute nel lotto n. 2, la Commissione abbia dedicato la seduta del 26 novembre 2020 durata tre ore;
- alla valutazione di tutte le offerte di tutti i restanti cinque lotti la Commissione abbia dedicato la sola seduta del 4 dicembre 2020 di due ore e trenta minuti.

3. Infine, concluse da parte della commissione le operazioni di valutazione e aperte le offerte economiche, la stazione appaltante, dopo aver svolto la verifica sulla congruità delle offerte risultate anomale, ha proceduto ad aggiudicare definitivamente la gara ai seguenti tre concorrenti:

- Evolve Consorzio Stabile – di qui in avanti, per brevità, Evolve – aggiudicatario dei lotti nn. 1, 4 e 5;
- Coopservice Società Cooperativa – di qui in avanti, per brevità, Coopservice – aggiudicatario dei lotti nn. 2, 3 e 7;
- Dussmann Service S.r.l. aggiudicatario del lotto 6.

4. Avverso questi atti di aggiudicazione, e tutti quelli di gara connessi e consequenziali, è insorta avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna – di qui in avanti, per brevità, il Tribunale – la odierna appellante, deducendo le seguenti censure:

1) la violazione dell'art. 95 d. lgs. n. 50 del 2016, l'irragionevolezza, l'assenza di motivazione, la violazione dei principi di trasparenza, *par condicio* e buona amministrazione;

2) la violazione dell'art. 51 del d. lgs. n. 50 del 2016, la violazione della Direttiva n. 24/2014, l'alterazione della concorrenza, l'eccesso di potere per sproporzione, irragionevolezza ed illogicità, la carenza di istruttoria e di motivazione, l'erroneità, il travisamento, difetto dei presupposti, irragionevolezza e illogicità, ingiustizia manifesta;

3) sotto altro profilo, la violazione dell'art. 51 del d. lgs. n. 50 del 2016, la violazione della Direttiva n. 24/2014/UE, l'alterazione della concorrenza, l'eccesso di potere per sproporzione, irragionevolezza ed illogicità, carenza di istruttoria e di motivazione, erroneità, travisamento, difetto dei presupposti, irragionevolezza e illogicità, ingiustizia manifesta;

4) la violazione dell'art. 77 del d. lgs. n. 50 del 2016, la violazione dell'art. 216 del d. lgs. n. 50 del 2016, la violazione dell'art. 97 della Costituzione, la violazione dei principi di buona amministrazione, quali imparzialità e trasparenza;

5) la violazione e falsa applicazione delle regole per la valutazione dell'offerta tecnica, la violazione dell'art. 97 della Costituzione, l'eccesso di potere sotto forma di carenza d'istruttoria, irragionevolezza, carenza di motivazione;

6) la violazione e la falsa applicazione delle regole per la valutazione dell'offerta tecnica, la violazione dell'art. 24 del disciplinare, la violazione dell'art. 97 Cost., l'eccesso di potere sotto forma di carenza d'istruttoria, irragionevolezza, carenza di motivazione.

4.1. Multiservice ha concluso per l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento degli atti impugnati.

4.2. Si sono costituite la Regione, l'Azienda Ospedaliera Universitaria di Sassari (di qui in avanti, per brevità, anche solo l'Azienda) e le controinteressate Evolve e Coopservice, chiedendo il rigetto del ricorso.

4.3. Il Tribunale, con la sentenza n. 782 del 16 novembre 2021, ha respinto il ricorso e ha condannato la ricorrente a rifondere le spese di lite nei confronti delle controparti costituite.

5. Avverso tale sentenza ha proposto appello Multiservice, articolando sei motivi di censura che di seguito saranno esaminati, e ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma, con il conseguente annullamento degli atti impugnati.

5.1. Si sono costituite la Regione, l'Azienda e le controinteressate Evolve e Coopservice, chiedendo il rigetto del ricorso.

5.2. Nella camera di consiglio del 27 gennaio 2022, fissata per l'esame della domanda incidentale di sospensione, la causa è stata rinviata per il sollecito esame del merito all'udienza pubblica del 10 marzo 2022.

5.3. Infine, nell'udienza pubblica del 10 marzo 2022, il Collegio, sulle conclusioni rassegnate dalle parti a verbale, ha trattenuto la causa in decisione.

6. L'appello è infondato.

7. Con il primo motivo di appello (pp. 6-12 del ricorso), anzitutto, Multiservice deduce l'erroneità della sentenza impugnata per avere respinto il primo motivo di censura, con cui essa aveva denunciato la genericità di ben 8 dei 14 sub-criteri di natura qualitativa discrezionale, in quanto la configurazione di detti criteri e l'assenza di motivazione avrebbe reso complicato *ex ante* calibrare le offerte sui desiderata dell'Amministrazione ed *ex post* sarebbe stato impossibile comprendere in assoluto le ragioni e le motivazioni che hanno condotto la Commissione all'assegnazione di un dato punteggio.

7.1. Multiservice, dopo aver ricordato che per le modalità di assegnazione dei 70 punti alle offerte tecniche il disciplinare ha disegnato una articolata griglia di valutazione delle offerte, suddivisa in 18 sub-criteri e altrettanti sub-punteggi (disciplinare, art. 24, pag. 75-79), di cui quattro di natura "tabellare" o "quantitativa", i restanti 14 di natura qualitativa discrezionale, ha sostenuto che 8 sub-criteri, pari a più della metà dei 14 sub-criteri di tipo qualitativo-

discrezionale, per un totale di 30,5 dei 70 punti afferenti alla qualità, sarebbero affetti da manifesta genericità ed illogicità che non ha consentito ai concorrenti di comprendere cosa avrebbero dovuto esattamente offrire per soddisfarli.

7.2. Inoltre, alla genericità e illogicità dei sub-criteri si è aggiunta la totale assenza di motivazione dei punteggi assegnati dalla Commissione, che ha definitivamente reso incomprensibile ed incontrollabile dall'esterno l'iter logico seguito dalla stessa.

7.3. Il motivo è stato ritenuto infondato dal Tribunale.

7.4. Il primo giudice ha ricordato che le valutazioni della pubblica amministrazione in ordine agli elementi tecnici dell'offerta sono frutto di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale e pertanto possono essere sindacate solo in caso di macroscopica erroneità o irragionevolezza o di decisivo errore di fatto.

7.5. Il g.a. non può, quindi, sostituire un'autonoma propria valutazione a quella effettuata dall'Amministrazione in quanto, in caso contrario, vi sarebbe un'invasione nelle attribuzioni che la legge riserva alla p.a., sicché non sarebbero ammissibili le censure che intendono sindacare e rivedere valutazioni per loro natura opinabili, perché sollecitano il g.a. ad esercitare un inammissibile sindacato di merito, in sostituzione dell'Amministrazione.

7.6. Va poi detto che le contestazioni della ricorrente sono comunque infondate in fatto.

7.7. Il disciplinare di gara al punto 22, rubricato "*Offerta tecnica – Busta Tecnica*", prevede:

«Le imprese concorrenti devono produrre e allegare a sistema, per ciascun lotto, nella Busta Tecnica della RdO la seguente documentazione: a) indice del contenuto della busta b) una relazione tecnica redatta in conformità a quanto di seguito specificato [...].»

7.8. Il citato punto 22 prescrive:

a) la descrizione della struttura organizzativa dedicata all'appalto;

- b) la descrizione del Piano di formazione proposto relativo ai servizi oggetto dell'appalto e alla formazione specialistica relativa al d. lgs. n. 81 del 2008 e al D.M. del 18 ottobre 2016 (sub-criterio 1b);
- c) l'indicazione della percentuale degli addetti coinvolti nella formazione specialistica e specifica, relativa alle attività previste per la sanificazione delle aree a maggior rischio, altissimo e alto coefficiente di complessità sul numero complessivo degli operatori (sub-criterio 1c);
- d) la descrizione del sistema di tracciabilità e di rendicontazione riferito alla formazione eseguita (sub-criterio 1d);
- e) l'indicazione del monte ore annuo per l'esecuzione dei servizi a canone di pulizia continuativa e periodica (sub-criterio 2a);
- f) la descrizione del sistema informatico proposto e le funzionalità dello stesso (sub-criterio 3a e sub-criterio 3b);
- g) la descrizione del sistema di controllo di processo proposto e quello di risultato proposto. I sistemi di controllo dovranno essere tenuti distinti (sub-criterio 4a e sub-criterio 4b);
- h) l'indicazione nel Piano di gestione ambientale delle modalità da adottare per la riduzione dei consumi energetici (in termini di efficacia dei macchinari nel trattenere PM10, di riduzione di altri impatti ambientali derivanti dalla capacità del macchinario di procrastinare altre operazioni di pulizia (sub-criterio 5a);
- i) l'indicazione nel Piano di gestione ambientale delle ulteriori soluzioni da adottare per la riduzione dei consumi energetici ovvero di altri impatti ambientali (sub-criterio 5b);
- l) l'indicazione nel Piano di gestione ambientale delle ulteriori soluzioni/misure di gestione per minimizzare i consumi energetici e idrici in termini di *“incidenza percentuale dei prodotti utilizzati per il servizio di pulizia conformi ai criteri di assegnazione delle etichette ambientali ISO di tipo I sulla quantità totale di prodotti di pulizia utilizzati?”* come previsto nel CAM di cui al D.M. del 18 ottobre 2016 (sub-criterio 5c);

m) l'indicazione nel Piano di gestione ambientale delle ulteriori soluzioni da adottare per minimizzare la produzione dei rifiuti e migliorare la raccolta differenziata (sub-criterio 5d);

n) l'indicazione nel Piano di gestione ambientale delle soluzioni supplementari da adottare, rispetto ai minimi richiesti nel capitolato e nel d.m. 09.11.2016, riferiti ai sistemi di dosaggio e/o alle tecniche di pulizia e/o alle procedure atte a ridurre il consumo di sostanze chimiche e/o prodotti (sub-criterio 5e);

o) la dichiarazione circa l'eventuale possesso della certificazione OHSAS 18001 o equivalente.

8. Questi criteri, sub-criteri, pesi e sub-pesi di valutazione nonché i criteri motivazionali relativi alla valutazione dell'offerta tecnica validi per ciascun lotto (punto 24 del capitolato) sarebbero secondo il primo giudice, all'evidenza, tutt'altro che generici.

8.1. Ciascun commissario, per i sub-criteri di valutazione aventi natura qualitativa (sub-criteri 1a, 1b, 1d, 2b, 2c, 2d, 3 a, 3b, 4a, 4b, 5a, 5b, 5d e 5e), ha poi espresso un giudizio sintetico a cui corrisponde un coefficiente variabile tra zero e uno.

8.2. Al riguardo il Tribunale ha osservato che, per giurisprudenza pacifica, l'idoneità del voto sinteticamente espresso in forma numerica a rappresentare in modo adeguato l'*iter* logico seguito dalla Commissione di gara nell'apprezzamento delle offerte è direttamente proporzionale al grado di specificazione dei criteri allo stesso sottesi.

8.3. Tanto dettagliata risulta l'articolazione dei criteri e sub-criteri di valutazione, tanto più esaustiva ne risulta l'attitudine esplicativa del punteggio.

8.4. Per tale via, ha soggiunto il primo giudice, solo quando il giudizio della Commissione non fosse idoneamente delimitato nell'ambito di un minimo e di un massimo, occorrerebbe una motivazione discorsiva del giudizio, al fine di rendere in ogni caso comprensibile l'*iter* logico seguito in concreto nella valutazione delle offerte, e in particolare, di quella tecnica.

8.5. Il punteggio numerico assegnato ai singoli elementi di valutazione dell'offerta, in questo specifico caso, integrerebbe, secondo la sentenza impugnata, una sufficiente motivazione posto che i criteri per l'attribuzione dei punteggi relativi ai singoli elementi dell'offerta tecnica erano prefissati, con sufficiente articolazione, chiarezza e adeguato grado di dettaglio.

9. L'appellante censura tale motivazione perché osserva, in senso contrario, che ciascuno dei sub-criteri contestati, diversamente da quanto ha ritenuto il primo giudice, sarebbe affetto da una notevole genericità, come ad esempio, e tra gli altri, il sub-criterio 1a), che premia con 7 punti le offerte capaci «*di assicurare il servizio secondo i requisiti fissati dal capitolato*», che è un aspetto intrinseco alla partecipazione alla gara, il sub-criterio 3a), che premia con 4 punti l'efficacia del sistema informatico proposto, di facile utilizzo e tale da garantire alle Aziende Sanitarie, richiedendo tale sub-criterio una mera rispondenza dell'offerta agli adempimenti minimi, imposti dal capitolato, che già imponeva ai concorrenti di garantire la verifica dell'andamento dei servizi da parte delle Aziende Sanitarie.

9.1. Almeno la metà dei sub-criteri discrezionali previsti dalla stazione appaltante, insomma, sarebbe formulata in modo assolutamente generico, ricorrendo a formule stereotipate ed astratte, potenzialmente onnicomprensive, ma dal contenuto concreto indecifrabile, oppure in termini manifestamente illogici, richiedendo alla Commissione di valutare aspetti che niente altro erano che adempimenti minimi di capitolato che tutte le offerte necessariamente dovevano rispettare.

9.2. Sarebbe quindi evidente l'ampiezza dei sub-criteri denunciati, che utilizzano come parametro valutativo la corretta esecuzione del servizio o altri aspetti già richiesti dal capitolato come requisito minimo di partecipazione.

9.3. I commissari, poi, si sarebbero limitati ad assegnare un coefficiente numerico senza esplicitare, seppur sinteticamente, le proprie valutazioni o le ragioni sottese all'assegnazione del punteggio.

9.4. Il motivo è destituito di fondamento.

9.5. I sub-criteri qui contestati sono tutt'altro che generici, indecifrabili, illogici, contraddittori o, addirittura, meramente e pedissequamente reiterativi delle previsioni capitolari, a differenza di quanto sostiene l'appellante, in quanto, con riferimento a ciascuno di essi:

a) il sub-criterio 1a) ha premiato con un massimo di 7 punti l'organizzazione della struttura del concorrente, considerando i ruoli, l'organigramma, le funzioni, le procedure e l'esperienza del personale impiegato nella commessa;

b) il sub-criterio 1b) ha premiato con un massimo di 3 punti la qualità e la specificazione della formazione offerta dai concorrenti, privilegiando la formazione articolata e distinta per i vari ruoli del personale impiegato e per le diverse tematiche richieste dalla stessa *lex specialis*;

c) il sub-criterio 2c) ha premiato con un massimo di 8 punti, soprattutto con riferimento alle pulizie continuative e periodiche da eseguire nelle diverse aree di rischio, quelle metodologie e quelle modalità tecnico-operative di intervento qualitativamente meritevoli;

d) il sub-criterio 3a) ha a sua volta valorizzato con il massimo di 4 punti i concorrenti che hanno offerto un sistema informatico di facile utilizzo e comprensione da parte delle Aziende Sanitarie;

e) il sub-criterio 3b) ha premiato con il massimo di 2 punti le soluzioni migliorative del sistema informatico offerto dai concorrenti;

f) il sub-criterio 4b) ha ricompensato con massimo di 2,5 punti gli strumenti e le metodologie di controllo dei livelli di servizio offerto dai concorrenti;

g) il sub-criterio 5d) ha premiato, infine, con 2 punti le soluzioni migliorative e le migliori misure di gestione per la minimizzazione della produzione dei rifiuti e il miglioramento della raccolta differenziata.

9.6. Nessuno di detti sub-criteri ha inteso premiare o "doppiare" sul piano della valutazione qualitativa, come si vede, l'esistenza dei requisiti stessi già previsti dal capitolato per la valida partecipazione alla gara, a differenza di quanto sostiene l'appellante, ma solo, e correttamente, la migliore

organizzazione del servizio sotto distinti, specifici, differenziati e ben individuati profili.

9.7. La stazione appaltante si è attenuta ai criteri di aggiudicazione per l'affidamento del servizio di pulizia espressi sia nel bando tipo ANAC 2/2018 che dalle Linee guida sui soggetti aggregatori.

9.8. D'altro canto, come ha ben rilevato la Regione nelle proprie difese (p. 11 della memoria difensiva), laddove l'appellante avesse nutrito dubbi davvero fondati, o plausibili, in ordine alla possibilità di formulare le offerte, essa avrebbe potuto utilizzare la facoltà di chiedere chiarimenti, prevista dall'art. 2 del disciplinare di gara, avendo avuto i concorrenti quasi tre mesi di tempo, dal 9 settembre 2019 al 4 novembre 2019, per chiedere chiarimenti, mentre Multiservice ciò non ha fatto ed è rimasta silente sul punto.

9.9. Né giova all'appellante sostenere nella memoria di replica (v., in particolare, p. 7) che i chiarimenti non possono modificare né integrare la legge di gara, principio, questo, pacifico in giurisprudenza (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 7 gennaio 2022, n. 64), perché nel caso di specie i contestati sub-criteri non erano, come detto, generici e dunque, con i chiarimenti eventualmente richiesti, la stazione appaltante non avrebbe né modificato né integrato la legge di gara.

10. Deve qui trovare puntuale applicazione il consolidato orientamento secondo cui nelle gare pubbliche, e relativamente a quanto attiene alla valutazione delle offerte in sede di gara, il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione opera alla stregua di una sufficiente motivazione quando l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato, sì 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: onde solo in difetto di questa

condizione si rende necessaria una motivazione dei punteggi numerici (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 20 settembre 2019, n. 3911).

10.1. Nel caso di specie proprio l'applicazione di questi consolidati principi, di cui il primo giudice ha fatto corretta applicazione, induce alla reiezione del motivo in esame, del tutto infondato.

11. Con il secondo motivo di appello (pp. 13-20 del ricorso), ancora, la odierna appellante censura la sentenza impugnata per avere respinto il motivo con cui essa aveva in prime cure sostenuto che la gara fosse illegittima per l'elusione sostanziale dell'art. 51 del d. lgs. n. 50 del 2016, che impone una suddivisione delle gare in lotti secondo criteri e modalità concretamente conformi alla tutela della concorrenza e delle PMI.

11.1. La Centrale regionale di committenza, invece, avrebbe solo formalmente suddiviso la gara in lotti (formalmente anche molti, sette), ma l'ha "disegnata" in modo tale da consentire, nei fatti, l'aggiudicazione (come verificatosi) ai soli "big player".

11.2. Anche questo motivo è stato dal Tribunale ritenuto infondato.

11.3. In primo luogo esso ha osservato che la suddivisione in lotti di un appalto pubblico costituisce una decisione normalmente ancorata, nei limiti previsti dall'ordinamento, a valutazioni di carattere tecnico-economico e, in tali ambiti, il concreto esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione deve essere funzionalmente coerente con il bilanciato complesso degli interessi pubblici e privati coinvolti dal procedimento di appalto.

11.4. Il potere medesimo resta delimitato, oltre che da specifiche norme del codice dei contratti, anche dai principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

11.5. Tale scelta deve essere funzionalmente coerente con il complesso degli interessi pubblici e privati coinvolti dal procedimento di appalto, da valutarsi nel quadro complessivo dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza; sicché non può ritenersi preclusa alla stazione appaltante la possibilità di

suddividere l'appalto in lotti di importo elevato, ove tale scelta risponda all'esigenza di tutelare l'interesse pubblico.

11.6. La preferenza alla suddivisione in lotti mira a favorire la partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese, ma è consentito alla stazione appaltante di derogarvi per giustificati motivi, puntualmente espressi nel bando o nella lettera di invito, in quanto il precetto della ripartizione in lotti è funzionale alla tutela della concorrenza, mentre vi è una violazione di tali principi nel caso di previsione di lotti di importo spropositato e riferiti ad ambiti territorialmente incongrui (Cons. St., sez. V, 7 febbraio 2020, n. 973).

11.7. Il primo giudice ha poi rilevato che la ricorrente non può essere considerata una PMI e si duole quindi di una ripartizione in lotti che, di fatto, l'ha avvantaggiata (con possibili profili di inammissibilità della censura).

11.8. A sostegno di tale assunto, sostenuto dalla Regione, lo stesso Tribunale ha richiamato una recente pronuncia di questo Consiglio di Stato (Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2021, n. 1193) in cui si affermano i seguenti principi:

a) il singolo operatore deve comprovare, in concreto, l'incidenza lesiva che l'avversata misura organizzativa ha determinato nella propria sfera giuridica rendendo obiettivamente percepibile la compressione che questa ha, in via di tesi, subito rispetto alle possibilità di un'utile e proficua partecipazione alla competizione (v. anche, in termini, Cons. St., sez. III, 30 settembre 2020 n. 5746);

b) al di fuori di eventuali e specifici effetti distorsivi, il grande operatore economico che perde la gara ha, infatti, interesse a che la commessa non venga assegnata, sì da avere un'altra *chance* di gara in cui meglio e più efficacemente competere.

11.9. Tale interesse strumentale non è però quello che la giurisprudenza riconosce, e che il legislatore mostra di voler tutelare nel caso di specie, poiché esso, espresso in termini così generali, è privo di ogni aggancio con il "bene della vita" dell'aggiudicazione, essendo del tutto indimostrato, e anzi paradossale, che la riedizione della gara con apertura ad una platea di

operatori più piccoli possa incrementare o comunque rinnovare le *chance* di aggiudicazione di un soggetto che piccolo non è (cfr. Cons. St., sez. III, 14 dicembre 2020, n. 7962).

12. Come nel caso appena citato, deciso da questo Consiglio di Stato, nella presente vicenda, secondo il primo giudice, non risulta comprovata un'effettiva incidenza lesiva dell'assetto organizzativo previsto dal bando di gara nella sfera giuridica di Multiservice, uno dei principali operatori nel mercato qui in rilievo.

12.1. Le opzioni organizzative privilegiate dalla stazione appaltante non potrebbero, secondo il primo giudice, aver interferito con le aspettative di contendibilità del mercato da parte del suddetto operatore, non riconducibile alla categoria delle PMI e persino potenzialmente avvantaggiato dalla previsione di lotti di una certa consistenza

13. L'appellante contesta tuttavia anche queste argomentazioni perché sostiene in senso contrario che, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio (v., in tal senso, la già citata sentenza di questo Cons. St., sez. III, 30 settembre 2020, n. 5746), la legittimazione a contestare una compressione della concorrenza, ai sensi dell'art. 51 del d. lgs. n. 50 del 2016, non è di esclusivo appannaggio delle PMI ed è meritevole di positivo apprezzamento processuale anche laddove solamente limiti le concrete *chance* di aggiudicazione per il ricorrente, non necessariamente PMI, e non solo quando impedisca, in radice, di partecipare alla gara.

13.1. Il Tribunale avrebbe così trascurato che la prova della concreta incidenza lesiva del modo in cui è stata articolata la gara è stata fornita da Multiservice, in quanto essa ha fornito ampia argomentazione, e prova, di tale lesività.

13.2. La gara, del valore di oltre centocinquanta milioni (€ 154.611.342,00), sarebbe stata infatti suddivisa in sette lotti di importo abnorme: i lotti n. 1 e n. 4, come si è premesso, hanno un valore superiore a 30 milioni ciascuno (rispettivamente di € 33.469.142,00 e di € 37.046.995,00); i lotti 2 e 7 di valore superiore a 20 milioni ciascuno (rispettivamente € 22.341.441,00 ed €

23.036.764,00) i lotti n. 3 e n. 7 superiori a 10 milioni ciascuno (€ 15.635.314,00 ed € 13.213.814,00), il solo lotto n. 6 di valore di poco inferiore ai 10 milioni (€ 9.867.872,00).

13.3. Il solo valore dei primi quattro lotti, che sommati ammontano a 115 milioni di euro, equivale a oltre il 75% del valore di tutta la gara e per il loro dimensionamento neppure si evince una reale necessità funzionale o prestazionale effettiva.

13.4. Questi lotti assicurerebbero il servizio a nove enti sanitari, che non hanno alcun collegamento né gestionale né funzionale né territoriale, tale da giustificare un interesse, prevalente sulla concorrenza, di metterne a gara le relative esigenze all'interno di lotti accorpati, in quanto:

- 1) il lotto n. 1 afferisce alle AA.SS.LL. di Sassari e Olbia, territori distanti tra loro oltre 100 km;
- 2) il lotto n. 2 alle AA.SS.LL. di Nuoro e Lanusei (e AREUS), distanti tra loro 70 km;
- 3) il lotto n. 3 alle AA.SS.LL. di Oristano e Sanluri, distanti tra loro 50 km;
- 4) il lotto n. 4 alle AA.SS.LL. di Carbonia e Cagliari, distanti tra loro 65 km.

13.5. L'esiguo numero di lotti e l'enorme estensione territoriale di ciascuno avrebbero, a dire dell'appellante, ridotto le *chance* di Multiservice di aggiudicarsi almeno un lotto sia perché i lotti erano pochi e, quindi, minori le possibilità di aggiudicazione sia perché, essendo pochi, questo ha spinto le grandi imprese del settore a dare fondo a tutta la loro capacità economica pur di aggiudicarsi sia perché, essendo territorialmente estesi, solo detti *big players* avrebbero potuto contare su una struttura tecnico-organizzativa che, già a regime, potesse servire con agilità, e a prezzi competitivi, plessi di servizio tanto distanti.

13.6. Ne avrebbe dato prova l'esito della gara, aggiudicata a tre grandi operatori – Evolve, Coopservice e Dussman Service S.r.l. – che rappresentano le maggiori imprese del settore, avendo dimensioni incomparabili con quelle dell'odierna appellante che, pur non essendo una PMI, ha una dimensione e

struttura minori, che hanno reso difficile formulare un'offerta competitiva su megalotti.

13.7. La motivazione addotta dalla stazione appaltante per giustificare la ripartizione dei lotti sarebbe apparente e tautologica perché, come si legge nel disciplinare, la configurazione data ai lotti sarebbe l'«*articolazione più idonea a soddisfare i bisogni delle Aziende nel territorio e al contempo permettere l'accesso alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese*».

13.8. Si tratterebbe, sempre secondo la tesi dell'appellante, di una motivazione del tutto generica e inappagante se solo si considera che l'articolazione dei lotti non risponde a specifiche esigenze territoriali e ha finito per favorire solo le imprese più grandi.

14. Anche questo motivo è destituito di fondamento.

14.1. L'odierna appellante in modo apodittico asserisce, infatti, che un non meglio precisato numero avrebbe aumentato le sue possibilità di aggiudicazione e, in generale, avrebbe rispettato il principio di libera concorrenza, mentre la suddivisione della gara in sette lotti di importo abnorme ha di fatto condotto all'aggiudicazione ai soli "big players".

14.1. Multiservice, benché ammetta di non essere una PMI ma un *big player*, sostiene di essere legittimata a contestare il sovradimensionamento dei lotti, la cui migliore o, comunque, più funzionale suddivisione avrebbe aumentato le sue possibilità di aggiudicazione e, in generale, avrebbe rispettato il principio di libera concorrenza mentre la suddivisione della gara in sette lotti di importo abnorme ha di fatto condotto all'aggiudicazione ai soli "big players".

14.2. L'appellante omette tuttavia di indicare il suo fatturato annuo che, come comprovato dalla controinteressata Evolve in primo grado (doc. 1 e 2 depositati il 2 luglio 2021 avanti al Tribunale), è superiore a quello della concorrente che è arrivata prima in relazione a tutti i lotti, la Evolve stessa (doc. 6).

14.3. È quindi incontrovertibile che una società del livello dei Multiservice non era sfavorita dalla suddivisione della gara in 7 lotti, posto che la

concorrente che ha presentato la migliore offerta in relazione a tutti i lotti ha una dimensione se non inferiore almeno pari alla sua.

14.4. Quanto alla legittimazione di un concorrente non ascrivibile alla categoria delle PMI ad eccepire la violazione dell'art. 51 del d. lgs. n. 50 del 2016, la giurisprudenza di questo Consiglio ha chiarito che detto operatore deve provare in concreto l'incidenza lesiva che l'avversata misura organizzativa ha determinato nella sua sfera giuridica, rendendo obiettivamente percepibile la compressione che questa ha subito rispetto alle possibilità di un'utile e proficua partecipazione alla competizione.

14.5. In caso contrario risulta indimostrato, e anzi paradossale, che la riedizione della gara con apertura ad una platea di operatori più piccoli possa incrementare le *chance* di un soggetto che piccolo non è (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2021, n. 1193; Cons. St., sez. III, 30 settembre 2020 n. 5746).

15. È in ogni caso destituita di fondamento, oltre che apodittica, l'affermazione dell'appellante secondo cui la previsione di "soli" 7 lotti avrebbe ostacolato la partecipazione delle PMI, in assenza della dimostrazione che da ciò è conseguita una richiesta di requisiti di capacità difficilmente posseduti da una PMI, ovvero condizioni di mercato sostanzialmente chiuso (Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2021, n. 1193).

16. Non può infatti ritenersi preclusa alla discrezionalità della pubblica amministrazione suddividere l'appalto in lotti di importo elevato tutte le volte in cui tale scelta risponda alle esigenze valutate meritevoli di soddisfacimento, costituendo l'obbligo in questione un principio generale adattabile alle peculiarità del caso di specie.

17. Per quanto attiene, più specificamente, al caso di specie, si deve osservare che la L.R. del 27 luglio 2016, n. 17, in vigore al momento dell'indizione della gara, ha modificato l'assetto istituzionale del Servizio sanitario regionale, istituendo l'Azienda per la Tutela della Salute (ATS) – quale risultato della fusione per incorporazione delle precedenti AA.SS.LL. nell'Azienda

incorporante di Sassari – e individuando in Sardegna le seguenti Aziende sanitarie:

- 1) l'ATS;
- 2) l'Azienda Ospedaliera G. Brotzu;
- 3) l'AOU di Cagliari;
- 4) l'AOU di Sassari;
- 5) l'AREUS (art. 1).

17.1. La citata L.R. n. 17 del 2016 ha poi assegnato all'ATS, fra le altre, le funzioni di omogeneizzazione e armonizzazione dei processi gestionali nel territorio regionale, in coordinamento con l'attività delle altre aziende sanitarie e di accentramento, per quanto di competenza, dei processi di aggregazione della domanda di beni e servizi e di approvvigionamento degli stessi.

17.2. Al momento dell'indizione della gara d'appalto le Aziende Sanitarie esistenti nel territorio della Regione Sardegna erano, quindi, 5.

17.3. Peraltro, al fine di modulare il progetto della gara, è stato istituito un gruppo di lavoro, composto da professionisti delle Aziende sanitarie e della Direzione generale della Centrale regionale di committenza, che aveva il compito di rilevare ed analizzare i fabbisogni, redigere il Capitolato tecnico e perseguire l'obiettivo di razionalizzare e contenere la spesa sanitaria, come evidenziato anche nella determinazione di indizione della gara (doc. 1, pag. 3).

17.4. La suddivisione dei lotti è stata decisa tenendo conto delle esigenze organizzative delle Aziende rappresentate nel gruppo di lavoro, esplicitate poi nella determinazione di indizione della gara (doc. 1, pag. 3-4), ove si dà conto che proprio al fine di contemperare gli obiettivi previsti dalla sopracitata legge regionale con quelli dell'apertura al mercato delle piccole e medie imprese, la gara è stata divisa in sette lotti territoriali, dei quali quattro rivolti all'ATS e all'AREUS e gli altri tre, rispettivamente, all'Azienda ospedaliera Brotzu, all'A.O.U. di Cagliari e all'A.O.U. di Sassari.

17.5. Le Aziende sanitarie non erano infatti né 12, come affermato da Multiservice nel giudizio di primo grado, né 9, come affermato nell'atto di

appello, ma 5 - dal momento che le AA.SS.LL. erano articolazioni interne all'ATS e non aziende – e a ognuna di esse facevano capo tutti i presidi sanitari dislocati nei Comuni della Sardegna che rientravano nel loro ambito di competenza territoriale.

17.6. Sebbene l'appellante lasci intendere che le sedi di svolgimento del servizio siano i Comuni che identificavano il nome delle AA.SS.LL., così da poter sostenere che sarebbe stato più logico prevedere ulteriori lotti quante sono tali articolazioni amministrative interne dell'ATS, essa ben sa, e comprende, che ciò non corrisponde al vero.

17.7. Il servizio deve infatti essere svolto nelle centinaia di strutture appartenenti al S.S.R. dislocate nelle centinaia di Comuni della Sardegna che afferiscono al territorio di competenza di ogni Azienda sanitaria, elencate negli allegati al capitolato.

17.8. La distanza tra i Comuni il cui nome accompagna l'individuazione delle AA.SS.LL. è del tutto irrilevante, posto che non sono le sedi delle 5 Aziende sanitarie, ma di alcuni tra le centinaia di presidi sanitari del S.S.R. .

18. La Regione, tenuto conto dell'articolazione e della dislocazione di tale ingente numero di presidi afferenti alle 5 Aziende sanitarie, ha deciso di non far coincidere il numero dei lotti con le Aziende sanitarie, dedicando all'unica azienda ATS e all'AREUS, quattro dei sette lotti individuati, proprio perché ha tenuto conto anche dell'estensione geografica delle aziende.

18.1. Nel caso *de quo*, in fase di progettazione della gara, la stazione appaltante ha tenuto conto di quanto previsto nelle “*Linee Guida redatte dai Soggetti aggregatori per la Categoria Merceologica “Servizi di Pulizia per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale”* (DPCM 11 luglio 2018)”, pubblicate nel febbraio del 2019.

18.2. Come previsto nelle sopracitate *Linee guida*, l'inserimento del “*Servizio di Pulizia per il SSN*” fra le categorie merceologiche del d.P.C.M. dell'11 luglio 2018 comporta, per i soggetti aggregatori, l'obbligo di effettuare procedure di

gara aggregate al fine di conseguire risparmi sia in termini di prezzi che di efficienza ed efficacia delle procedure.

18.3. La suddivisione in lotti di tali servizi, da effettuare ai sensi dell'art. 51 del d. lgs. n. 50 del 2016, deve tenere conto:

a) dell'estensione geografica delle Aziende/enti per cui viene effettuata la procedura;

b) della necessità di avere una durata delle procedure compatibile con le esigenze di approvvigionamento delle Aziende sanitarie, evitando quindi un'eccessiva proliferazione di lotti;

c) delle esigenze organizzative delle Aziende Sanitarie (come, ad esempio, la presenza di Dipartimenti interaziendali per la gestione degli approvvigionamenti, processi di accorpamento di Aziende Sanitarie, effettiva dotazione organica delle strutture preposte al controllo e monitoraggio delle forniture, ecc.).

18.4. Dette *Linee guida*, in ogni caso, non individuano alcuno specifico parametro relativo all'estensione geografica, ma chiariscono che tutti i criteri indicati, inclusa la suddivisione in lotti, devono concorrere al perseguimento del primario interesse di contenere la spesa, che nel settore ha volumi elevatissimi.

18.5. E poiché incide sul fondo sanitario, è evidente che ogni consentito risparmio potrà essere utilizzato per finalità di tutela della salute.

18.6. La gestione di rapporti contrattuali con innumerevoli soggetti che svolgono il medesimo servizio, in conseguenza della moltiplicazione dei lotti e dell'ulteriore limitazione dei lotti aggiudicabili, non sono fattori di semplificazione, risparmio ed efficienza, ma di aggravio e moltiplicazione delle problematiche da gestire.

19. Nella stesura del bando di gara, insomma, la Centrale di committenza ha tenuto conto sia delle esigenze organizzative delle Aziende sanitarie sarde che di tutti gli aspetti analizzati dalle *Linee guida* sopra richiamati.

19.1. La stessa Centrale ha inoltre garantito la partecipazione delle piccole e medie imprese, così come previsto dal codice dei contratti, provvedendo ad inserire nelle *lex specialis* di gara le condizioni di partecipazione che favoriscano le piccole e medie imprese ivi previste:

- a) che incentivino la partecipazione dei concorrenti nella forma delle aggregazioni di imprese;
- b) che limitino l'utilizzo di requisiti legati alla dimensione delle Aziende (ad esempio, i fatturati) e premino invece l'esperienza specifica (ad esempio, contratti per servizi di pulizia in ambito sanitario senza valori minimi);
- c) che usufruiscano della possibilità di ridurre l'importo della cauzione provvisoria prevista dal codice dei contratti per le gare aggregate;
- d) che consentano di non dover cumulare i requisiti richiesti per ciascun lotto in caso di partecipazione a più lotti.

19.3. La Centrale di committenza inoltre, al fine di garantire la massima partecipazione anche degli operatori economici più piccoli, non ha richiesto requisiti di fatturato specifico delle imprese, ha previsto un numero massimo di lotti aggiudicabili al medesimo concorrente e ha inserito nella *lex specialis* tutte le altre agevolazioni previste dal codice dei contratti per la partecipazione delle PMI, anche in raggruppamento.

19.4. Ed infatti sono stati ammessi all'apertura dell'offerta ben 31 operatori economici che, contrariamente a quanto afferma apoditticamente l'appellante, non sono tutti *big players* e che non hanno trovato alcun ostacolo alla partecipazione alla gara, così come la Multiservice, che è quindi priva di legittimazione e interesse in relazione al presente motivo di ricorso, comunque infondato per le ragioni tutte ampiamente esposte.

19.5. Ne discende, dunque, la reiezione del motivo in esame.

20. Con il terzo motivo di appello (pp. 20-22 del ricorso) Multiservice deduce l'erroneità della sentenza impugnata, cui muove l'addebito di aver respinto il terzo motivo del ricorso originario, con cui essa aveva sostenuto, sotto altro profilo, che la gara fosse illegittima e violasse le norme a tutela della

concorrenza nell'aver fissato un irragionevolmente alto numero massimo di lotti aggiudicabili in favore del medesimo operatore, nella specie tre lotti sui sette totali (praticamente la metà).

20.1. Anche questo motivo è stato, infatti, ritenuto infondato dal Tribunale.

20.2. Intanto, ha argomentato il primo giudice, la possibilità di stabilire un limite alla aggiudicazione di tutti i lotti di cui all'art. 51 del d. lgs. n. 50 del 2016 è una facoltà discrezionale il cui mancato esercizio non è – da solo e di per sé – sintomo di illegittimità.

20.3. La scelta della stazione appaltante circa la suddivisione in lotti di un appalto pubblico costituisce una decisione normalmente ancorata, nei limiti previsti dall'ordinamento, a valutazioni di carattere tecnico-economico e, in tali ambiti, il concreto esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione deve essere funzionalmente coerente con il bilanciato complesso degli interessi pubblici e privati coinvolti dal procedimento di appalto e che il potere medesimo resta delimitato, oltre che da specifiche norme del codice dei contratti, anche dai principi di proporzionalità e di ragionevolezza (Cons. St., sez. III, 7 luglio 2020, n. 4361, Cons. St., sez. VI, 2 gennaio 2020, n.25).

20.4. Ancora, secondo il Tribunale, il concorrente che intende contestare il vincolo di aggiudicazione è tenuto a dimostrare la sua inadeguatezza nel caso concreto rispetto alla finalità proconcorrenziale per la quale il legislatore lo prevede, come ha anche chiarito la giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. St., sez. V, 20 settembre 2021, n. 6402, Cons. St., sez. III, 20 gennaio 2021, n. 627).

20.5. L'appellante contesta, tuttavia, anche queste argomentazioni in quanto il vincolo di aggiudicazione, unitamente al prima eccetto sovradimensionamento dei lotti, non ha raggiunto il proprio scopo, consistente nell'evitare concentrazioni di mercato in capo ad uno o pochi concorrenti, dato che, come è emerso all'esito della gara, oltre 145 milioni saranno gestiti da due soli operatori che, in quanto presenti trasversalmente in tutta la Regione, creeranno un duopolio tale da garantire un evidente

vantaggio competitivo nel mercato delle pulizie, non solo di quelle sanitarie, ma di tutti i tipi e in tutta l'isola, dacché avranno già strutture organizzate in pressoché ogni zona della Regione e potranno, quindi, offrire prezzi più bassi pressoché in qualunque appalto ovunque esso sia richiesto.

21. Anche tale censura è priva di fondamento.

21.1. A sostegno della sua tesi l'appellante in sostanza non fornisce alcuna ragione, diversa dal fatto che non è risultata vincitrice, del perché tale previsione possa aver violato la concorrenza.

21.2. Ancora una volta, a ben vedere, Multiservice si fa portatrice delle legittime aspettative dei concorrenti di minori dimensioni di poter ambire all'aggiudicazione anche di un solo lotto, pur essendo incontestabile che non appartiene alla categoria e che la prima classificata in relazione a tutti i lotti abbia dimensione non superiore alla sua.

21.3. Non può pertanto dolersi delle previsioni di gara che, in base ai suoi stessi assunti, sono potenzialmente idonee a favorirla rispetto alle PMI, solo perché non è risultata aggiudicataria.

21.4. Tanto più perché l'appellante stessa ben mostra di sapere che il vincolo di aggiudicazione costituisce una mera facoltà il cui positivo esercizio ammette margini di sindacato limitati alla dimostrazione dell'inadeguatezza della clausola, per come confezionata, al raggiungimento dello scopo cui è funzionale (Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2021, n. 1193, già citata), dimostrazione che, invero, essa ha del tutto omissa nel presente giudizio.

21.5. La giurisprudenza di questo Consiglio (v., *inter multas*, Cons. St., sez. III, 7 luglio 2020, n. 4361), giova qui solo ricordarlo, ha stabilito che:

– il c.d. vincolo di aggiudicazione e la decisione di limitare l'aggiudicazione di tutti i lotti allo stesso concorrente, costituisce una facoltà discrezionale dell'amministrazione, il cui mancato esercizio non costituisce *ex se* sintomo di illegittimità;

– la doglianza è infondata nel caso in cui il concorrente appellante abbia potuto prendere parte alla gara e presentare la propria offerta liberamente in

tutti i lotti (come ha fatto Multiservice), che legittimamente sono stati assegnati agli aggiudicatari le cui offerte sono risultate migliori;

– non si rilevano elementi di irrazionalità nella identificazione dei lotti che possono essere aggiudicati ad uno stesso operatore economico, infatti nella *lex specialis* è previsto che «nel caso in cui un concorrente risulti primo in graduatoria per più lotti, gli potranno essere aggiudicati fino ad un massimo di 3 lotti. Tali lotti saranno individuati ai sensi dell'art. 51, co. 3 del Codice, secondo il criterio dell'importanza economica dei lotti, partendo dal lotto di maggiore rilevanza economica tra i lotti per i quali è risultato primo nella graduatoria e procedendo in ordine decrescente di rilevanza economica. I restanti lotti nei quali il concorrente è risultato primo verranno aggiudicati all'operatore economico che segue in graduatoria»;

– non è l'assenza o la previsione di tale vincolo riferito a uno o più lotti, la cui previsione è meramente discrezionale (art. 51, comma 3, del d. lgs. n. 50 del 2016), a determinare in sé la violazione della concorrenza, bensì la strutturazione della gara in modo tale che la sua apparente suddivisione in lotti, per le caratteristiche stesse di questi o in base al complesso delle previsioni della *lex specialis*, abbia favorito in modo indebito taluno dei concorrenti rispetto agli altri (v., da ultimo, Cons. St., sez. III, 17 giugno 2021, n. 4683).

21.6. Nel caso di specie la previsione del vincolo, per tutte le ragioni esposte, non risulta avere favorito nessuno dei concorrenti in modo indebito rispetto ad altri, come conferma anche l'esito della gara, diversamente da quanto assume Multiservice.

21.7. Il motivo, pertanto, va respinto anche esso.

22. Con il quarto motivo di appello (pp. 22-24 del ricorso), ancora, Multiservice censura la sentenza impugnata per avere respinto la censura in cui si sosteneva che la nomina della Commissione giudicatrice sarebbe avvenuta con modalità che violano le regole di trasparenza.

22.1. Dopo aver ricordato che, sino a quando non entrerà in funzione l'Albo dei Commissari gestito dall'ANAC, l'art. 216, comma 12, del d. lgs. n. 50 del

2016 ha transitoriamente previsto che *“la commissione giudicatrice continua ad essere nominata dall’organo della Stazione Appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo le regole di competenza e trasparenza previamente individuate da ciascuna Stazione Appaltante”*, l’appellante ha sostenuto che, nella specie, non risulta che la Centrale abbia adottato nessun regolamento ai sensi dell’art. 216 per l’individuazione dei commissari esterni né risulta dal provvedimento di nomina della Commissione che la stazione appaltante abbia seguito alcun criterio di selezione.

22.2. Anche questo motivo è stato ritenuto infondato.

22.3. Ad avviso del primo giudice, l’operato della Commissione non può ritenersi, infatti, illegittimo a causa della mancata formalizzazione delle regole di scelta dei commissari di gara, poiché occorre la dimostrazione in concreto della carenza delle condizioni di trasparenza e competenza nella scelta dei commissari, sicché le condizioni richieste dal legislatore sono soddisfatte quando la nomina del seggio di gara sia stata fatta con procedura trasparente, sia supportata dalla presentazione di *curricula* idonei in termini di competenze e vi sia la presentazione delle dichiarazioni sostitutive dei commissari attestanti l’insussistenza di eventuali cause di incompatibilità rispetto all’incarico ricevuto (Cons. St., sez. IV, 8 aprile 2021, n. 2822, Cons. St., sez. III, 4 novembre 2020, n. 6818).

22.4. Ciò premesso, nel documento 8 delle produzioni della Regione (nota n. 996 del 4 febbraio 2020), si legge:

«Come noto la Centrale di Committenza regionale ha in fase di espletamento la procedura di gara per l’affidamento del servizio di pulizia e sanificazione a basso impatto ambientale, ai sensi del DM 18 ottobre 2016, rivolto alle Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Autonoma della Sardegna.

Al fine di poter procedere con la valutazione delle offerte tecniche ed economiche presentate dalle imprese partecipanti, si chiede di fornire uno o più nominativi di professionisti esperti nel settore merceologico oggetto di gara ovvero di figure professionali competenti in materia di

appalti che potranno far parte della Commissione giudicatrice ai sensi dell'art. 77 del codice dei contratti pubblici e ss.mm .iis.

22.5. Nella determinazione n. 178 del 4 giugno 2020 (nomina della Commissione giudicatrice) si dà atto:

a) che fino al 31 dicembre 2020 non trova applicazione l'art. 77, comma 3, del d. lgs. n. 50 del 2016, relativamente all'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di cui all'articolo 78, fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante;

b) che è stato ritenuto necessario provvedere alla nomina della Commissione giudicatrice, composta da tre componenti, da individuarsi tra i dirigenti e i funzionari in servizio presso le aziende sanitarie della Regione Sardegna e in possesso di professionalità adeguate ai fini della valutazione dell'offerta tecnica;

c) della nota prot. n. 996 del 4 febbraio 2020, con la quale si chiedeva alle Aziende sanitarie e ospedaliere del territorio regionale di fornire uno o più nominativi di professionisti esperti nel settore merceologico oggetto di gara ovvero di figure professionali competenti in materia di appalti, per la costituzione della Commissione giudicatrice;

d) del fatto che in riscontro alla suddetta richiesta le Aziende interpellate hanno fatto pervenire una nota nella quale sono stati segnalati uno o più nominativi di professionisti esperti nel settore oggetto della gara ovvero di figure professionali competenti in materia di appalti, tra i quali sono stati individuati tre nominativi per la costituzione della Commissione giudicatrice:

- per l'ATS la dott.ssa Carla Menneas;
- per l'A.O.U. di Sassari la Dott.ssa Elena Rimini;
- per l'Azienda Ospedaliera Brotzu il Dott. Antonio Manti;

e) del fatto che la Commissione così composta sarebbe stata costituita da componenti portatori di diverse esperienze professionali, sia di natura

gestionale ed amministrativa sia di natura tecnica, rispondenti, in un rapporto di complementarietà, alle esigenze valutative imposte dall'oggetto della gara d'appalto.

22.6. La citata determinazione, secondo il primo giudice, soddisfa pienamente l'onere posto in capo alla stazione appaltante, che è quello di scegliere i componenti della Commissione con procedura trasparente e secondo criteri di competenza.

22.7. L'Amministrazione ha, infatti, proceduto, secondo la sentenza impugnata, ad un interpello formale per poi nominare i soggetti disponibili facendo affidamento sulle diverse competenze disponibili tra i dirigenti e i funzionari in servizio presso le Aziende Sanitarie della Regione Sardegna.

23. Anche queste argomentazioni del primo giudice sono contestate da Multiservice, secondo cui la determinazione di nomina della Commissione, menzionata e riportata dal Tribunale, non supplisce certo alla mancata fissazione dei criteri di trasparenza richiesti dall'art. 216 del d. lgs. n. 50 del 2016.

23.1. La pubblica amministrazione si sarebbe limitata a nominare la Commissione giudicatrice sulla base di considerazioni del tutto sintetiche, sommarie e generiche, senza soffermarsi con la dovuta ponderazione a sviscerare le argomentazioni poste a fondamento della scelta dei tre commissari, dei quali non è dato sapere quali sia il profilo professionale, sia di natura gestionale che amministrativa che tecnica, rispondenti alle esigenze valutative imposte dall'oggetto della gara.

23.2. Pure questo motivo di appello va respinto.

23.3. L'ultima disposizione applicabile *ratione temporis* che si è occupata della materia, il c.d. "Sblocca Cantieri" (di cui al d.l. n. 32 del 2019, conv. con mod. in l. n. 55 del 2019), all'art. 1, comma 1, lett. c), della l. n. 55 del 2019, nel prevedere la sospensione, fino al 31 dicembre 2020 (prorogata al 31 dicembre 2021), dell'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti dall'Albo gestito dall'ANAC (art. 77, comma 3, e art. 78 del d. lgs. n. 50 del 2016), ha

mantenuto fermo il solo obbligo *«di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante»*.

23.4. Al riguardo, questa stessa sezione del Consiglio di Stato, nella sentenza n. 4865 del 10 luglio 2019 (ma v. già Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2019, n. 276), aveva già chiarito che la norma codicistica (combinato disposto degli artt. 77 e 78 del d. lgs. n. 50 del 2016) non deve essere interpretata letteralmente come necessità di un vero e proprio “regolamento” in quanto ciò che rileva, sotto il profilo sostanziale, è che la Commissione di gara risulti oggettivamente costituita secondo regole di trasparenza e competenza e che la stazione appaltante dia adeguato conto, nella determina di nomina, delle motivazioni sottese alla stessa.

23.5. L’assenza di criteri previamente stabiliti non determina mai, *ex se*, l’illegittimità della nomina della Commissione, poiché *«occorre dimostrare che, in concreto, siano totalmente mancate le condizioni di trasparenza e competenza»*.

23.6. La Centrale regionale di committenza, nel ruolo di soggetto aggregatore, nel provvedimento di nomina ha dato conto di aver scelto i commissari tra soggetti in servizio nelle Aziende sanitarie ed ospedaliere della Regione Autonoma della Sardegna che beneficeranno del servizio oggetto dell’appalto, dotati della necessaria competenza.

23.7. Come già evidenziato, inoltre, con la recente sentenza n. 1193 del 9 febbraio 2021, questo Consiglio di Stato ha ritenuto sufficiente che siano individuati, quantomeno nei tratti essenziali, sia il procedimento adottato sia il requisito di esperienza e competenza.

24. La Centrale regionale di committenza, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente, ha proceduto alla nomina della Commissione giudicatrice per la gara in oggetto, composta da tre componenti, scegliendo di individuarli tra i dirigenti e i funzionari in servizio presso le Aziende sanitarie della Regione Sardegna, in possesso di professionalità adeguate ai fini della valutazione dell’offerta tecnica.

24.1. A tal fine, con nota n 996 del 4 febbraio 2020, ha chiesto alle Aziende sanitarie e ospedaliere del territorio regionale di fornire uno o più nominativi di professionisti esperti nel settore merceologico oggetto di gara ovvero di figure professionali competenti in materia di appalti.

24.2. Sono stati formalmente segnalati i nominativi dei soggetti con le suddette caratteristiche.

24.3. La determinazione di nomina della Commissione di gara, come ha ben ritenuto il primo giudice, è sufficientemente motivata, in quanto:

a) reca l'indicazione specifica delle ragioni di scelta dei commissari tra i dipendenti delle Aziende sanitarie che costituiscono i soggetti beneficiari delle Convenzioni oggetto dell'affidamento;

b) descrive le modalità di scelta dei professionisti segnalati dalle Aziende sanitarie interpellate;

c) fa riferimento alle caratteristiche dell'appalto e all'esperienza e competenza professionale dei componenti della commissione.

24.4. Risultano quindi rispettate le norme in materia.

24.5. In merito alla competenza della Commissione, per consolidata giurisprudenza, la legittima composizione della Commissione di gara presuppone la prevalente, seppur non esclusiva, presenza di membri esperti del settore oggetto dell'appalto, mentre il riferimento al "*settore*" cui afferisce l'oggetto del contratto significa che rileva la competenza per aree tematiche omogenee, anche se non per tutte e ciascuna delle materie rientranti nell'area tematica oggetto dell'appalto o addirittura per i singoli e specifici aspetti presi in considerazione dalla legge di gara ai fini valutativi (in senso conforme v., per tutti, Cons. St., sez. V, 18 giugno 2018, n. 3721).

24.6. La scelta dei componenti, come si legge nel provvedimento di nomina, è avvenuta analizzando le competenze di ciascuno dei soggetti segnalati e la scelta è stata quella di nominare componenti portatori di diverse esperienze professionali, sia di natura gestionale ed amministrativa sia di natura tecnica,

che rispondono, in un rapporto di complementarità, alle esigenze valutative imposte dall'oggetto della gara.

24.7. Né l'appellante, si badi, ha in qualche modo dimostrato che il profilo professionale dei tre commissari sia inadeguato rispetto alla gara in oggetto, sicché la censura, apodittica, risulta sfornita di qualsivoglia convincente principio di prova.

25. Con il quinto motivo di appello (pp. 24-27 del ricorso), ancora, Multiservice ha censurato la sentenza impugnata per avere respinto il motivo con cui essa ha sostenuto in prime cure che dalla lettura dei verbali della commissione giudicatrice risulta *per tabulas* che la valutazione delle offerte sia stata viziata da una plateale carenza d'istruttoria e una manifesta superficialità per sei dei sette lotti di gara valutati dai commissari, che hanno concluso la propria attività in un tempo irragionevolmente breve.

25.1. Ad avviso del primo giudice, il motivo è anche esso infondato.

25.2. In fatto, la Regione ha precisato, a pagina 16 della memoria depositata in primo grado il 19 aprile 2021, che *«i documenti sono stati esaminati singolarmente da ciascun commissario e solo nelle sedute conclusive si è proceduto collegialmente alle valutazioni finali e all'attribuzione dei punteggi, con riferimento ai lotti per i quali viene contestata la tempistica impiegata»*.

25.3. Tale affermazione trova riscontro in atti, dal momento che nel verbale n. 1 della Commissione giudicatrice (seduta pubblica del 22 giugno 2020) si legge testualmente che *«l'accesso al sistema da parte dei commissari è stato configurato in modo tale che, una volta sbloccata l'offerta tecnica dal Presidente, ciascuno di essi possa accedere ai contenuti di ogni singola offerta tecnica individualmente per darne lettura, per poi successivamente, in maniera congiunta, discuterne ed attribuire i relativi punteggi»*.

25.4. In punto di diritto il primo giudice ha ricordato che la giurisprudenza è pacificamente orientata nel senso di ritenere che la brevità del tempo impiegato per la valutazione di un'offerta di gara può dipendere da molteplici fattori quali, ad esempio, le particolari doti, anche di sintesi, dei commissari, l'efficienza nell'organizzazione dei lavori della commissione, l'utilizzo di

modelli precompilati, la rilevazione *ictu oculi* delle peculiari caratteristiche delle offerte presentate (Cons. St., sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1323).

26. L'appellante sottopone a serrata critica anche queste argomentazioni.

26.1. Il fatto che i commissari abbiano acceduto “da remoto” ai documenti ed abbiano esaminato singolarmente le offerte è una mera affermazione della stazione appaltante, fatta inopinatamente propria dal Tribunale, ma che non risulterebbe, secondo la tesi di Multiservice, documentata in alcun verbale di gara.

26.2. Né tale prova emerge dal verbale del 22 giugno 2020 valorizzato dal Tribunale dacché in esso, infatti, si dà solo atto che i commissari “potevano” accedere autonomamente alle offerte, ma non che tale valutazione individuale sia poi stata effettivamente posta in essere.

26.3. Sarebbe comunque, sul punto, decisivo l'art. 27 del disciplinare.

26.4. Esso non consentiva ai commissari di accedere da remoto “in autonomia” perché prevedeva che fosse la “*commissione*”, in seduta riservata e come organo collegiale e, quindi, contestualmente – e non i singoli commissari in momenti distinti e “autonomi” – a valutare le offerte.

26.5. «*In una o più sedute riservate la commissione [insieme come organo collegiale – n.d.r.] procederà all'esame ed alla valutazione, per ciascun lotto delle offerte tecniche*» (disciplinare, art. 27, pag. 84).

26.6. È dunque certo, secondo Multiservice, che ai commissari fosse radicalmente precluso svolgere attività valutativa “in proprio”, al di fuori del momento istituzionalmente a ciò preposto, sia perché il predetto art. 27 del disciplinare non lo consentiva, sia perché, altrimenti, non vi sarebbe stata alcuna garanzia (né per i concorrenti né per la stazione appaltante) in ordine all'assenza di condizionamenti esterni mentre i commissari valutavano “in via autonoma” le offerte.

26.7. E, se per caso questo fosse avvenuto, ciò avrebbe costituito la prova definitiva che la gara doveva essere annullata per violazione dei principi di trasparenza e imparzialità.

26.8. Ma, ripete l'appellante, di tali attività non vi è prova.

27. Per quanto riguarda l'infondatezza "giuridica" della censura, l'appellante ben conosce i limiti del sindacato sulle valutazioni della commissione e sul "tempo" da questa impiegato per compierle e sulla dipendenza di esse dalla capacità organizzativa della Commissione, ma nella presente fattispecie si sarebbe al cospetto di valutazioni rassegnate con tempistiche fisiologicamente impossibili, quindi giocoforza «*manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie*» (Cons. St., sez. V, 27 luglio 2017, n. 3702 nonché Cons. St., sez. III, 19 giugno 2017, n. 2981, Cons. St., sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257).

27.1. Come anticipato in fatto, Multiservice sostiene di non comprendere come la Commissione sia riuscita a valutare tutte le offerte di tutti i concorrenti nel lotto n. 2 in una sola seduta di 3 ore (verbale n. 9) e poi (davvero) incredibilmente sia riuscita a valutare tutte le offerte di tutti gli altri lotti – n. 3, n. 4, n. 5, n. 6 e n. 7 – in un'unica seduta del 4 dicembre 2020 durata 2,5 ore (verbale n. 10).

27.2. Per rendere l'idea, in quest'ultima seduta la Commissione ha valutato cinque lotti, con una media di 25 concorrenti per lotto (quindi 125 offerte in tutto) utilizzando (ben) 18 sub-criteri (di cui 14 discrezionali): essa ha dunque operato 2.250 valutazioni (125 offerte per 18 sub-criteri) in due ore e mezza.

27.3. Significherebbe, in concreto – dato che due ore e trenta corrispondono a 150 minuti e 27 cioè a 9.000 secondi – che la Commissione abbia dedicato, in media, a ciascuna delle 2.250 valutazioni sottese ai sub-punteggi assegnati, 4 secondi di tempo (9.000 secondi diviso 2.250 valutazioni).

27.4. L'appellante, insomma, domanda che questo Consiglio di Stato, anche in termini generali, stigmatizzi tali comportamenti, «*che sfiorano il metafisico*» (p. 27 del ricorso).

28. Anche questo motivo, al di là della sua indubbia suggestiva formulazione, va respinto.

28.1. Come ha ben ritenuto il primo giudice, infatti, la censura è destituita di fondamento in quanto, contrariamente a quanto sostiene anche in questa sede

l'appellante, i verbali di gara non danno solo conto della facoltà dei commissari di accedere individualmente ai contenuti di ogni singola offerta tecnica e attribuire i punteggi collegialmente a titolo informativo, ma individuano il *modus operandi* adottato.

28.2. In occasione della prima seduta, infatti, la Commissione ha stabilito che, una volta sbloccata l'offerta tecnica dal Presidente, ogni commissario vi potesse accedere singolarmente, per poi riportare in sede di riunione congiunta le proprie valutazioni in merito all'attribuzione dei punteggi.

28.3. Si tratta, va qui solo ricordato, di modalità del tutto legittima, dovendosi ricordare in via generale che tale modalità è prevista dall'art. 77, comma 2, d.lgs. n. 50 del 2016, secondo il quale la Commissione «*può lavorare a distanza con procedure telematiche che salvaguardino la riservatezza delle comunicazioni*» e tale *modus operandi* consente di chiudere in tempi rapidi la fase collegiale, alla quale ogni commissario è arrivato avendo già studiato le offerte, nelle singole componenti (Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2019, n. 276, già citata).

28.4. È quindi del tutto logico che le prime sedute, nelle quali per la prima volta ci si confrontava sull'applicazione dei sub-criteri, abbiano richiesto una tempistica che in sede di esame delle medesime caratteristiche dell'offerta, ripetitivamente proposte per gli ulteriori lotti, non era necessario replicare.

28.5. E poiché nella seduta di cui al verbale n. 9, le operazioni hanno riguardato le offerte degli operatori economici che non avevano presentato offerta per il lotto n. 1 (pari a 5), le uniche che avevano un contenuto nuovo per la Commissione, e la conferma di punteggi già stabiliti per offerte identiche, le tre ore impiegate sono quindi congrue.

28.6. Nella seduta di cui al verbale n. 10, invece, le operazioni hanno riguardato un'unica offerta nuova, in quanto il concorrente non aveva presentato offerta per i lotti n. 1 e n. 2 già esaminati e il tempo di 2,5 ore per l'esame di un'unica offerta nuova e per la conferma di punteggi già stabiliti per offerte identiche, è anche in questo caso congruo.

28.7. La tempistica impiegata dalla Commissione per l'attribuzione dei punteggi alle offerte tecniche è quindi compatibile con le modalità con le quali la stessa ha scelto di operare, non essendo l'attività della Commissione affetta da alcun difetto di istruttoria, qui dedotto dall'appellante.

29. Con il sesto e ultimo motivo di appello (pp. 27-29 del ricorso), infine, Multiservice deduce in questa sede l'erroneità della sentenza impugnata per aver respinto la censura con cui lamentava come la Commissione avesse illegittimamente valutato dapprima i criteri quantitativi e, poi, quelli discrezionali, in violazione dei principi di trasparenza e concorrenza, in quanto sarebbe pacifico

29.1. Risulterebbe dai verbali di gara (verbale 2, pag. 1) che la commissione abbia dapprima proceduto a valutare le offerte tecniche esaminando i soli sub-criteri tabellari e quantitativi e poi quelli discrezionali, così modificando arbitrariamente l'ordine di valutazione contenuto nella griglia dei sub-criteri rappresentata all'art. 24 del disciplinare, che non indica i sub-criteri tabellari e quantitativi prima di quelli discrezionali e quindi neppure implicitamente dava adito al fatto che i commissari dovessero o potessero valutare prima i sub-criteri automatici e poi quelli discrezionali.

29.2. Il *modus operandi* seguito dai commissari è poi illegittimo, secondo l'appellante, anche in ragione della regola per cui l'esame delle componenti discrezionali, in ogni caso, deve precedere il vaglio di quelle quantitative, per evitare che nella fase più delicata e soggettiva del giudizio il seggio abbia già presente la provvista di punteggio attribuita meccanicamente a tutti i concorrenti, così da conoscere se anche un decimale (da attribuire discrezionalmente) possa o meno fare la differenza vincente per l'una o l'altra ditta partecipante.

29.3. Il motivo è stato anche esso ritenuto dal primo giudice infondato.

29.4. Non vi è, a suo dire, una regola di fonte primaria nell'ordinamento né regola contenuta nel disciplinare di gara che imponga un ordine di valutazione quale quello preteso dalla ricorrente in prime cure.

- 29.5. Si tratterebbe di una censura che peraltro non evidenzia in alcun modo quale sia il pregiudizio arrecato alla ricorrente.
- 29.6. Il Tribunale ha ricordato che l'ordinamento e, più nello specifico, la disciplina delle gare d'appalto si sono sensibilmente evoluti verso l'affermazione di regole che non si basino su soluzioni formalistiche, e quindi verso la tutela di un reale pregiudizio sofferto dalla parte che nella specie, in relazione alla censura sollevata, non viene evocato se non in modo del tutto generico.
- 29.7. Secondo l'appellante, invece, la valutazione dei sub-criteri tabellari e quantitativi e poi quelli discrezionali, come risulta dai verbali (verbale n. 2, pag. 1), sarebbe *modus operandi* illegittimo in ragione della regola per cui l'esame delle componenti discrezionali deve sempre precedere il vaglio di quelle quantitative per evitare che nella fase più delicata e soggettiva del giudizio il seggio abbia già presente la provvista di punteggio attribuita meccanicamente a tutti i concorrenti, così da conoscere se anche un decimale (da attribuire discrezionalmente) possa o meno fare la differenza vincente per l'una o l'altra ditta partecipante.
- 29.8. Il giudice di prime cure osserva che il nostro ordinamento non contempla una regola siffatta e che la pretesa applicazione della stessa sarebbe frutto di una regola formalistica in assenza di una argomentazione di quale sia il concreto pregiudizio subito da Multiservice dalla sua violazione.
- 29.9. Così, a ben vedere, non è, secondo l'appellante, perché il nostro ordinamento conosce la regola (univocamente affermata dalla giurisprudenza) della necessaria separazione fra offerta tecnica ed economica, finalizzata ad evitare che la valutazione di elementi quantitativi (nei quali rientra il prezzo) possa influenzare la valutazione di elementi discrezionali.
30. Anche questa censura deve essere respinta.
- 30.1. La giurisprudenza di questo Consiglio ha invero già avuto modo di pronunciarsi sulla specifica questione in esame.

30.2. Né la legge né i documenti di gara impongono un ordine dei criteri valutativi nell'esame delle offerte tecniche e l'aver valutato prima quelli quantitativi non è *ex se* indice di un illegittimo o parziale agire da parte della Commissione, dovendo a tal fine essere allegare circostanze che denotino che la Commissione abbia modulato i punteggi discrezionali in funzione di quelli già assegnati per gli aspetti quantitativi o tabellari (v., in termini, il precedente specifico di questo Cons. St., sez. III, 23 dicembre 2020, n. 8295).

30.3. Ciò, peraltro, non senza aggiungere che nel caso di specie sul punteggio finale avrebbe influito anche quello assegnato successivamente all'offerta economica, che i commissari ancora non conoscevano.

30.4. Nel caso *de quo*, come già detto, l'appellante si è limitata a dolersi dell'ordine di valutazione, senza dar conto di come l'ordine seguito nella valutazione dell'offerta tecnica, cui avrebbe fatto seguito l'esame della non conosciuta offerta economica, abbia potuto consentire ai commissari di "pilotare" gli esiti della gara.

30.5. E sul punto, sempre la già citata sentenza n. 8295 del 23 dicembre 2020 di questa Sezione ha già chiarito che le norme dell'evidenza pubblica non sono poste formalisticamente a presidio di un pericolo astratto, ma del concreto e regolare svolgimento delle operazioni di gara, che possono essere contestate e annullate solo laddove il ricorrente offra almeno un principio di prova, qui del tutto mancante, dal quale si desuma in via indiziaria che l'operato della Commissione giudicatrice o abbia violato direttamente la legge o sia affetto da eccesso di potere in una delle sue figure sintomatiche.

30.6. In assenza di una previsione che imponga di rispettare un certo ordine nell'assegnazione dei punteggi per i singoli sub-criteri valutativi dell'offerta tecnica, dunque, il *modus operandi* della Commissione è legittimo, essendo irrilevante la giurisprudenza citata dall'appellante, che si riferisce al rapporto tra valutazione dell'offerta tecnica e di quella economica (v., sul punto, Cons. St., sez. III, 7 aprile 2021, n. 2819).

30.7. Anche questo ultimo motivo, dunque, va respinto.

21. In conclusione, per tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere respinto in tutti i suoi sei motivi sin qui esaminati, con la piena conferma, anche per dette ragioni, della sentenza impugnata.

22. Le spese del presente grado del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza dell'odierna appellante nei confronti della Regione, di Evolve e di Coopservice, che hanno spiegato attività difensiva con articolate memorie, mentre possono essere compensate nei confronti dell'Azienda, che ha depositato una mera costituzione di stile in resistenza.

22.1. Rimane definitivamente a carico dell'appellante per la soccombenza il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da Multiservice Società Cooperativa a r.l., lo respinge e per l'effetto conferma, anche ai sensi di cui in parte motiva, la sentenza impugnata.

Condanna Multiservice Società Cooperativa a r.l. a rifondere in favore della Regione Autonoma della Sardegna, di Evolve Consorzio Stabile e di Coopservice Soc. Coop. p.a. le spese del presente grado del giudizio, che liquida nell'importo di € 5.000,00 per ciascuna di dette parti, oltre accessori come per legge.

Compensa interamente tra Multiservice Società Cooperativa a r.l. e l'Azienda Ospedaliera Universitaria di Sassari le spese del presente grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico di Multiservice Società Cooperativa a r.l. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2022, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimiliano Nocelli

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO