

Publicato il 10/07/2020

N. 04413/2020REG.PROV.COLL.
N. 00305/2020 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 305 del 2020, proposto dalla società Eco Travel s.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria del costituendo RTI con le società Longoni s.r.l., Setrand s.r.l., Verde Vita S.r.l., ditta Muceli Nino, È Ambiente s.r.l., rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cairoli e Riccardo Salvini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Camba e Mattia Pani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A.T.S. Sardegna - Azienda per la Tutela della Salute, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

nei confronti

della s.r.l. Di Nizio Eugenio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Rosario Luca Lioi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
della s.r.l. Mida Tecnologie Ambientali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianfranco Minicò, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, Sezione Prima, n. 874 del 9 dicembre 2019, resa tra le parti, concernente la procedura di gara per l'affidamento del servizio di trasporto e conferimento ad impianti di smaltimento finale di rifiuti pericolosi e non pericolosi, derivanti da attività delle Aziende Sanitarie della Regione Sardegna.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Sardegna, della s.r.l. Mida Tecnologie Ambientali e della s.r.l. Di Nizio Eugenio;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2020 - svoltasi in video-conferenza ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, d.l. n. 18 del 2020, convertito con l. n. 27 del 2020 - il Cons. Luca Lamberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del giudizio è il Lotto 1 della procedura aperta per l'affidamento del servizio di trasporto e conferimento ad impianti di

smaltimento di rifiuti pericolosi e non, derivanti da attività sanitarie delle Aziende Sanitarie della Regione Sardegna, indetto dalla Regione stessa.

2. L'odierna ricorrente, quale mandataria dell'omonimo RTI, si classificava seconda ed impugnava l'aggiudicazione a favore del RTI Di Nizio, articolando le seguenti censure:

- con ricorso introduttivo, contestava il richiamo, da parte del disciplinare di gara, alla formula della cosiddetta "interpolazione lineare" ai fini dell'attribuzione del punteggio relativo all'offerta economica; tale metodo, si sostiene, determinerebbe un effetto distorsivo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella specie adottato, in quanto *"ridurrebbe eccessivamente il punteggio attribuito alle offerte dei concorrenti con ribassi inferiori, e sopravvaluterebbe le offerte con ribasso più elevato; e nel contempo finirebbe col ridurre eccessivamente il peso attribuito alla valutazione dell'offerta tecnica"*, tanto più in considerazione del fatto che all'offerta economica il bando riserverebbe il punteggio massimo previsto dalla legge, ossia il 30%;
- con motivi aggiunti, sosteneva che l'offerta tecnica dell'aggiudicatario fosse indeterminata, incompleta e parziale, tanto da non consentire alla stazione appaltante di individuarne il relativo contenuto; inoltre, la proposta di *"organizzazione del servizio"* sarebbe carente e concretamente inidonea a fornire alla stazione appaltante le garanzie minimali sotto il profilo della corretta esecuzione del servizio.

3. Con la sentenza indicata in epigrafe, il T.a.r. per la Sardegna ha respinto il ricorso nel merito, assorbendo le eccezioni di rito svolte dalla Regione Sardegna (inerenti alla prospettata inammissibilità del ricorso perché: a) le censure afferenti alla scelta del metodo

dell'interpolazione lineare impingerebbero nel merito; b] comunque, esse si sarebbero dovute proporre *ab initio* avverso il bando; c] inoltre, non sarebbe dimostrato che l'adozione di una diversa formula per l'attribuzione del punteggio per l'offerta economica avrebbe fatto vincere la ricorrente) e dichiarando improcedibile il ricorso incidentale svolto dal RTI Di Nizio (con cui si contestava l'offerta tecnica della Eco Travel).

3.1. Il T.a.r., in particolare, ha osservato che:

- *“la formula che attribuisce il punteggio tramite un'interpolazione lineare è generalmente ammessa quale metodo di distribuzione dei punteggi riservati alla valutazione dell'offerta economica, anche se non si manca di segnalare possibili inconvenienti”* (si fa riferimento a Cons. Stato, Sez. V, 18 giugno 2018, n. 3733), che, però, nella specie non vi sarebbero in concreto stati, attesa la notevole differenza dei ribassi offerti (8,80% l'aggiudicatario; 0,01% la ricorrente);
- la commissione di gara avrebbe valutato con attenzione tutti gli aspetti dell'offerta tecnica del RTI aggiudicatario, non rilevando anomalie di sorta; di converso, l'attribuzione di punti “zero” al parametro *“modalità organizzative per il trasporto dei rifiuti ... non può essere invocata come indizio della inadeguatezza e incompletezza dell'offerta, tale da imporre l'esclusione; al contrario, dimostra che – pur non riconoscendo al predetto elemento una qualità tecnica apprezzabile in termini di punteggio aggiuntivo – non compromette le caratteristiche tecniche minime richieste per lo svolgimento del servizio”*;
- *“dalla relazione tecnica presentata dal R.T.I. Di Nizio emerge l'impegno dell'offerente a effettuare il «trasporto dei rifiuti all'impianto di smaltimento finale/recupero [...] con le frequenze richieste dagli allegati a base di gara» (pertanto, conformandosi agli elementi essenziali richiesti dal capitolato*

tecnico”); inoltre, il capitolato non “*imponeva la necessaria indicazione della tipologia specifica dei mezzi di trasporto utilizzati dalle imprese; e tantomeno richiedeva di indicare «la linea marittima utilizzata per il trasporto dei rifiuti da Cagliari a Crotone»*”, luogo di smaltimento indicato dall’aggiudicataria.

4. La società Eco Travel ha interposto appello, riproponendo le doglianze già svolte in prime cure, espressamente graduandole (prima quelle formulate con ricorso per motivi aggiunti, poi quelle indicate con ricorso introduttivo).

4.1. Si è costituita la mandataria del RTI Di Nizio, osservando, tra l’altro, che la Eco Travel sarebbe stata la precedente assegnataria del Lotto 1, che, allo stato, continuerebbe a gestire in regime di *prorogatio*; nel merito, essa sostiene che si potrebbe escludere un’offerta solo in caso di incertezza assoluta del relativo contenuto, nella specie non sussistente.

4.2. Si è parimenti costituita la Regione Sardegna, osservando, tra l’altro, che la Eco Travel si sarebbe aggiudicata il Lotto 2 della gara (economicamente ben più significativo), pure basato sul criterio dell’interpolazione lineare.

4.3. Alla camera di consiglio del 13 febbraio 2020 l’esame della domanda cautelare è stato rinviato al merito, su richiesta delle parti.

4.4. In vista della trattazione nel merito le parti hanno depositato sia memorie ex art. 73 c.p.a., sia note di udienza ex art. 84 d.l. n. 18 del 2020.

4.5. Da ultimo si è costituita anche la mandante del RTI Di Nizio.

4.6. Il ricorso – dopo un rinvio disposto su istanza delle parti al fine di svolgere discussione orale – è stato trattenuto in decisione alla camera di consiglio del giorno 11 giugno 2020 ai sensi dell’art. 84, comma 5, d.l. n. 18 del 2020, convertito con l. n. 27 del 2020, e

deliberato in pari data in audio-conferenza ai sensi del comma 6 della medesima disposizione.

5. Il Collegio, premesso che l'appellante ha chiesto che il giudizio sia deciso con sentenza, senza manifestare il proprio interesse al contestuale esame della domanda cautelare, osserva che il ricorso in appello non è fondato.

6. Il criterio dell'interpolazione lineare – fissato dall'originario bando di gara – non è, in sé, illegittimo.

6.1. In disparte il fatto che la scelta dell'Amministrazione circa le modalità di attribuzione del punteggio all'offerta economica, quale manifestazione di ampia discrezionalità, è sindacabile in sede giurisdizionale solo *ab externo* per manifesta illogicità, il Collegio rileva che il criterio in questione mira a premiare in maniera decisa e significativa il ribasso: come tale, la relativa adozione costituisce una legittima facoltà per le Amministrazioni che, nell'ambito della propria attività contrattuale, intendano privilegiare *in primis*, sin dall'indizione del bando, il contenimento dei costi (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 giugno 2018, n. 3733).

6.2. Oltretutto, nella specie il minimo ribasso offerto dal RTI Eco Travel (lo 0,011%) rende concretamente non sussistente il rischio, pur potenzialmente insito in tale criterio, di sovrastimare oltremodo il rilievo dell'offerta economica (oltre a rendere dubbio l'effettivo interesse della parte alla coltivazione della censura).

7. Quanto all'offerta tecnica del RTI aggiudicatario, il Collegio osserva quanto segue.

7.1. E' vero che, nella seduta del 20 dicembre 2018, la commissione, all'atto dell'espressione di un "*preliminare giudizio generale sui contenuti delle offerte*", ritenne che un giudizio positivo come quello formulato

per l'offerta del RTI Eco Travel non potesse essere espresso anche per l'offerta del RTI Di Nizio, in ragione essenzialmente della riscontrata assenza di linearità, organicità, adeguato livello di dettaglio ed esaustività della relazione tecnica quanto alla gestione del problema dell'insularità.

Tuttavia, nel prosieguo dei lavori la commissione, all'esito di una più approfondita disamina, ha assegnato i punteggi previsti dalla *lex specialis*, in tal modo dimostrando univocamente, in difformità dal "preliminare giudizio generale" inizialmente formulato, di ritenere l'offerta globalmente idonea a soddisfare gli standard richiesti dal bando.

7.2. Del resto, il cennato "giudizio preliminare", oltre ad essere provvisorio ed iniziale, non ravvisava profili di incertezza assoluta circa il contenuto dell'offerta, ma si limitava ad esprimere perplessità circa il livello di dettaglio dell'acclusa relazione, poi evidentemente superate nel prosieguo dei lavori, all'esito di una più completa ed organica lettura ed analisi della documentazione.

7.3. Analogamente, l'attribuzione di punti "zero" al parametro "modalità organizzative per il trasporto dei rifiuti" non è indice di un vizio della funzione, ma, di contro, evidenzia il fatto che, per la commissione valutatrice, l'offerta del RTI, pur raggiungendo i requisiti minimi, non meritava alcun punteggio aggiuntivo.

7.4. Più in generale, il Collegio osserva che la *lex specialis* di gara (conformemente, del resto, alla consolidata giurisprudenza) ammetteva l'esclusione solo in caso di una insufficienza sostanziale dell'offerta, ossia di una strutturale, essenziale, costitutiva ed intrinseca carenza della stessa, che, nella specie, non consta: invero, l'offerta *de qua* precisava, in ottemperanza alle previsioni della *lex*

specialis, la tipologia di automezzi, l'ubicazione degli impianti di smaltimento, la frequenza e le modalità del ritiro e del trasporto, il numero e la qualifica del personale dedicato, le modalità di trattamento dei rifiuti durante le operazioni, in tal modo esplicitando con sufficiente completezza le caratteristiche del servizio che sarebbe stato reso.

7.5. *Ad abundantiam*, il Collegio rileva incidentalmente che, con la sentenza n. 2641 del 24 aprile 2019, la Terza Sezione di questo Consiglio, confermando la pronuncia del T.a.r. Sardegna n. 1061 del 2018, ha definitivamente respinto il ricorso svolto dalla Eco Travel avverso l'ammissione alla gara del RTI Di Nizio, contestata, fra l'altro, anche in relazione al carattere in tesi incompleto, parziale ed indeterminato della relativa offerta tecnica.

8. Per le esposte ragioni, pertanto, il ricorso deve essere rigettato.

9. Le spese del grado, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 305 del 2020, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna l'appellante a rifondere alla Regione Sardegna le spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi € 3.000,00, oltre accessori come per legge.

Condanna l'appellante a rifondere alle società Di Nizio Eugenio s.r.l. e Mida Tecnologie Ambientali s.r.l., con il vincolo della solidarietà attiva, le spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi € 3.000,00, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso dal Consiglio di Stato nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2020 - svoltasi da remoto in audio-conferenza ex art. 84, comma 6, d.l. n. 18 del 2020, convertito con l. n. 27 del 2020 - con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Lamberti

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO