

T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, Sent., (data ud. 27/04/2023) 03/05/2023, n. 720

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA › Contratti

OPERE PUBBLICHE E SERVIZI (APPALTO DI) › Aggiudicazione

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1085 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da L. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrica Della Bruna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Turi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gennaro Rocco Notarnicola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

P. S.r.l., Rag. P.G. - F. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandra Ciocia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della determina n. 203 del 4.8.2022 con cui il Comune di Turi ha disposto l'aggiudicazione definitiva del servizio in favore del R. P./G.;

- della nota prot. n. (...) del 6.9.2022 con cui il Comune resistente ha riscontrato la nota della L. prot. n. (...) del 25.08.2022 ad oggetto la richiesta di accesso agli atti, comunicando l'avvenuta manifestazione del diniego totale della ostensione manifestata dai controinteressati con nota del 6.9.2022 (acquisita con prot. n. (...));

- della nota prot. (...) del 22.9.2022 con cui il Comune ha riscontrato la nota della L. prot. n. (...) del 8.9.2022 ad oggetto l'istanza di annullamento del diniego di accesso alla documentazione di gara;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto;

e per la declaratoria di inefficacia

del contratto eventualmente stipulato nelle more del giudizio dall'Amministrazione resistente con l'impresa aggiudicataria, nel quale la ricorrente si dichiara sin d'ora disponibile a subentrare e per il riconoscimento del diritto della ricorrente alla visione e all'estrazione di copia di tutta la documentazione costituente l'offerta tecnica nella sua versione integrale del R. aggiudicatario così come delle giustificazioni inerenti l'offerta medesima;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 30/1/2023:

per l'annullamento

- della determina n. 203 del 04.08.2022 con cui il Comune di Turi ha disposto l'aggiudicazione definitiva del servizio in favore del R. P./G.;
- della nota prot. n. (...) del 06.09.2022 con cui il Comune resistente ha riscontrato la nota della L. prot. n. (...) del 25.08.2022 ad oggetto la richiesta di accesso agli atti, comunicando l'avvenuta manifestazione del diniego totale della ostensione manifestata dai controinteressati con nota del 6.9.2022 (acquisita con prot. n. (...));
- della nota prot. (...) del 22.09.2022 con cui il Comune ha riscontrato la nota della L. prot. n. (...) del 8.9.2022 ad oggetto l'istanza di annullamento del diniego di accesso alla documentazione di gara;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto;

e per la declaratoria di inefficacia

del contratto eventualmente stipulato nelle more del giudizio dall'Amministrazione resistente con l'impresa aggiudicataria, nel quale la ricorrente si dichiara sin d'ora disponibile a subentrare.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Turi, della P. S.r.l. e della Rag. P.G.F. S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2023 il dott. Vincenzo Blanda e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Il Comune di Turi ha indetto la gara per l'affidamento in concessione dei servizi di refezione scolastica nelle scuole statali per gli anni scolastici 2022-2023/2023-2024/2024-2025/2025-2026 ai sensi dell'art. 60 del D.Lgs. n. 50 del 2016, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi degli artt. 95, comma 2, del D.Lgs. n. 50 del 2016, per un importo a base di gara di euro € 546.400,00 oltre IVA (€ 2.400,00 oltre IVA non soggetti a ribasso per rischi interferenziali), calcolato sulla base dei pasti da erogare presumibilmente nei quattro anni scolastici di riferimento, con un prezzo del servizio a base di gara di € 5,50 per pasto.

Ai fini della valutazione dell'offerta tecnica venivano individuati, tra gli altri, i seguenti criteri:

1) CHILOMETRO ZERO E FILIERA CORTA (criteri premianti di cui ai C.A.M. 2020) fino a punti 18 così distinti:

a) impegno all'utilizzo, per tutta la durata dell'appalto, alimenti da chilometro zero e filiera corta: punti 1 per ogni tipologia dei prodotti previsti nel Sub criterio a) dei C.A.M. 2020, avente le suddette caratteristiche (fino ad un massimo di punti 12);

b) impegno all'utilizzo, per tutta la durata dell'appalto, di prodotti tipici locali: punti 1 per ogni tipologia di prodotto avente le suddette caratteristiche (fino ad un massimo di punti 6);

(...)

4) QUALITA' DEL SERVIZIO E STRUTTURAZIONE OPERATIVA:

(valutazione del progetto) fino a punti 35 così distinti:

a) descrizione dettagliata delle modalità organizzative riguardanti il piano di approvvigionamento delle derrate, la preparazione dei pasti, il trasporto dei pasti ed i mezzi da utilizzare, evidenziando il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi 2020: fino a punti 8;

b) descrizione dettagliata della consistenza delle attrezzature e degli arredi forniti dalla Ditta presso il centro di cottura, evidenziando il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi 2020: fino a punti 7;

c) descrizione della fornitura del Servizio ad indigenti, segnalati dai Servizi Sociali, con proposte di soluzioni migliorative rispetto a quanto previsto in capitolato: fino a punti 8;

d) descrizione dettagliata del piano di sanificazione della cucina e dei refettori e modalità di raccolta rifiuti, nonché della manutenzione ordinaria dei locali, evidenziando il rispetto dei Criteri Ambientali

Minimi 2020: fino a punti 5;

e) descrizione dettagliata delle modalità finalizzate ad assicurare la gestione informatizzata della prenotazione dei pasti, contenente in maniera puntuale le indicazioni in ordine alle modalità di svolgimento di tutte le attività previste nell'art. 1 del Capitolato d'appalto: fino a punti 8.

Entro il termine fissato dal bando di gara (19.4.2022) sono pervenute le offerte della L. S.r.l. e del costituendo r.t.i. tra P. S.r.l. e Rag. P.G. e F. S.r.l.-

All'esito del confronto competitivo, la Commissione di gara ha proposto l'aggiudicazione a favore del costituendo r.t.i. P.-G. con il punteggio totale di punti 95,567, di cui 65,567 per l'offerta tecnica e 30 per quella economica, seguita dalla L. S.r.l. con un punteggio complessivo di punti 92,909, di cui 64,767 per l'offerta tecnica e 28,142 per quella economica.

Con Det. 4 agosto 2022, n. 203 il Comune di Turi disponeva l'aggiudicazione dell'appalto in favore del costituendo r.t.i. P.-G..

L.L. S.r.l., che ha ottenuto il punteggio complessivo pari a 95,73 punti, offrendo un prezzo pari ad euro 4,11/pasto; la P. S.r.l. ha, invece, ottenuto il punteggio complessivo pari a 91,31 punti, offrendo un prezzo pari ad euro 4,47/pasto, collocandosi al secondo posto in graduatoria.

Con ricorso notificato l'11 ottobre 2022 e depositato il giorno successivo, la seconda graduata L. S.r.l. ha impugnato la citata determinazione dirigenziale n. 203 del 04.08.2022 con cui il Comune di Turi ha disposto l'aggiudicazione definitiva del servizio in favore del R. P./G., nonché gli ulteriori atti di cui in epigrafe.

Ha chiesto, altresì, di dichiarare inefficace il contratto eventualmente stipulato nelle more del giudizio dal Comune resistente con il R. aggiudicatario.

Ha domandato, inoltre, ex [art. 116](#), comma 2 [cod. proc. amm.](#), l'annullamento delle note comunali di diniego di accesso integrale all'offerta tecnica del R. P./G., nonché il riconoscimento del diritto alla visione e all'estrazione di copia di tutta la documentazione prodotta dai controinteressati e la condanna dell'Ente intimato a consentire alla ricorrente la visione e l'estrazione di copia della predetta documentazione.

Alla camera di consiglio del 9 novembre 2022, è stata respinta la richiesta di sospensione degli atti, con ordinanza n. 505 del 2022, "attesa la sopravvenuta consegna anticipata del servizio, che nella comparazione dei diversi interessi prevale quello alla continuità della refezione scolastica, anche tenuto conto della durata complessiva dell'appalto (che riguarda gli anni scolastici 2022-2023, 2023-2024, 2024-2025, 2025-2026)"; osservando, con particolare riferimento al periculum in mora, che dall'esecuzione del provvedimento impugnato non sembra(va) derivare all'istante un pregiudizio grave ed irreparabile tale da non poter attendere la decisione nel merito della controversia.

Con sentenza n. 18032 del 23.12.2022 è stata accolta la domanda incidentale formulata ai sensi dell'[art. 116](#), comma 2 [cod. proc. amm.](#) dalla ricorrente, intimando al Comune di Turi di esibire la documentazione richiesta dalla L. S.r.l., nel termine di giorni trenta dalla comunicazione della sentenza o dalla sua notificazione a cura di parte, se anteriore.

Avverso la aggiudicazione del servizio di refezione scolastica sono stati dedotti i seguenti motivi:

1) Violazione del disciplinare di gara. Violazione del criterio premiante "Chilometro zero e filiera corta". Violazione [D.M. 10 marzo 2022](#) "Criteri Ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari". Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento. Violazione

dell'[art. 97](#) Cost. Eccesso di potere. Contraddittorietà manifesta, disparità di trattamento, irragionevolezza ed illogicità manifeste. Violazione dell'[art. 3](#) Cost.

Ai fini dell'attribuzione del punteggio in questione si sarebbe potuta valutare solo l'offerta di prodotti biologici: l'aggiudicataria avrebbe indicato, tra quelli promessi, soltanto l'olio extravergine con tale caratteristica; l'istante, invece, avrebbe specificato per ogni prodotto indicato la natura biologica.

Tale interpretazione sarebbe confortata dalla disciplina sui C.A.M., in particolare, dalla lettera b. "Criteri premianti", secondo cui l'attribuzione del punteggio per la fornitura dei prodotti a chilometro zero e filiera corta presupporrebbe l'indicazione del "maggior numero di prodotti biologici...".

Per attribuire un punteggio per il criterio "CHILOMETRO ZERO E FILIERA CORTA" non basterebbe che la tipologia di prodotto offerto sia a chilometro zero e filiera corta, ma sarebbe necessario che sia anche biologico.

La stessa Amministrazione, in sede di riscontri delle richieste di chiarimento pubblicate sul portale dagli operatori economici interessati alla pubblica selezione, avrebbe confermato che "il sub criterio a) dei criteri premianti CAM è quello relativo a prodotti biologici da chilometro zero e filiera corta ...fino a un massimo di 12 punti verranno assegnati in base al numero di prodotti biologici da km 0 e filiera corta offerti".

L'[art. 34](#) del [D.Lgs. n. 50 del 2016](#) al comma 3 sancirebbe l'obbligatorietà dell'osservanza dei C.A.M. per tutti i tipi di affidamento a prescindere dal loro importo.

Ai sensi dell'[art. 3](#), comma 2 del [D.M. del 10 marzo 2020](#) è stato abrogato il D.M. n. 220 del 25 luglio 2011, per cui a decorrere dal 2.8.2020 (data di entrata in vigore del medesimo D.M. del 2020) sarebbero entrati in vigore i nuovi C.A.M.-.

Dal verbale della seduta pubblica del 15.6.2022, si evincerebbe che la Commissione ha attribuito un punteggio illegittimo all'offerta del R. aggiudicatario, la quale, sotto il profilo del sub criterio I A) - (Chilometro zero e filiera corta) ha conseguito il massimo punteggio attribuibile (punti 12) al pari dell'offerta della L. s.r.l.-.

Dall'elencazione dei prodotti offerti dal costituendo R. potrebbe desumersi la violazione dei C.A.M. che in tema di criterio premiante "Chilometro zero e filiera corta" richiederebbe comunque la natura biologica del prodotto.

L'attribuzione di 12 punti a R. aggiudicatario sarebbe illegittima, in quanto l'offerta di controparte avrebbe potuto ottenere solo 1 punto.

L.L. avrebbe specificato - in ottemperanza al D.M. 2020 sui CAM e della disciplina di gara - la natura BIO di ogni singolo prodotto offerto sub criterio di valutazione I a).

2) in relazione al sub criterio IV b) del disciplinare, che prevede l'attribuzione fino a 7 punti per la "descrizione dettagliata della consistenza delle attrezzature e degli arredi forniti dalla Ditta presso il centro cottura, evidenziando il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi 2020", si contesta l'attribuzione di un punteggio superiore all'offerta dell'a.t.i. P. (6,3 a fronte di 5,6).

Dopo aver premesso che la numerazione che accompagna ogni elemento dell'arredo/attrezzatura offerta dall'aggiudicataria indicherebbe solo l'ordine di elencazione e non la quantità dei beni strumentali offerti, l'istante censura l'assegnazione di un punteggio maggiore (6,3 punti) in favore del r.t.i. P. (contro i 5,6 punti attribuiti alla L. s.r.l.) sul rilievo per cui la Commissione non considerato che la ricorrente ha offerto 4 lavastoviglie a fronte di una sola, promessa dall'aggiudicataria nonché n. 3 lavelli in acciaio inox, mentre l'a.t.i. controinteressata, ne avrebbe indicato uno solo.

L'offerta della controinteressata, nella parte appena analizzata, relativa all'elenco delle attrezzature offerte avrebbe confuso le immagini rappresentative, attribuendo alla bilancia l'immagine della piastra ad induzione e a quest'ultima quella di un forno;

3) in relazione al sub criterio di valutazione IV d), il quale prevede l'attribuzione fino a 5 punti per la "descrizione dettagliata del piano di sanificazione della cucina e dei refettori e modalità di raccolta rifiuti, nonché della manutenzione ordinaria dei locali, evidenziando il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi 2020", l'istante contesta che la Commissione di gara abbia attribuito 4,167 punti alla L. e 4 punti al R. P./G..

L.L. avrebbe offerto un piano di sanificazione specificando la tipologia di intervento, di prodotto, del relativo dosaggio, dei DPI oltretutto degli eventuali accorgimenti utili per l'utilizzo dei prodotti medesimi, le aree di intervento distinte per luogo/attrezzatura/macchinario da sanificare;

- avrebbe offerto, a differenza di controparte, strumenti di controllo, monitoraggio e verifica della corretta applicazione del procedimento di sanificazione previsto;

- avrebbe anche previsto un piano di gestione delle emergenze, distinguendo in modo netto le operazioni ordinarie da quelle straordinarie.

Con motivi aggiunti depositati il 30.1.2023 la ricorrente ha impugnato la determina n. 203 del 4.8.2022 con cui il Comune di Turi ha disposto l'aggiudicazione definitiva del servizio in favore del R. P./G.; la nota prot. n. (...) del 6.9.2022 con cui il Comune resistente ha riscontrato la nota della L. prot. n. (...) del 25.08.2022 ad oggetto la richiesta di accesso agli atti, comunicando l'avvenuta manifestazione del diniego totale della ostensione manifestata dai controinteressati con [nota del 6.9.2022](#) (acquisita con prot. n. (...)); la nota prot. (...) del 22.09.2022 con cui il Comune ha riscontrato la richiesta della L. prot. n. (...) del 8.9.2022 che aveva ad oggetto l'istanza di annullamento del diniego di accesso alla documentazione di gara.

Al riguardo sono stati ribaditi i motivi del ricorso introduttivo e proposte le seguenti ulteriori censure.

Il r.t.i. aggiudicatario, in relazione ai mezzi di trasporto, avrebbe offerto veicoli con alimentazione a metano, mentre la L. avrebbe indicato soltanto veicoli elettrici.

La Commissione giudicatrice non avrebbe considerato il profilo delle diete speciali, che la ricorrente avrebbe illustrato nella propria offerta tecnica.

Infine, si deduce che il r.t.i. P. avrebbe offerto contenitori "isotermici" anziché contenitori "termici", disattendendo, quindi, le prescrizioni contenute nella lex specialis di gara.

Il R. aggiudicatario, nella parte relativa al criterio premiante attinente al rispetto dei CAM, non farebbe alcun riferimento agli impatti ambientali e all'efficientamento energetico, in violazione della lex specialis di gara.

Il punteggio attribuito sarebbe quindi illogico anche sotto il profilo del criterio IV b), perché la Commissione al momento della valutazione delle offerte avrebbe disapplicato le prescrizioni di gara.

Con riferimento al sub criterio 4 b), afferente la "descrizione dettagliata della consistenza delle attrezzature e degli arredi forniti dalla Ditta presso il centro di cottura, evidenziando il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi 2020", l'aggiudicatario avrebbe elaborato un lay out che non indicherebbe la natura del materiale con cui avrebbe realizzato i tramezzi di divisione della zona destinata alla preparazione delle diete speciali dalla restante area cottura presentando gli stessi in planimetria uno spessore di 5 cm.

Il r.t.i. P. - G., nella parte relativa al criterio premiale richiamato, non conterrebbe alcun riferimento agli impatti ambientali e all'efficientamento energetico.

Dalla planimetria fornita dal R. primo classificato a pag. 13 della propria offerta, il varco di accesso e, quindi, lo spazio di lavorazione all'interno di questa area sarebbe pari a 60 cm, che sarebbe insufficiente e non conforme alle prescrizioni del [D.Lgs. n. 81 del 2008](#).

Il Comune di Turi, la P. S.r.l. e la Rag. P.G.F. S.r.l. si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso, eccependo in via preliminare la inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione della Det. n. 210

del 9 agosto 2022, con cui il Comune ha dichiarato l'efficacia dell'aggiudicazione disposta in favore dell'a.t.i. composta dalle controinteressate a seguito della positiva conclusione della verifica dei requisiti di ammissione in capo alle stesse ex [art. 32](#), comma 7, [D.Lgs. n. 50 del 2016](#) e s.m.i., e della Det. n. 222 del 17 agosto 2022, con cui la stessa Amministrazione resistente ha disposto la consegna d'urgenza del servizio ai sensi e per gli effetti di cui al comma 8 dell'[art. 32 D.Lgs. n. 50 del 2016](#) cit.. Nel merito eccepiscono la corretta applicazione dei criteri di valutazione previsti dalla legge di gara e, quindi, la infondatezza delle avverse censure.

All'udienza del 13 aprile 2023 il ricorso, dopo ampia discussione tra le parti, è stato trattenuto in decisione.

1. In via preliminare occorre soffermarsi sulla eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata dalle difese delle resistenti, che si appunta sulla omessa impugnazione con l'atto introduttivo del giudizio della Det. n. 210 del 9 agosto 2022 di intervenuta efficacia dell'aggiudicazione.

La tesi non merita di essere condivisa.

È pur vero che la ricorrente, con l'atto introduttivo del giudizio, ha impugnato l'aggiudicazione disposta in favore del costituendo R. P. - G. e non ha impugnato la sopravvenuta determinazione comunale n. 210 del 9.8.2022 di intervenuta efficacia dell'aggiudicazione, tuttavia il collegio ritiene di condividere l'orientamento della giurisprudenza amministrativa che sottolinea la diversa strutturazione prevista dal [D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50](#) ed il superamento della vecchia distinzione tra aggiudicazione provvisoria e definitiva, al fine di assicurare con la massima celerità la certezza delle situazioni giuridiche ed imprenditoriali.

La disciplina vigente prevede, infatti, distingue solo tra la 'proposta di aggiudicazione', che è quella adottata dal seggio di gara, ai sensi dell'[art. 32](#), co. 5, e che ai sensi dell'[art. 120](#), co. 2-bis ultimo periodo del [cod. proc. amm.](#) non costituisce provvedimento impugnabile e la 'aggiudicazione' tout court che costituisce il provvedimento conclusivo di aggiudicazione (cfr. [Cons. Stato, V, 15 marzo 2019, n. 1710](#)).

In tale contesto, deve ritenersi, quindi, sufficiente la impugnazione dell'atto di aggiudicazione -come è avvenuto nel caso in esame- posto che, ove si ritenesse necessaria anche la impugnazione della sopravvenuta dichiarazione di efficacia dell'aggiudicazione, verrebbe di fatto a reintrodursi la tradizionale distinzione tra aggiudicazione provvisoria e definitiva, che invece il legislatore ha inteso superare.

In tal senso del resto si è orientata la più recente giurisprudenza, citata anche da parte ricorrente (cfr. T.A.R. per la Toscana, sez. I, n. 317 del 28.3.2023)

In senso contrario non valgono le deduzioni dei resistenti che fanno riferimento a precedenti giurisprudenziali inconferenti con la vicenda in esame: le decisioni citate dal Comune si riferiscono a procedure concorsuali relative ad assunzioni nel pubblico impiego (in cui non era stata impugnata la graduatoria definitiva), il precedente di questo Tribunale citato dalla controinteressata (sentenza, sez. III, 18.3.2022, n. 402) si riferisce, invece, ad un'ipotesi non del tutto coincidente con quella in esame, posto che in quella vicenda -tra i vari atti- era stata impugnata la mera "proposta di aggiudicazione" al R. controinteressato e non l'atto di aggiudicazione dell'appalto (come è invece avvenuto nel caso in esame), per cui la mancata impugnazione del sopravvenuto provvedimento di declaratoria di efficacia dell'aggiudicazione, impediva la prosecuzione del giudizio.

È possibile procedere all'esame del merito del ricorso.

Con il primo motivo dell'atto introduttivo del giudizio e con il primo dei motivi aggiunti (di cui per esigenze di organicità di trattazione si anticipa l'esame) la ricorrente contesta le valutazioni della commissione di gara in relazione al primo criterio previsto dalla lex specialis riguardante i prodotti a "CHILOMETRO ZERO E FILIERA CORTA".

In particolare, come anticipato nelle premesse in fatto, la disciplina di gara prevedeva l'assegnazione

fino ad un massimo di 18 punti complessivi al progetto tecnico presentato, così distinti:

"a) impegno all'utilizzo, per tutta la durata dell'appalto, alimenti da chilometro zero e filiera corta... punti 1 per ogni tipologia dei prodotti previsti nel Sub criterio a) dei C.A.M. 2020, avente le suddette caratteristiche (fino ad un massimo di punti 12);

b) impegno all'utilizzo, per tutta la durata dell'appalto, di prodotti tipici locali... punti 1 per ogni tipologia di prodotto avente le suddette caratteristiche (fino ad un massimo di punti 6)".

2.1. La tesi della ricorrente merita adesione.

Sebbene la formulazione del criterio qualitativo non faccia diretto riferimento alla natura biologica dei prodotti oggetto di valutazione, essa reca un chiaro richiamo ai CAM 2020, dal quale non può che conseguire la necessità (ai fini della attribuzione del punteggio premiante) che i prodotti proposti oltre ad essere "alimenti da chilometro zero e filiera corta" avessero "anche" natura biologica.

dei prodotti a chilometro zero e filiera corta.

2.2. Infatti, la disciplina sui CAM (contenuta nel [decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 10 marzo 2020](#)) e, in particolare, l'allegato 1 all'art. 1 del decreto, lettera b) in materia di "Criteri premianti", dispone espressamente: "sub criterio a) Al fine di ridurre gli impatti ambientali, anche legati ai trasporti primari, si attribuiscono punti tecnici premianti all'offerente che dimostri il proprio impegno a fornire prodotti biologici da chilometro zero e filiera corta tra le seguenti categorie: ortaggi, frutta, legumi, cereali: indicare la/le specie e le quantità. (...)

Il punteggio deve essere attribuito in proporzione al maggior numero di prodotti biologici da KM 0 e filiera corta offerti ed alla relativa rappresentatività".

Dalla lettura della suddetta disciplina si ricava in termini inequivoci che la commissione di gara avrebbe potuto assegnare il punteggio per la fornitura dei prodotti a chilometro zero e filiera corta sarebbe potuto, facendo riferimento al "maggior numero di prodotti biologici...".

2.3. In altri termini, per attribuire un punteggio previsto dal criterio "chilometro zero e filiera corta", la commissione non avrebbe potuto tener conto dei prodotti "a chilometro zero e filiera corta", ma, sulla base della espressa previsione normativa sopra riportata, avrebbe dovuto verificare che il prodotto fosse anche biologico.

3. Tale approdo ermeneutico, del resto, trova conferma, nello stesso chiarimento reso dalla stazione appaltante pubblicato sul portale dagli operatori economici interessati alla gara, in cui ha confermato che "il sub criterio a) dei criteri premianti CAM è quello relativo a prodotti biologici da chilometro zero e filiera corta ...fino a un massimo di 12 punti verranno assegnati in base al numero di prodotti biologici da km 0 e filiera corta offerti", in linea con la disciplina sui CAM in vigore richiamata negli atti di gara.

3.1. Che la stazione appaltante dovesse rispettare tale disciplina, si ricava dall'[art. 34, comma 3, del D.Lgs. n. 50 del 2016](#) che prevede l'obbligo di osservare i CAM per tutti i tipi di affidamento nonché dall'[art. 3, comma 2 del D.M. del 10 marzo 2020](#), che individua i nuovi criteri, efficaci a decorrere dal [2.8.2020](#).

4. Sulla base di tale premessa dal verbale della seduta pubblica del 15.6.2022, si evince che la commissione ha attribuito all'offerta del R. aggiudicatario il punteggio massimo di 12 per il criterio sub lett. a) considerando in modo erroneo come sufficiente che i prodotti indicati fossero (solo) a "chilometro zero e filiera corta".

Dall'estratto dell'offerta tecnica del R. aggiudicatario risulta, invece, che questo aveva offerto 14 prodotti a chilometro zero e filiera corta, di cui solo tre anche "biologici" (olio extravergine BIO; pasta di semola di grano duro bio e convenzionale; pomodori pelati BIO e convenzionali).

4.1. Più precisamente, come messo in evidenza dalla ricorrente, solo uno dei prodotti appare rispettoso

del criterio (olio extravergine), perché per gli altri il R. aggiudicatario ha indicato la fornitura di prodotti sia biologici, che convenzionali (pasta di grano duro e pomodori pelati).

5. Alla luce dei vincolanti parametri della legge di gara, che non lasciavano margine -almeno in relazione al profilo in questione- ad una valutazione discrezionale della commissione di gara, il punteggio appare invero eccessivo e sproporzionato.

Ciò a maggiore ragione se si tiene conto del fatto che la ricorrente, pur avendo offerto prodotto tutti rispettosi del criterio (a chilometro zero, filiera corta e di natura biologica) ha ottenuto lo stesso punteggio massimo pari a 12.

5.1. Da ciò deriva che l'attribuzione dei 12 punti deve ritenersi non rispettosa della legge di gara.

La questione è dirimente tenuto conto dell'esiguità del distacco tra le offerte tecniche delle due partecipanti, pari ad appena 0,8 punti = 65,767 (offerta R. P./G.) - 64,767 (offerta L.) e dell'altrettanto esiguo distacco finale complessivo, tra le due proposte (tecnica ed economica) di 2,658 punti (cfr. verbale in data 21.6.2022, all. 15 ricorrente).

5.2. Vale osservare, peraltro, che -in modo singolare- la commissione ha attribuito lo stesso punteggio massimo ad entrambe le offerte per i restanti parametri: prodotti locali, comunicazione e strumenti di monitoraggio; differenziando la valutazione con un distacco inferiore all'unità (0,8) solo in relazione al parametro qualità.

5.3. Una corretta applicazione del criterio in questione (lett. a), secondo un logico parametro di proporzionalità e alla luce delle diverse offerte delle partecipanti, avrebbe condotto ad un risultato ben diverso da quello contestato, tale comunque da superare la prova di resistenza della ridotta differenza di punteggio tra le proposte come sopra riportata.

Per tale ragione la fondatezza della censura ha valore assorbente in ordine agli ulteriori motivi dedotti, che comunque, per completezza, saranno esaminati nel prosieguo.

6. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo la L. denuncia l'attribuzione di un punteggio superiore all'offerta dell'a.t.i. P. (6,3 a fronte di 5,6) con riferimento al subcriterio b) del criterio 4 "qualità del servizio e strutturazione operativa", che riguardava la "descrizione dettagliata della consistenza delle attrezzature e degli arredi forniti dalla Ditta presso il centro cottura, evidenziando il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi 2020: fino a punti 7".

Il motivo, a differenza di quello esaminato in precedenza, riguarda un criterio che comporta una valutazione tipicamente discrezionale e non vincolata della commissione aggiudicatrice.

A tal riguardo dalle deduzioni di parte ricorrente non emergono palesi elementi di illogicità o errori di fatto, come rilevato invece in relazione al primo mezzo.

7. Le stesse considerazioni valgono per il terzo motivo con il quale si contesta la valutazione relativa al subcriterio d) del criterio 4, così formulato: "descrizione dettagliata del piano di sanificazione della cucina e dei refettori e modalità di raccolta rifiuti, nonché della manutenzione ordinaria dei locali, evidenziando il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi 2020: fino a punti 5".

8. In relazione ai restanti profili di censura dedotti nei motivi aggiunti, può prescindersi dall'esame della eccezione di inammissibilità delle censure per tardività, sollevata dalla difesa del R. aggiudicatario perché gli stessi si profilano come infondati.

Premesso che la contestazione involge una differenza di punteggio davvero esigua tra le due offerte tecniche (pari a 0,8 punti come sopra rilevato), e nel richiamare quanto sopra considerato in ordine alla discrezionalità delle valutazioni delle commissioni di gara, dall'esame dei profili censurati e dei generici criteri di valutazione riportati nel disciplinare di gara (all. 2 parte ricorrente) -tenuto conto delle repliche della controinteressata e del Comune- non emergono palesi profili di illogicità e contraddittorietà in ordine ai veicoli utilizzati per il trasporto dei pasti, al profilo delle diete speciali

indicato dalla ricorrente nella propria offerta tecnica, all'utilizzo dei contenitori "isotermici" anziché "termici" e all'organizzazione degli spazi del centro di cottura comunale.

9. In conclusione per le ragioni esposte il ricorso introduttivo deve essere accolto con conseguente annullamento degli atti gara (in particolare della determina n. 203 del 04.08.2022 con cui il Comune di Turi ha disposto l'aggiudicazione definitiva del servizio in favore del R. P./G.;) e declaratoria di inefficacia di quelli negoziali stipulati.

Da quanto sopra consegue l'obbligo per la stazione appaltante di provvedere al rinnovo alla procedura di gara a partire dalla fase di presentazione delle offerte di gara.

In virtù dell'effetto conformativo della statuizione demolitoria, in sede di riedizione del potere l'Amministrazione dovrà ripetere la valutazione delle offerte e procedere alla conseguente aggiudicazione, dopo l'ulteriore verifica del possesso dei requisiti previsti dalla legge di gara.

9.1. Pertanto, non vi è luogo per pronunciarsi sulla domanda risarcitoria (formulata solo in forma specifica nei motivi aggiunti) perché la ricorrente, ricorrendone i presupposti, potrà essere dichiarata aggiudicataria dell'appalto per cui è causa e, quindi, conseguire il bene della vita agognato.

10. Le spese del giudizio seguono la regola della soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dispone quanto segue;

- accoglie il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti e i verbali della commissione di gara nella parte in cui dispongono l'aggiudicazione della gara al R. P./G., con conseguente declaratoria di inefficacia di quelli negoziali stipulati, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti del comune di Turi;

- condanna il comune di Turi e il controinteressato R. P./G., in parti uguali, al pagamento delle spese di lite in favore della ricorrente, che liquida nella misura complessiva di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) oltre IVA, CPA e oneri dovuti per legge.

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

Conclusione

Così deciso in Bari nelle camere di consiglio del giorno 13 e 27 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere, Estensore

Maria Luisa Rotondano, Consigliere