

## Giurisprudenza

Data udienza 20 gennaio 2022

Integrale

# Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Gara - Lex specialis - Suddivisione in lotti - Presentazione di un'offerta tecnica cumulativa

---

REPUBBLICA ITALIANA

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 7283 del 2021, proposto da Ni. Mo., rappresentato e difeso dall'Avvocato An. Pa. Ca., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via (...);

contro

An. Pi., rappresentato e difeso dall'Avvocato Sa. Me., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Comune di (omissis), non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 436 del 14 giugno 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sez. II, resa tra le parti, che ha accolto in parte il ricorso proposto dall'odierno appellato, An. Pi., per l'annullamento della determinazione n. 126 del 23 marzo 2020, con la quale il responsabile dell'area amministrativa del Comune di (omissis) ha dichiarato l'efficacia dell'aggiudicazione dei terreni in località (omissis), di cui al bando pubblico di riassegnazione terreni gravati da uso civico ai sensi del regolamento comunale per la gestione delle terre civiche, nonché degli atti alla stessa collegati ed in specie del provvedimento di aggiudicazione n. 89 del 27 febbraio 2020, della graduatoria definitiva, della deliberazione del consiglio comunale n. 14 del 4 maggio 2020 di richiesta ad ARGEA del mutamento di destinazione e sospensione dell'uso civico, dei verbali n. 3 e n. 4, nonché del bando.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di An. Pi.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 gennaio 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. Ni. Mo., odierno appellante, e An. Pi., odierno appellato, hanno partecipato al bando approvato con determinazione n. 589 del 3 dicembre 2019 dal Comune di (omissis) per la riassegnazione di terreni gravati da uso civico in località (omissis), in agro del Comune di (omissis) e individuati nel "Piano di riassegnazione" allegato alla lex specialis ai sensi del Regolamento per la Gestione delle Terre Civiche.

1.1. Il criterio adottato per l'aggiudicazione dei lotti era quello dell'offerta "complessivamente più vantaggiosa", con l'attribuzione di un punteggio massimo di 70 punti per il progetto tecnico di gestione, sulla base dei criteri di valutazione indicati nell'art. 6 del bando, e di 30 punti per l'offerta economica in base al rialzo offerto rispetto al canone d'asta indicato per ogni singolo lotto nell'art. 4 del bando.

1.2. Si deve rilevare che i soggetti interessati, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3 del bando, potevano proporre la domanda di riassegnazione per un lotto o una pluralità di lotti, come è avvenuto nel caso in esame, presentando un unico progetto tecnico costituito da "una relazione economica e produttiva recante una descrizione sintetica delle modalità organizzative e della tempistica relative all'operazione di valorizzazione dell'area oggetto della concessione, con riferimento sia agli interventi, sia alle attività economiche da svolgere" estesa all'intera superficie richiesta in concessione.

1.3. An. Pi. ha chiesto l'assegnazione di tre lotti (C - E - G) e Ni. Mo. l'attribuzione di sei lotti (C - E - G - I - L - M).

1.4. Entrambe le proposte sono state costruite sulla base dei lotti tutti richiesti.

1.5. In particolare, per quanto riguarda l'offerta tecnica, la graduatoria è stata rapportata ai criteri correlati alla proposta "globale":

1.6. In base ai punteggi attribuiti dalla Commissione, An. Pi. è risultato aggiudicatario del solo lotto G, mentre Ni. Mo. dei soli lotti C ed E, che sono stati richiesti anche da An. Pi..

2. Con il ricorso proposto avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), An. Pi. ha impugnato l'aggiudicazione dei lotti C ed E, al fine di ottenere o l'esclusione dell'aggiudicatario o la riduzione del punteggio, da questi conseguito, specialmente per il lotto E, al fine di ottenere o entrambi i lotti C ed E o il singolo lotto E, in aggiunta al lotto G già attribuito.

2.1. An. Pi. ha dedotto in prime cure tre motivi di censura:

a) la violazione dell'art. 10 del bando per quanto attiene al criterio della "coerenza del progetto preliminare con le esigenze esplicitate nel Progetto di riassegnazione":

b) la violazione dell'art. 10 del bando in ordine all'erroneo computo del punteggio riferito alla "garanzia occupazionale", che doveva essere riferito alle concrete assunzioni;

c) la violazione dell'art. 6 del bando con riferimento all'applicazione del subcriterio di valutazione "iniziative che tendono a creare rete tra le varie realtà produttive locali".

2.2. Si sono costituiti nel primo grado del giudizio il Comune di (omissis), che ha eccepito la tardività del ricorso, e il controinteressato Ni. Mo., che ha proposto ricorso incidentale, finalizzato ad ottenere l'esclusione del ricorrente principale o la riduzione della valutazione del progetto presentato.

2.3. Con il ricorso incidentale sono state formulate da Ni. Mo. le seguenti censure:

a) la violazione delle norme e dei principi in materia di professioni regolamentate:

b) la violazione della lex specialis e l'eccesso di potere per falsità dei presupposti e travisamento dei fatti.

2.4. Con la sentenza n. 436 del 14 giugno 2021 il Tribunale ha accolto solo il secondo motivo del ricorso principale, proposto da An. Pi., e ha respinto il ricorso incidentale, proposto da Ni. Mo., assegnando il lotto E al ricorrente principale, An. Pi., e confermando invece l'assegnazione del lotto C a Ni. Mo..

3. Avverso tale sentenza ha proposto appello Ni. Mo., articolando tre motivi di censura che di seguito saranno esaminati, e ne ha chiesto, previa sospensione in via cautelare, la riforma, con la conseguente reiezione del ricorso principale o, in subordine, con il conseguente accoglimento del ricorso incidentale proposto in primo grado.

3.1. Si è costituito An. Pi. per chiedere la reiezione dell'appello, mentre non si è costituito il Comune di (omissis).

3.2. Nella camera di consiglio del 28 settembre 2021, fissata per l'esame della domanda cautelare proposta dall'appellante, la causa è stata abbinata al merito.

3.3. Infine, nella pubblica udienza del 20 gennaio 2022, il Collegio, sulle conclusioni rassegnate dalle parti come da verbale, ha trattenuto la causa in decisione.

4. L'appello è infondato.

5. Con il primo motivo di censura (pp. 11-15 del ricorso), anzitutto, l'odierno appellante lamenta come la sentenza impugnata erroneamente avrebbe respinto il primo motivo del ricorso incidentale, in base al quale An. Pi. sarebbe dovuto essere escluso per l'assenza di adeguate competenze professionali, non rientrando nelle competenze proprie del geometra la redazione di piani aziendali, implicanti scelte colturali, commerciali e di mercato, che richiedono speciali cognizioni scientifiche e tecniche, proprie dei dottori in scienze agrarie ovvero di altri professionisti dell'agricoltura.

5.1. Opererebbe in quest'ambito la previsione dell'art. 16 del R.D. n. 274 del 1929, che lascerebbe al geometra in campo agricolo marginali adempimenti, escludendo le ipotesi in cui siano richiesti, come nel caso di specie, "le speciali cognizioni scientifiche e tecniche proprie dei dottori in scienze agrarie".

5.2. Il primo giudice ha respinto la censura perché ha rilevato che la redazione e la sottoscrizione del sintetico documento analitico/descrittivo da parte di un tecnico geometra - qual è l'odierno appellato An. Pi. - soddisfaccesse la *lex specialis* che non prescriveva, a pena di esclusione, l'imputabilità di tale incombenza a soggetti dotati di speciali competenze specialistiche.

5.3. Tale rilievo è contestato dall'odierno appellante, il quale eccepisce che, in assenza di una clausola di tal fatta, soccorrerebbe il meccanismo della integrazione automatica, colmandosi in via suppletiva l'eventuale lacuna, affinché le cogenti norme dell'ordinamento possano trovare ingresso nella procedura, e - nel caso in cui dovesse ritenersi diversamente - il ricorrente avrebbe comunque impugnato la *lex specialis* nella parte in cui non prescriveva espressamente che la relazione dovesse essere redatta e sottoscritta da professionisti abilitati.

5.4. L'assunto dell'appellante è tuttavia infondato perché, come ha pure correttamente sottolineato il primo giudice, l'esigenza che la proposta sia formulata in modo meditato e ragionato ben può essere soddisfatta, sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo, con la produzione di una "relazione sintetica", che deve essere considerata idonea anche se redatta da un geometra, il quale ha le competenze per definire e illustrare le "modalità organizzative e la tempistica relative all'operazione di valorizzazione".

5.5. Del resto lo stesso R.D. n. 274 del 1929, invocato dall'appellante, attribuisce al geometra numerose funzioni e competenze al geometra nel settore rurale, competenze che consentono di affermare che egli abbia la competenza necessaria a redigere la relazione economica e produttiva.

5.6. La censura, dunque, deve essere respinta per il suo tenore formalistico, essendo basata sull'erroneo assunto per cui tale relazione integrerebbe a tutti gli effetti un piano aziendale, la cui redazione rientrerebbe nelle competenze esclusive dei soli tecnici del settore agricolo (dottori agronomi, periti agrari e agrotecnici), mentre tale relazione, come si evince dalla piana analisi della *lex specialis*, non integra né configura un piano aziendale.

6. Con il secondo motivo di censura (pp. 15-18 del ricorso), ancora, l'odierno appellante lamenta come la sentenza impugnata abbia anche erroneamente il secondo motivo del ricorso incidentale, con cui si lamentava che fosse stata

attribuito al progetto di An. Pi. il punteggio di cinque punti, in luogo di zero, con riguardo alla voce "Iniziativa che tendono a creare rete tra le varie realtà produttive locali" per avere dichiarato in sede di gara la futura adesione all'associazione "St. del Vi. Ca.", che in realtà non sarebbe un organismo di filiera (o di rete), ma un'associazione di matrice essenzialmente culturale, finalizzata alla "promozione del territorio".

6.1. Il concetto di rete o di aggregazione reticolare, al quale faceva riferimento in via esclusiva il bando, atteneva invece all'insieme di relazioni di tipo cooperativo, tendenzialmente stabili tra due o più imprese, tra le quali esista una certa interdipendenza ed emerga quindi una esigenza di coordinamento attraverso strumenti diversi, anche diversi, al fine di produrre e distribuire prodotti.

6.2. A giudizio dell'appellante, invece, l'associazione "St. del Vi. Ca." non potrebbe ritenersi assimilabile ad una organizzazione di filiera, in quanto avrebbe un mero scopo promozionale del territorio, del tutto svincolato dalla commercializzazione del prodotto attraverso una rete tra le varie realtà produttive locali.

6.3. Il Tribunale ha rilevato che tale associazione senza scopo di lucro è stata creata per la promozione e la valorizzazione dei territori a vocazione vitinicola delle province di Nuoro e Ogliastra attraverso un itinerario che mette in rete le aziende agricole e il paniere dei prodotti agroalimentari tipici di tale area, oltre al conferimento del vino prodotto attraverso le diverse cantine sociali presenti nel territorio di Ogliastra.

6.4. Ha osservato ancora il primo giudice che le "strade del vino" rappresentano una realtà di grande rilievo per la promozione, lo sviluppo e la commercializzazione dei prodotti tipici di un determinato territorio, mediante disciplina di livello nazionale, con la l. n. 268 del 1999.

6.5. Per quanto concerne, più nello specifico, la Sardegna, il decreto n. 41/decA/1 del 14 gennaio 2009, l'Assessore dell'agricoltura e riforma agro-pastorale della Regione stessa ha riconosciuto sette "strade del vino", tra cui quella del Ca., al fine di valorizzare in modo congiunto le produzioni vitinicole e agroalimentari tipiche, ed obiettivo specificamente riconosciuto è stato proprio quello di creare una rete promozionale e commerciale tra le realtà aziendali differenti con lo scopo comune di favorire la produzione e la vendita dei prodotti locali.

6.6. Non colgono nel segno, perciò, i rilievi critici dell'appellante, secondo cui l'associazione "St. del Vi. Ca." sarebbe un mero organismo promozionale del territorio e non costituirebbe terminale per il conferimento del vino, senza considerare che, in base alla normativa nazionale e regionale richiamata dal primo giudice, l'Associazione si propone, come si evince dall'art. 1 del suo Regolamento, come strumento di promozione del turismo enogastronomico di qualità, volto alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari nell'ambito di specifici contesti culturali, ambientali, storici e sociali, sicché non può negarsi ad essa il riconoscimento di organizzazione di filiera proprio sulla base di detta normativa, che riconosce e incoraggia le citate "strade del vino".

6.7. Corretta si deve allora ritenere, come ha statuito la sentenza impugnata che va immune da qualsivoglia censura sul punto, l'attribuzione di cinque punti alla proposta di An. Pi., con riferimento al subcriterio relativo alle "iniziative che tendono a creare rete tra le varie realtà produttive locali".

6.8. Il motivo, dunque, va respinto.

7. Con il terzo motivo di censura (pp. 18-21 del ricorso), infine, l'odierno appellante censura la sentenza impugnata per avere erroneamente accolto il secondo motivo dell'originario ricorso principale, proposto da An. Pi., laddove questi aveva dedotto che, in riferimento all'assegnazione del punteggio per la voce "garanzia occupazionale", l'offerta tecnica dello stesso appellante dovesse essere valutata in riferimento al solo lotto assegnato.

7.1. La censura sarebbe stata a torto accolta dal primo giudice, che però avrebbe dimenticato come la *lex specialis*, non impugnata nemmeno dal ricorrente principale in prime cure, prevedesse espressamente la possibilità di presentare un'offerta tecnica cumulativa per più lotti, a differenza di quanto prescritto per l'offerta economica.

7.2. Il ragionamento del primo giudice creerebbe, ad avviso di Ni. Mo., un vero e proprio cortocircuito - p. 20 del ricorso - in quanto, una volta assegnato il punteggio per l'offerta (dopo la valutazione dell'offerta tecnica e, ovviamente, di quella economica), la Commissione avrebbe dovuto procedere a ritroso e ricalibrare la valutazione dell'offerta tecnica, quanto alla garanzia occupazionale, con riferimento al solo lotto assegnato al concorrente interessato e riparametrare, in questo modo, il punteggio in argomento.

7.3. Il motivo è destituito di fondamento perché, tralasciando qui il rilievo secondo cui il ricorrente in prime cure ha espressamente impugnato la lex specialis laddove fosse intesa e applicata nel senso di riconoscere un punteggio per tale voce anche in riferimento ai lotti non assegnati al concorrente interessato, è logico, prima che ragionevole, attendersi che la valutazione del parametro inerente alla garanzia occupazionale si riferisse necessariamente al singolo lotto, anche se il bando consentiva di presentare un'offerta cumulativa per più lotti.

7.4. Diversamente ragionando, la valutazione del requisito sarebbe slegata dalla concreta possibilità di impiegare le unità lavorative indicate nella proposta e sarebbe, come ha ritenuto la sentenza impugnata, meramente figurativa, con conseguente illogica attribuzione del massimo punteggio, in ipotesi, a tutti i concorrenti, perché basterebbe al singolo concorrente presentare un'offerta cumulativa per il massimo dei lotti consentiti e, indicare, così il numero più alto possibile di lavoratori da destinare alle superfici, oggetto dei vari lotti, per ottenere il massimo dei punteggi (10 punti), anche se poi di fatto ha conseguito uno o pochi lotti.

7.5. Ciò tradirebbe la ratio che presiede all'assegnazione del punteggio, quanto alla voce della garanzia occupazionale (l'impiego effettivo e non meramente figurativo o, comunque, non strumentale ai fini di gara di quanti più lavoratori possibile), con la necessità conseguente di incorporare in ogni singolo lotto la valutazione delle unità lavorative destinate al singolo lotto sulla base della tabella regionale del fabbisogno di manodopera in agricoltura.

7.6. La possibilità, riconosciuta dalla lex specialis, di presentare un'offerta tecnica cumulativa per tutti i lotti, non avrebbe dovuto impedire, ma anzi imporre, preventivamente, alla Commissione di valutare l'impiego del personale destinato alla coltivazione del singolo lotto, calcolato sulla base dell'estensione del singolo lotto e delle colture da praticarsi nella singola estensione di terreno, quanto alla voce qui in questione, senza che fosse ravvisabile alcun cortocircuito, come invece assume l'appellante, nello svolgimento della procedura di gara.

7.7. Correttamente, pertanto, la sentenza impugnata ha stabilito che il punteggio da attribuirsi a Ni. Mo., rispetto all'estensione dei lotti C ed E nonché alle coltivazioni da eseguire, al più doveva essere di 3 punti e non certo di 10, essendo necessario l'impiego di 3 unità lavorative considerando, a tutto concedere, i due lotti inizialmente assegnatigli.

7.8. E ciò, si badi, in rigorosa applicazione della normativa relativa agli U.L.A. (Unità Lavorativa Annuale), richiamata dallo stesso appellante nella relazione del proprio agronomo, e dell'art. 10 della lex specialis, secondo cui "l'utilizzo dei terreni dovrà essere conforme al progetto tecnico offerto".

7.9. Non vi è dubbio, pertanto, che il principio da applicarsi con chiarezza al caso di specie, come ha ben statuito il primo giudice, è quello per cui l'ambito di estensione, quanto alla garanzia occupazionale, deve essere verificato e posto in correlazione diretta solo con la concreta attuazione del progetto e, dunque, con l'attribuzione delle premialità occupazionali, solo se effettive.

8. Ne segue che, per tutte le ragioni esposte, l'appello vada respinto in tutti e tre i motivi sin qui esaminati, con la piena conferma della sentenza qui impugnata.

9. Le spese del presente grado del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza di Ni. Mo..

9.1. Rimane definitivamente a suo carico anche il contributo richiesto per la proposizione dell'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale  
Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da Ni. Mo., lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna Ni. Mo. a rifondere in favore di An. Pi. le spese del presente grado del giudizio, che liquida nell'importo di Euro 2.000,00, oltre gli accessori come per legge.

Pone definitivamente a carico di Ni. Mo. 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 20 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino - Presidente

Massimiliano Noccelli - Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari - Consigliere

Raffaello Sestini - Consigliere

Antonella De Miro - Consigliere