



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3103 del 2021, proposto da Environmental Technologies International S.p.A. (E.T.I.C.A. s.p.a.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Melisurgo n. 4.

contro

Citta Metropolitana di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Vera Berardelli, Massimo Maurizio Marsico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

nei confronti

Conpat S.C. A R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Mollica, Francesco Zaccone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

1. della determina dirigenziale della Città Metropolitana di Napoli prot. n. 3719 del 25/5/2021, comunicata a mezzo pec in data 15/6/2021, recante la aggiudicazione definitiva in favore del Consorzio CONPAT, della gara avente ad oggetto l'affidamento della "Progettazione esecutiva, redazione del Piano di Coordinamento e Sicurezza ed esecuzione degli interventi di realizzazione del sistema di stabilizzazione aerobica a cumuli statici aerati

nel capannone denominato ex MVA presso lo Stabilimento di tritovagliatura e Imballaggio dei Rifiuti sito nel Comune di Tufino” - CIG: 83488698A5 -

2. della nota della Città Metropolitana di Napoli prot. class II.21 del 15/6/2021 recante la comunicazione dell'esito della gara sub 1;

3. se ed in quanto possa occorrere della nota della Città Metropolitana di Napoli prot. n. 101808 del 30/06/2021 recante il rigetto della istanza presentata dalla ricorrente di revisione della graduatoria di gara;

4. di ogni altro atto preordinato, connesso e/o presupposto, ove lesivo della posizione giuridica della ricorrente, ivi inclusi;

4.1) tutti gli atti costituenti la *lex specialis* di gara (bando, disciplinare e Capitolato Speciale d'Appalto)' ove da interpretare in senso sfavorevole alla posizione della ricorrente;

4.2) i verbali di gara tutti, ivi compresi quelli di ammissione dei concorrenti controinteressati e di proposta di aggiudica;

4.3) la graduatoria finale di gara, in parte qua la ricorrente non risulta collocata in prima posizione.

nonché per la declaratoria della inefficacia del contratto di appalto, ove *medio tempore* stipulato tra l'Amministrazione Appaltante e l'aggiudicataria, con espressa richiesta della ricorrente di conseguire l'aggiudica della gara, per essere in possesso dei requisiti tecnico/organizzativi e per essere subito disponibile all'immediata stipula del contratto – subentrando, quindi, in luogo della aggiudicataria – e all'immediato avvio delle prestazioni messe a gara.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da Conpat s.c.a.r.l. il 6/9/2021:

per l'annullamento previa sospensione

“della determina dirigenziale della Città Metropolitana di Napoli prot. n. 3719 del 25/5/2021, comunicata a mezzo pec in data 15/6/2021, recante la aggiudicazione definitiva in favore del Consorzio CONPAT, della gara avente ad oggetto l'affidamento della “Progettazione esecutiva, redazione del Piano di Coordinamento e Sicurezza ed esecuzione degli interventi di realizzazione del sistema di stabilizzazione aerobica a cumuli statici aerati nel capannone denominato ex MVA presso lo Stabilimento di tritovagliatura e Imballaggio dei Rifiuti sito nel Comune di Tufino” - CIG: 83488698A5 –“ e degli atti meglio specificati nel ricorso principale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Conpat S.C. A R.L. e della Citta Metropolitana di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2022 il dott. Maurizio Santise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente, con ricorso tempestivamente notificato all'amministrazione resistente e regolarmente depositato nella Segreteria del T.a.r. ha evidenziato quanto segue:

a) la Città Metropolitana di Napoli - con bando pubblicato sulla GURI n. 124 del 23/10/2020 - indicava una procedura aperta per l'affidamento della "Progettazione esecutiva, redazione del Piano di Coordinamento e Sicurezza ed esecuzione degli interventi di realizzazione del sistema di stabilizzazione aerobica a cumuli statici aerati nel capannone denominato ex MVA presso lo Stabilimento di tritovagliatura e Imballaggio dei Rifiuti sito nel Comune di Tufino". L'appalto prevedeva un importo totale di € 1.504.619,10, IVA esclusa;

b) All'esito delle operazioni di gara, svoltesi nelle sedute del 9/2/2021, 26/2/2021 e 31/3/2021, risultava la seguente graduatoria:

- primo classificato Conpat s.c.a.r.l. con punti 94.30 (di cui punti 79.30 all'offerta tecnica e punti 15 all'offerta economica) e un ribasso economico formulato del 17.589%;

- seconda classificata ETICA con punti 73.64 (di cui punti 68.27 all'offerta tecnica e punti 5.37 all'offerta economica) e un ribasso economico formulato del 6.294%.

c) Con determina dirigenziale prot. n. 3719 del 25/5/2021 la Città Metropolitana di Napoli aggiudicava la gara in favore del Consorzio Conpat;

d) Con istanza prot. n. 97651 del 18/6/2021 la ETICA formulava richiesta di riesame della graduatoria, contestando la irricevibilità, per violazione alle norme tecniche antincendio, dell'offerta Conpat, con riferimento alle voci dell'offerta tecnica "B - Migliorie interventi su edificio MVA" e "C - Migliorie al sistema trasporto da edificio MVA a edificio raffinazione". Tale istanza veniva rigettata dalla stazione appaltante, giusta nota prot. n. 101808 del 30/6/2021.

La ricorrente ha, quindi, impugnato il predetto provvedimento di aggiudicazione, contestandone la legittimità e chiedendone l'annullamento, con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto *medio tempore* stipulato e relativo subingresso nello stesso, per i seguenti motivi:

a) Violazione e falsa applicazione del bando e del disciplinare di gara – violazione della delibera di giunta regionale Campania n. 233/2019 e delle linee guida in materia antincendio

ivi approvate – violazione dei principi nazionali e comunitari di *par condicio* e massima partecipazione alle gare di appalto – eccesso di potere per istruttoria carente e erronea, travisamento dei fatti, motivazione erronea – sviamento;

b) Violazione e falsa applicazione del bando e del disciplinare di gara – violazione dell'art. 23 d.lgs.

50/2016 in connessione con l'art. 28 d.p.r. 207/2010 - violazione della delibera di giunta regionale Campania n. 233/2019 e delle linee guida in materia antincendio ivi approvate – violazione dei principi nazionali e comunitari di *par condicio* e massima partecipazione alle gare di appalto – eccesso di potere per istruttoria carente e erronea, travisamento dei fatti, motivazione erronea – sviamento.

L'amministrazione resistente e la controinteressata si sono costituite regolarmente in giudizio, contestando l'avverso ricorso e chiedendone il rigetto.

2. La controinteressata, con ricorso incidentale tempestivamente notificato alla ricorrente e all'amministrazione interessata, e regolarmente depositato nella Segreteria del T.a.r., ha contestato l'ammissione alla gara della ricorrente per i seguenti motivi:

I. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 30 e 83 del d.lgs. 50/2016. Violazione delle previsioni della *lex specialis* in punto di requisiti di qualificazione dei progettisti. Difetto di istruttoria. Irragionevolezza e contraddittorietà. Violazione della *par condicio competitorum*;

II. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95 del d.lgs. 50/2016. Violazione delle previsioni della *lex specialis* in punto di divieto di varianti e proposte migliorative ammissibili. Impossibilità di conseguire l'autorizzazione all'esercizio in ragione della proposta avversaria. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Alla pubblica udienza del 12 gennaio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Tanto premesso in punto di fatto, va evidenziato che con l'odierno ricorso la società ricorrente contesta le valutazioni tecniche svolte dalla commissione giudicatrice e il relativo punteggio assegnato all'aggiudicataria.

Sul punto è utile evidenziare che la giurisprudenza amministrativa consolidata (cfr., Consiglio di Stato, sez. IV, 18/11/2021, n.7715), ha precisato che:

a) il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio dell'attività valutativa da parte della commissione giudicatrice di gara non può sostituirsi a quello della pubblica amministrazione, in quanto la valutazione delle offerte rientrano nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta alla commissione (Cons. Stato, sez. III, 2 settembre 2019, n. 6058);

b) le censure che attingono il merito di tale valutazione (opinabile) sono inammissibili, perché sollecitano il giudice amministrativo ad esercitare un sindacato sostitutivo, fatto salvo

il limite della abnormità della scelta tecnica (v., tra le più recenti, Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2019, n. 173; sez. III, 21 novembre 2018, n. 6572);

c) per sconfessare il giudizio della commissione giudicatrice non è sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico compiuto (Cons. Stato, sez. III, 9 giugno 2020, n. 3694; sez. V, 12 marzo 2020, n. 1772);

d) la valutazione di congruità dell'offerta anomala deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che la compongono (Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2021, n. 3817).

Nel caso di specie, la ricorrente ha evidenziato che l'offerta tecnica di Conpat, con riferimento ai citati sotto-criteri "B – Migliorie interventi su edificio MVA" e "C – Migliorie sistema trasporto da

edificio MVA a edificio raffinazione" contrasterebbe in maniera macroscopica con la vigente normativa nella Regione Campania riguardante le prescrizioni dettate dalle Linee Guida per Sistemi Antincendio di cui alla D.G.R. Campania n. 223/2019 del 20/5/2019.

In particolare, l'offerta della ricorrente non risponderebbe alla seguente indicazione: "Tra le diverse aree di stoccaggio, devono essere previste corsie e/o corridoi con funzione di fasce tagliafuoco, con

ampiezza minima di mt. 3,5 (mt. 5 per il deposito di rifiuto imballato) e comunque sufficienti per consentire l'intervento dei mezzi dei VV.F e l'accessibilità su tre lati".

Dall'offerta tecnica di Conpat si evincerebbe che nessuna valutazione sarebbe stata fatta in relazione agli obblighi prescritti dalla D.G.R. n. 223/2019, ma addirittura sarebbe stata prevista una dislocazione dei rifiuti, nell'ambito del capannone MVA, a mezzo di platee aerate confinanti l'una con l'altra.

In altre parole, l'offerta Conpat, con riferimento al criterio "B – Migliorie interventi su edificio MVA" non prevede le corsie intermedie "tagliafuoco" obbligatorie, in totale difformità con quanto previsto dalle citate LINEE GUIDA ex DGRC 223/2019.

Inoltre, nessuna valutazione delle norme antiincendio previste dalle citate LINEE GUIDA di cui alla DGRC 223/2019 risulta essere stata effettuata nell'ambito del criterio "C – Migliorie sistema trasporto da edificio MVA a edificio raffinazione".

Con la conseguenza che il progetto esecutivo che la aggiudicataria dovrà elaborare, sulla scorta del progetto definitivo comprensivo delle proposte migliorative, non potrebbe mai

essere sottoposto alle prescritte autorizzazioni all'esercizio, causa il mancato adeguamento alle normative vigenti in materia antincendio ex DGRC 223/2019.

4. L'amministrazione, nel costituirsi in giudizio, ha depositato una relazione istruttoria del R.U.P. in cui si è precisato che la valutazione sulle "migliorie è avvenuta sull'interezza e complessità delle migliorie previste e non si è incentrata su di un unico punto sul quale Etica fa riferimento".

Ad ogni modo, il consorzio Conpat propone "un processo che assicura una migliore stabilizzazione della FUT; infatti da come emerge nella Relazione di Sintesi del consorzio: il trattamento di biostabilizzazione in progetto prevede la realizzazione di 9 platee aerate, aventi dimensioni in pianta di 12 x 20 m, in grado di trattare 400 mc/gg di FUT (altezza cumuli 1,6 m circa) che sarà quindi sottoposta a un trattamento aerobico di 9 giorni".

Ciò posto, rileva la Sezione che le linee guida richiamate dalla ricorrente sono state approvate con DGR n. 223 del 2019 (*Linee guida regionali contenenti le prescrizioni di prevenzione antincendio da inserire obbligatoriamente negli atti autorizzativi riguardanti la messa in esercizio degli impianti di trattamento rifiuti. Legge regionale 26 maggio 2016 n. 14 - art. 12 comma 4quater, introdotto dall'art. 1 comma 1 lett. e) della legge regionale 8 agosto 2018, n. 29*).

Le prescrizioni contenute nelle predette linee guida costituiscono "il livello minimo dei requisiti

e delle prescrizioni da possedere e da osservare (fermo restando la specificità dei diversi ambiti autorizzativi e tipologia impiantistica da valutare in sede autorizzativa), in conformità ed aderenza alla disciplina in tema di prevenzione incendi di cui agli artt. 13 e 14 del D. Lgs. 139/2006, nonché alle altre fonti normative menzionate nel paragrafo 2, e individuano le prescrizioni di prevenzione antincendio da inserire obbligatoriamente negli atti autorizzativi riguardanti la messa in esercizio degli impianti di trattamento rifiuti, ricadenti nella disciplina della prevenzione incendi, rilasciati da uffici regionali (art. 3).

All'art. 6 (*Prescrizioni di prevenzione antincendio da inserire negli atti autorizzativi riguardanti la messa in esercizio degli impianti di trattamento rifiuti*) è poi previsto che "Tra le diverse aree di stoccaggio, devono essere previste corsie e /o corridoi con funzione di fasce tagliafuoco, con ampiezza minima di mt. 3,5 (m. 5 per il deposito di rifiuto imballato) e comunque sufficienti per consentire l'intervento dei mezzi dei VV. F. e l'accessibilità su tre lati".

Ritiene il Collegio che la proposta migliorativa dell'aggiudicataria in relazione al punto B.1 non abbia rispettato le predette linee guida sopra menzionate, perché non ha previsto le corsie e /o corridoi con funzione di fasce tagliafuoco, con ampiezza minima di mt. 3,5 (m.

5 per il deposito di rifiuto imballato) e comunque sufficienti per consentire l'intervento dei mezzi dei VV. F. e l'accessibilità su tre lati i richiesti locali di areazione.

Né rileva eccepire che il bando di gara non prevedeva tale aspetto, in quanto in materia vige il principio della eterointegrazione della *lex specialis* che, nel caso di specie, conduce, comunque, alla pacifica applicazione delle linee guida, come, peraltro, la stessa amministrazione ammette nelle sue difese (cfr., (Cons. Stato sez. V, 4.5.2020 n.2785).

Ne consegue che la stazione appaltante non avrebbe potuto attribuire il punteggio previsto per le predette migliorie (punti 15).

5. La ricorrente contesta, inoltre, che nessuna valutazione delle norme antiincendio previste dalle citate linee guida di cui alla DGRC 223/2019 risulta essere stata effettuata nell'ambito del criterio "C – Migliorie sistema trasporto da edificio MVA a edificio raffinazione".

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente è però emerso che l'amministrazione ha valutato tale profilo, come si desume anche dalla relazione del R.U.P. sopra menzionata in cui si è evidenziato che, quanto alla normativa anticendio, "Per evitare eventuali fenomeni di autocombustione la proposta COMPAT scarl prevede di migliorare quanto previsto nel progetto a base di appalto circa la ventilazione degli ambienti, prevista con impianti di aspirazione e trattamento dell'aria; infatti ha proposto ulteriori migliorie che riguardano i punti relativi alla sezione Strategia antincendio, che hanno l'obiettivo di controllare che i rifiuti abbancati siano adeguatamente compattati, e mantenuti entro livelli di temperatura e umidità appropriati per il relativo processo. Inoltre è opportuno precisare che le eventuali prescrizioni e/o osservazioni riguardo la vigente normativa antincendio verranno acquisite in sede di progettazione esecutiva".

La ricorrente, peraltro, si è limitata a generiche contestazioni in relazione al criterio C) e non ha tenuto conto, in ogni caso, che l'appalto in contestazione odierno riguarda la progettazione preliminare che poi dovrà essere seguita dalla progettazione esecutiva e che alcuni adeguamenti, non certo strutturali, potranno avvenire anche in fase esecutiva.

Inoltre, come già evidenziato, si tratta di valutazioni tecniche che non possono essere sindacate da questo giudice se non per palese irragionevolezza e illogicità che nella fattispecie non sussistono.

6. L'infondatezza del motivo di ricorso in relazione al criterio C, comporta l'inammissibilità del ricorso per mancato superamento della prova di resistenza, come ha eccepito puntualmente la controinteressata.

Compat ha, infatti, conseguito un punteggio totale di 94,30 punti, ed Etica un punteggio di 73,64 punti – con uno scarto pari a 20,66 punti; decurtando il punteggio conseguito da

Compat per il sub-criterio B.1., pari a 15 punti, resterebbe comunque fermo il primato in graduatoria dell'aggiudicataria.

L'inammissibilità del ricorso introduttivo comporta l'improcedibilità del ricorso incidentale volto sostanzialmente alla declaratoria di inammissibilità del ricorso principale.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile;

Dichiara improcedibile il ricorso incidentale;

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Giuseppe Esposito, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Maurizio Santise

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO