

Appalti pubblici e requisiti partecipativi: confermata la legittimità dell'aggiudicazione in presenza di dichiarazioni d'impegno future e penali contrattuali di entità minima

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 11-11-2025

In tema di appalti pubblici, la disponibilità di mezzi, attrezzature e strutture richieste dalla lex specialis può essere sostituita da un valido impegno all'acquisizione entro i termini indicati dal disciplinare, rilevando come condizione di esecuzione dell'appalto e non come requisito di partecipazione

Le penali contrattuali inferiori all'1% del valore dell'appalto non configurano, di per sé, una causa automatica di esclusione per grave illecito professionale e non impongono obbligo dichiarativo a carico dell'operatore economico.

La decisione della stazione appaltante di non suddividere un appalto in lotti è legittima se sorretta da motivazioni organizzative e funzionali coerenti con l'oggetto dell'affidamento, anche in assenza di specifiche analisi di mercato.

Il principio di rotazione dei commissari non si applica tra gare indette da amministrazioni aggiudicatrici distinte, anche se geograficamente contigue o operanti in ambito.

La valutazione della gravità di eventuali illeciti professionali non può fondarsi esclusivamente su articoli di stampa, in quanto privi del necessario supporto indiziario.

Guida alla lettura

Con la sentenza n. 6882 del 2025, il Consiglio di Stato – Sezione IV – si pronuncia in materia di contratti pubblici, confermando la legittimità dell'aggiudicazione di un appalto per il servizio di igiene urbana, respingendo l'appello presentato da un operatore economico terzo classificato. Tra i profili di maggior rilievo affrontati dalla pronuncia, si segnalano: (i) la sufficienza, ai fini della partecipazione, della dichiarazione d'impegno all'acquisizione futura dei mezzi, attrezzature e depositi; (ii) l'irrilevanza, ai fini dell'esclusione automatica, di penali contrattuali di importo inferiore alla soglia dell'1% del valore dell'appalto; (iii) l'insussistenza dell'obbligo di suddivisione in lotti in assenza di un'indebita compressione della concorrenza; (iv) la non applicabilità del principio di rotazione alla nomina di commissari tra diverse amministrazioni aggiudicatrici. Il Consiglio di Stato ribadisce il principio secondo cui la discrezionalità amministrativa in sede di gara deve essere rispettata laddove adeguatamente motivata e proporzionata, ed esclude che mere notizie giornalistiche possano costituire fonte attendibile per l'esclusione di un concorrente per gravi illeciti professionali.

La sentenza n. 6882/2025 affronta una complessa controversia in tema di affidamento di un appalto pubblico per il servizio di igiene urbana. La terza classificata in gara, *Cooperativa Concordia*, impugnava l'aggiudicazione in favore della Cosir s.r.l., deducendo numerose violazioni del D.Lgs. 36/2023 (nuovo codice dei contratti pubblici), tra cui carenze documentali, illeciti professionali, illegittimità della *lex specialis* e nomina irregolare della commissione di gara. Il Consiglio di Stato, nell'esaminare l'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. Sardegna n. 150/2025, ribadisce e rafforza alcuni indirizzi interpretativi ormai consolidati in giurisprudenza.

Requisiti di partecipazione e impegni futuri

Il Collegio rigetta le censure sulla presunta carenza di mezzi e depositi da parte della seconda classificata *Teknoservice*, valorizzando l'art. 4.4 del disciplinare di gara, che ammette la presentazione, in sede di offerta, di un impegno all'acquisizione entro termini prestabiliti dalla stipula del contratto. Il Consiglio richiama in tal senso sia le *FAQ della stazione appaltante* sia la giurisprudenza eurounitaria (Corte Giust., C-295/20), secondo cui le condizioni di esecuzione non coincidono con i criteri di selezione qualitativa. Questo passaggio conferma un principio fondamentale: la **distinzione tra requisiti di partecipazione e condizioni esecutive**, con conseguente esclusione della necessità di possedere fin da subito strutture o mezzi, laddove il disciplinare lo consenta.

Illecito professionale e onere dichiarativo

In relazione alla *mancata dichiarazione di penali contrattuali* da parte di Teknoservice, il Collegio afferma che non costituiscono di per sé causa di esclusione, specie se: sono inferiori alla soglia dell'1% del valore dell'appalto; non risultano circostanziate in termini di gravità; provengono da fonti giornalistiche non documentate. La sentenza si colloca - così - in continuità con l'orientamento restrittivo in tema di cause escludenti per **illeciti professionali**, richiamando Cons. Stato n. 1609/2020 e n. 259/2025.

Suddivisione in lotti e discrezionalità della PA

Il Consiglio di Stato riconosce la legittimità della decisione dell'Unione dei Comuni del Terralbese di non procedere alla **suddivisione in lotti**, in quanto motivata da esigenze organizzative e di omogeneità del servizio. La motivazione, seppur sintetica, viene ritenuta **coerente con i principi di cui all'art. 58, comma 2, D.lgs. 36/2023**, che consente l'accorpamento in un unico lotto per esigenze funzionali.

È ribadito che il **principio di massima partecipazione** non è assoluto e non può paralizzare la discrezionalità tecnico-amministrativa nella strutturazione delle gare.

Commissione giudicatrice e principio di rotazione

Quanto alla **nomina del commissario esterno**, il Collegio esclude la violazione del principio di rotazione, posto che il commissario contestato era stato nominato da due amministrazioni aggiudicatrici diverse. L'applicazione del principio è infatti ristretta all'ambito della **medesima**

amministrazione, non estendendosi a enti terzi.

Conseguenze sul piano processuale

Infine, viene dichiarata **l'inammissibilità delle censure riproposte** nei confronti dell'aggiudicataria Cosir s.r.l., poiché: la parte appellante non ha impugnato il capo della sentenza di primo grado che le aveva già dichiarate inammissibili; tali censure erano subordinate all'esclusione della seconda classificata, che non è avvenuta.

Conclusioni

La pronuncia rappresenta un ulteriore tassello nel consolidamento della giurisprudenza in tema di requisiti partecipativi, dichiarazioni in sede di gara e discrezionalità dell'Amministrazione nella predisposizione della *lex specialis*. Il Consiglio di Stato riafferma una **visione sostanzialistica e funzionale dell'attività amministrativa**, volta a **bilanciare la massima partecipazione degli operatori economici con l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica**.

Pubblicato il 4.8.2025

N. 06882/2025REG.PROV.COLL.

N. 02617/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 2617 del 2025, proposto da Cooperativa di Lavoro e Servizio Concordia, società Cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 9837193478, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Giustiniani, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Bocca di Leone 78;

contro

Cosir s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Matilde Mura, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Pani, Massimo Cambule, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Unione dei Comuni del Terralbese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonello Rossi, con domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Ada Negri 32;

nei confronti

Sezione Regionale Albo Nazionale Gestori Ambientali - Lazio, Comitato Nazionale Albo Gestori Ambientali, Sandro Tomasi, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

Teknoservice s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Giuseppe Orofino, Raffaello Giuseppe Orofino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 00150/2025,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Cosir s.r.l., del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, della Teknoservice s.r.l., della Regione autonoma della Sardegna e dell'Unione dei Comuni del Terralbese;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

La "Cooperativa di lavoro e servizio Concordia Società Cooperativa", in qualità di terza classificata in gara, ha impugnato gli atti della procedura di gara per la gestione del servizio di igiene urbana nel territorio dell'Unione dei Comuni del Terralbese e , tra questi, il provvedimento con cui l'Unione dei Comuni del Terralbese stessa ha aggiudicato, in data 30 maggio 2024 e in favore della controinteressata Cosir s.r.l., la procedura aperta per

l'affidamento dei servizi di igiene urbana da svolgere nel territorio dell'Unione dei Comuni.

La ricorrente ha chiesto l'annullamento dell'aggiudicazione e degli atti impugnati, previa sospensione cautelare degli effetti, lamentando:

I. la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 226, commi 2 e 5, del Codice dei contratti n. 36/2023. In sintesi, la ricorrente ha evidenziato che la Stazione appaltante, in data 23 novembre 2023, ha riaperto i termini per la partecipazione alla procedura di gara, dopo aver apportato modifiche sostanziali agli elaborati e al capitolato prestazionale. Ne deriverebbe l'applicabilità, contrariamente a quanto ritenuto dall'Amministrazione, della disciplina prevista dal nuovo codice dei contratti pubblici, entrato in vigore prima delle modifiche sostanziali apportate alla "lex specialis" da parte dell'Amministrazione;

II. la violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 4.3 del Disciplinare di gara, degli articoli 87, commi 1 e 3, 99, commi 1 e 2, 100, commi 1, 2, 7, 11, del d.lgs. n. 36/2023, dell'art. 83, commi 1, 4, 5 e 8, del d.lgs. n. 50/2016, dell'art. 3, della legge n. 241/1990, il difetto assoluto di motivazione, la violazione della "lex specialis", la motivazione insufficiente, illogica, contraddittoria, il travisamento dei presupposti fattuali e giuridici, il difetto di istruttoria, la perplessità, la violazione dei principi di libera concorrenza e della "par condicio", nonché il travisamento dei fatti e lo sviamento. Nel dettaglio, la ricorrente ha evidenziato, con riferimento all'aggiudicataria Cosir S.r.l., la mancata dimostrazione del possesso dei requisiti partecipativi richiesti dalla "lex specialis" con riferimento: a) al requisito di capacità economica e finanziaria; b) al difetto dei requisiti di capacità tecnica e professionale; c) alla mancanza delle certificazioni richieste; d) al mancato possesso del requisito di partecipazione afferente il cantiere/deposito ubicato nel territorio dell'Unione Europea; e) al mancato possesso del requisito di partecipazione afferente ai mezzi e alle attrezzature tecniche; f) al mancato possesso del requisito di partecipazione di iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, rispetto al quale la ricorrente ha censurato anche l'illegittimità dell'ordinanza con la quale il Presidente della Regione Sardegna ha consentito alla Cosir di continuare a svolgere il servizio di raccolta rifiuti nelle more del conseguimento della nuova iscrizione all'Albo; g) all'omessa dichiarazione di fatti rilevanti come illecito professionale, relativi ad altre commesse;

III. la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 36/2023 in combinato disposto con l'art. 98, commi 1, 2, 3 lett. h), punto 5), 4,5,6 lett. h), del d.lgs. n. 36/2023, nonché dell'art. 98, commi 1,2,3 lett. b), 6 lett.b), del d.lgs. n. 36/2023, degli artt. 46 e 47, del D.P.R. n. 445/2000, delle previsioni del disciplinare di gara (artt. 3 e 4), l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, la falsità del presupposto, il travisamento dei fatti e lo sviamento. In particolare, la ricorrente ha evidenziato, con riferimento alla seconda classificata Teknoservice s.r.l., la sussistenza a) della causa di esclusione per grave illecito professionale commesso dall'amministratore di fatto della società; b) di ulteriori cause di esclusione non automatiche, determinate dalle significative e persistenti carenze nell'esecuzione di precedenti contratti di appalto che ne avrebbero causato la risoluzione per inadempimento oppure la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili; c) della causa di esclusione del mancato possesso del requisito di partecipazione afferente il cantiere/deposito ubicato nel territorio dell'Unione e dei mezzi e delle attrezzature tecniche

richieste dalla disciplina di gara;

IV. la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 58, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36/2023, dell'art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, della Direttiva 2014/24/UE, del *favor participationis*, l'eccesso di potere per manifesta violazione dei principi di logicità, ragionevolezza, proporzionalità dell'azione amministrativa, difetto di motivazione, apoditticità, illogicità e irragionevolezza della motivazione sulla mancata suddivisione in lotti, violazione e/o falsa applicazione del principio di rotazione nella nomina dei commissari, eccesso di potere per omessa rotazione dei commissari di gara. Con tale gruppo di censure la ricorrente, in via espressamente subordinata e al fine di ottenere la caducazione dell'intera procedura di gara ha contestato la decisione dell'Amministrazione di non suddividere la procedura di gara in lotti, nonché di non applicare il principio di rotazione nella scelta del commissario esterno della Stazione appaltante, individuato nel geometra Sandro Tomasi, responsabile dell'area tecnica del Comune di Gonnostramatza, che nello stesso periodo ha partecipato quale commissario anche all'analogo procedura bandita dal Comune di Arborea.

Con ricorso incidentale, depositato il 15 luglio 2024, la Cosir S.r.l., aggiudicataria della gara, ha impugnato la circolare dell'Albo Gestori del 6 aprile 2017 e il DM n°120/2014 nella parte in cui non prevedono che la presentazione dell'istanza di rinnovo dell'iscrizione allo stesso Albo abbia, come effetto, l'ultrattività dell'iscrizione medesima sino alla chiusura del relativo procedimento, deducendo la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, nonché l'eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta.

Il T.a.r., con la decisione 20 febbraio 2025, n.150, ha dichiarato il ricorso principale in parte infondato e in parte inammissibile, mentre ha dichiarato improcedibile il ricorso incidentale, integrato dai motivi aggiunti.

La "Cooperativa di lavoro e servizio Concordia Società Cooperativa ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

DIRITTO

Con primo mezzo di gravame la Cooperativa Concordia lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il motivo del ricorso di primo grado, rubricato sub C.2., con il quale era stata lamentata la mancata esclusione dalla gara della Teknoservice in ragione della mancata dichiarazione di due vicende riguardanti alcune penali inflitte alla stessa Teknoservice dal Comune di Capoterra, e alcune criticità relative al servizio svolto da Teknoservice in favore del Comune di Mesagne.

In particolare si tratterebbe di: (i) penali per una cattiva esecuzione del servizio per un importo pari a 60.000 €; (ii) numerose criticità emergenti dalla gestione del Servizio di Igiene Urbana e Servizi Complementari nel Comune di Mesagne.

A sostegno dell'assunto la parte appellante invoca un articolo dell'Unione Sarda del 12 ottobre 2024.

Il motivo non è fondato.

Come la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha avuto, in più occasioni, modo di chiarire, sono carenti di un plausibile supporto indiziario le cause di esclusione desumibili da fonti generiche quali sono quelle derivanti da articoli di giornale (Cons. St., Sez. III, 14 gennaio 2025, n. 259).

Inoltre, anche a volere prescindere da tale assorbente rilievo, occorre ulteriormente considerare che, nel caso in esame, l'ammontare complessivo delle penali risulterebbe, in ogni caso, inferiore rispetto alla soglia dell'1% del valore dell'appalto (pari ad € 21.575.367,95: cfr. art. 30 del doc. 7), oltre la quale sussisterebbe un onere dichiarativo da parte del concorrente e valutativo da parte della stazione appaltante.

Tale conclusione è ulteriormente rafforzata dal costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la mancata dichiarazione della irrogazione di penali contrattuali non integra di per sé la violazione dei doveri professionali e non costituisce prova di grave negligenza, così come definita dal legislatore dapprima con l'art. 38, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 163 del 2006, e rinnovato dall'art. 80 comma 5 lett. c) e c-ter) del d. lgs. n. 50 del 2016, poiché l'applicazione di penali contrattuali non può ritenersi sintomo inconfutabile di errore grave nell'esercizio dell'attività professionale o comunque "grave negligenza", ciò tanto più quando il provvedimento di esclusione menzioni l'applicazione delle penali senza specificarne l'ammontare minimo ed indicando quale presupposto asserite "manchevolezze" commesse nella gestione del servizio, senza alcun effettiva motivazione al riguardo, anche con riferimento alla loro eventuale gravità.» (così Cons. St., Sez. III, 5.3.2020, n. 1609).

Tale conclusione si impone anche alla luce del fatto che inesattezze nell'esecuzione del servizio rientrano nella esecuzione di un contratto d'appalto, ragion per cui, quando non sono tali da integrare un inadempimento di non scarsa importanza legittimando il ricorso al rimedio risolutorio, esse non necessitano di ostensione in altra procedura di gara, verificandosi, altrimenti, un ampliamento oltre ogni limite di quel che la Stazione appaltante deve sapere – e poi valutare – di un operatore economico per poter con questi concludere un contratto di appalto, in contrasto con i principi di economicità, efficacia, tempestività dell'azione amministrativa.

La conclusione esposta resta ferma anche alla luce del nuovo quadro normativo introdotto dal vigente codice dei contratti pubblici e, segnatamente, del disposto di cui all'art. 95, comma 1, lett. e), D.lgs. n. 36/2023, il quale espressamente prevede l'esclusione dell'offerente che abbia commesso un illecito professionale grave, tale da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità, e della previsione di cui al successivo art. 98, nel quale sono confluite le menzionate fattispecie di cui alle lettere c bis), c ter), c quater) h) l), del comma 5 dell'art. 80 del decreto legislativo n. 50/2016.

Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto i motivi terzo e quarto del ricorso di primo grado, con i quali era stato lamentato il mancato possesso, da parte della Teknoservice, del cantiere-deposito ubicato nel territorio dell'Unione e dei mezzi e delle attrezzature tecniche

richiesti per l'esecuzione dell'appalto.

Il motivo non è fondato.

In senso contrario, occorre osservare che l'art. 4.4. del disciplinare di gara, è chiaro nel richiedere «la disponibilità (a titolo di proprietà, locazione, comodato d'uso o altro titolo idoneo), ovvero, l'impegno ad acquisire la disponibilità a titolo definitivo entro due mesi dalla stipula del contratto, di almeno un cantiere-deposito ubicato nel territorio dell'Unione secondo le prescrizioni dell'art. 35 del CSA» (art. 4.4, lett. e), nonché «la disponibilità, ovvero, l'impegno ad acquisire la disponibilità a titolo definitivo entro 6 (sei) mesi della stipula del Contratto, dei mezzi e delle attrezzature tecniche secondo quanto specificato nei paragrafi 34.2 e 34.3 del Capitolato Speciale» (art. 4.4, lett. f).

Dalla piana lettura della previsione in esame discende che non occorre la disponibilità del requisito di che trattasi già in sede di partecipazione, essendo sufficiente in tale sede unicamente la dichiarazione di impegno ad acquisire cantiere, mezzi e attrezzature nei termini indicati dal disciplinare medesimo, in caso di aggiudicazione della gara.

Tale conclusione trova riscontro nelle FAQ predisposte dalla Stazione appaltante, ove «si conferma che l'operatore è tenuto esclusivamente a dichiarare l'impegno ad acquisire definitivamente il cantiere entro due mesi dalla stipula del contratto» (Faq n. 1), e «si conferma che l'operatore è tenuto esclusivamente a dichiarare l'impegno ad acquisire definitivamente i mezzi e le attrezzature tecniche entro sei mesi dalla stipula del contratto» (Faq n. 2; cfr. doc. 14 Concordia).

In tal senso è possibile argomentare anche dall'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, ad avviso del quale il possesso di mezzi necessari all'esecuzione dell'appalto non può essere ricondotto ai requisiti relativi all'abilitazione all'esercizio di una attività professionale, né a quelli riferiti alla capacità economica o finanziaria. Esso non può nemmeno essere ricondotto ai requisiti inerenti alle capacità tecniche o professionali giacché «La valutazione delle capacità tecniche e professionali di un candidato o di un offerente si basa quindi, in particolare, su una valutazione retrospettiva dell'esperienza acquisita dagli operatori in occasione dell'esecuzione di appalti precedenti, come dimostrano i due riferimenti all'esperienza di cui all'articolo 58, paragrafo 4, di tale direttiva» (par. 48 Corte Giust., Sez. IX, 8.7.2021, in causa C-295/20).

Ad analoghe conclusioni giunge anche il Consiglio di Stato, secondo cui quando l'amministrazione aggiudicatrice include tra i criteri di selezione qualitativa dell'offerta anche le condizioni di esecuzione dell'appalto, l'offerta tecnica è conforme alla legge di gara se dalla stessa risulta l'impegno dell'offerente a rispettare tali condizioni nella fase esecutiva del servizio; ove possibile e nel rispetto dei principi di buona fede e di correttezza, la disponibilità dei mezzi e delle risorse che hanno formato oggetto di valutazione della qualità dell'offerta tecnica potranno essere accertate dalla stazione appaltante nella fase successiva all'aggiudicazione e antecedente alla stipula del contratto, fermo restando che la inattuazione nel corso dell'esecuzione del contratto non potrà che rilevare come inadempimento ed eventualmente portare alla risoluzione (viene citata Cons. Stato, V, n. 722/2022, che richiama

alcuni precedenti)» (Cons. St., Sez. V, .12.2022, n. 11037).

Con un terzo mezzo di gravame la Cooperativa Concordia lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il motivo del ricorso di primo grado con il quale era stata dedotta l'illegittimità della *lex specialis* di gara per non aver suddiviso l'appalto in lotti e non aver motivato la relativa decisione.

La società Concordia, sul punto, censura la sentenza impugnata rilevando che la motivazione addotta dall'Unione dei Comuni del Terralbese non sarebbe suffragata "da elementi oggettivi, da concrete risultanze istruttorie, o da analisi relative al mercato locale di riferimento, né risulta che la Stazione appaltante abbia condotto alcuna valutazione in merito alle ricadute, sul piano dell'entità della potenziale partecipazione alla gara, derivanti dall'aggregazione dei servizi in un unico lotto, o dall'opposta scelta di procedere alla suddivisione in lotti, come pure in ordine ai riflessi che tali due opzioni avrebbero determinato rispetto alle tariffe applicabili all'utenza e all'efficienza delle prestazioni".

Il motivo non è fondato.

In via preliminare, il Collegio ricorda che, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, il fatto che la p.a. ha inteso predisporre l'offerta attraverso una concentrazione di lotti, certamente non può, di per sé, ritenersi illegittima, ma tale evenienza deve essere puntualmente giustificata.

Al riguardo, in particolare, è stato chiarito che: *"La suddivisione in lotti di cui all'art. 51 D.lgs 50/2016 è prevista a tutela delle piccole e medie imprese al fine di consentire la loro partecipazione e, dunque, è posta a tutela della libera concorrenza. Sebbene sia indubbio che la suddivisione in lotti rappresenti uno strumento posto a tutela della concorrenza sotto il profilo della massima partecipazione alle gare, è altrettanto indubbio che tale principio non costituisca un precetto inviolabile idoneo a comprimere eccessivamente la discrezionalità amministrativa di cui godono le Stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti di gara in funzione degli interessi sottesi alla domanda pubblica, assumendo, piuttosto, la natura di principio generale adattabile alle peculiarità del caso di specie"*(cfr., ex pluribus, Cons. Stato, Sez. V, n. 123/2018; Sez. III n. 1076/2020).

I principi esposti sono stati, più di recente, oggetto di espressa codificazione da parte dell'art. 58, D.lgs. n. 36/2023, il quale, al comma 2, ha espressamente indicato, come parametri legali dell'esercizio del potere di accorpamento dei lotti, le esigenze di funzionalità, anche di natura organizzativa, connesse al contratto.

Nel caso in esame, la mancata suddivisione in lotti è espressione di un ragionevole bilanciamento fra le esigenze di tutela della concorrenza e quelle correlate alla organizzazione sul territorio della prestazione oggetto dell'appalto, puntualmente evidenziato dalla stazione appaltante nell'art. 3.2 del disciplinare di gara.

L'Amministrazione ha, invero, chiarito che, anche al fine di realizzare economie di scala derivanti dalla gestione unitaria del servizio, la procedura non poteva essere suddivisa in lotti

di minori dimensioni, ciò anche in ragione dell'omogeneità delle caratteristiche del servizio da eseguire per tutti i Comuni interessati, circostanza quest'ultima che già in passato l'aveva indotta ad articolare la gara su un unico lotto.

Infine, con un quarto mezzo di gravame, la società Concordia ha criticamente riproposto il motivo del ricorso di primo grado con il quale era stata dedotta l'illegittimità dell'intera procedura di gara, derivante dalla asserita illegittimità della composizione della commissione di gara, stante la presenza, al suo interno, del geometra Sandro Tomasi, il quale, ad avviso della parte appellante, in violazione del principio di rotazione nella scelta del commissario esterno, sarebbe stato contemporaneamente componente della commissione della gara indetta dal Comune di Arborea.

Il motivo è infondato.

In senso contrario occorre osservare che la società Concordia non offre nessun elemento concreto da cui si possa ricavare se la contemporanea presenza del geometra Tomasi nelle commissioni delle due gare abbia avuto una qualsiasi influenza, in termini obiettivamente apprezzabili, sugli esiti della procedura di gara di che trattasi.

Ma anche a volere prescindere da tale assorbente considerazione, occorre considerare che, più in radice, la prospettazione della parte appellante trascura di considerare la dirimente circostanza per cui il geometra Tomasi ha rivestito il ruolo di commissario nelle gare indette da due amministrazioni differenti (Unione dei Comuni del Terralbese e Comune di Arborea), circostanza da cui discende la non applicabilità al caso in esame dell'invocato principio di rotazione.

Anche alla luce delle ragioni che precedono, oltre che di quelle indicate oltre, vanno, infine, dichiarati inammissibili i motivi riproposti dalla parte appellante nei confronti della aggiudicataria Cosir s.r.l.

Ciò in quanto:

- a) la società appellante non ha contestato specificamente il capo della decisione di primo grado che ha dichiarato i motivi proposti nei confronti dell'aggiudicataria inammissibili in ragione del fatto che, in ogni caso, anche ove accolti, non avrebbero consentito alla ricorrente di ottenere il bene della vita, stante l'intangibilità della posizione della seconda graduata;
- b) la parte appellante ha specificamente contestato, infatti, solo la parte della decisione di primo grado che ha respinto i motivi finalizzati ad ottenere la esclusione della Teknoservice, limitandosi a reiterare, subordinatamente all'accoglimento proprio dei motivi articolati nei confronti di quest'ultima società, anche le censure formulate in primo grado nei confronti dell'aggiudicataria Cosir s.r.l.

Da quanto osservato discende che, avendo il Collegio ritenuto corretta la decisione di primo grado in relazione alle censure formulate contro Teknoservice, devono essere dichiarate inammissibili le censure riproposte avverso l'aggiudicataria.

Le spese del presente grado di giudizio seguono il principio della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte infondato e in parte inammissibile, nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite che liquida in complessivi € 12.500,00 (dodicimilacinquecento), oltre accessori di legge, in favore, pro quota, di Cosir s.r.l., di Teknoservice s.r.l, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, della Regione autonoma della Sardegna e dell'Unione dei Comuni del Terralbese.

Ordina che il presente dispositivo sia eseguito dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere