

Publicato il 27/11/2018

**N. 01531/2018 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01135/2018 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1135 del 2018, proposto da Sidicopy s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Agnese Del Nord e Luca Ferrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Agnese Del Nord in Firenze, via Pier Capponi, 21;

*contro*

Università degli Studi di Firenze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Davide De Grazia e Serena Cirillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Serena Cirillo in Firenze, via La Pira n. 4;

*nei confronti*

Apogeo S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Simone Uliana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- della “Determina di preinformazione gara appalto” n. 2227 Prot. 192105 del 21 dicembre 2017 e, per quanto occorrer possa, della allegata Relazione del Responsabile Unico del Procedimento;
- dell'Avviso di preinformazione pubblicato in GUUE 2017/S 247-521463;
- del Bando inviato alla GUUE in data 22 marzo 2018;
- del Disciplinare di gara, allegato al predetto Bando, riferito alla procedura aperta per l'affidamento dell'Appalto misto ex art. 28 per la sottoscrizione di Accordo Quadro ex art. 54 Produzione, secondo gli elaborati progettuali forniti dalla Stazione Appaltante, fornitura e posa in opera di dispositivi per la segnaletica interna e esterna nelle sedi dell'Università degli Studi di Firenze, incluso il servizio di ingegneria e architettura relativo alla posa in opera della segnaletica esterna – CIG 74091396EB”;
- del relativo “Capitolato d'oneri normativo e prestazione accordo quadro”;
- (per quanto occorrer possa) degli elaborati allegati, denominati “Schema Contratto Applicativo”, “Descrizione dei dispositivi” e “Abaco dei dispositivi”;
- dei verbali di gara delle sedute pubbliche n. 1 del 17 aprile 2018 e 2 del 30 maggio 2018;
- della “Determina di ammissione” n. 892 Prot. 89212 del 30 maggio 2018;

- del “Decreto” 109382 (1093) del 3 luglio 2018, notificato il 10 luglio 2018, con il quale è stata “disposta l'aggiudicazione definitiva dell'appalto in oggetto al raggruppamento Apogeo srl – Exilim Group srl”.
- di ogni ulteriore provvedimento presupposto, consequenziale o comunque connesso con quelli impugnati, ancorché di contenuto incognito alla ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Firenze e di Apogeo s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2018 il dott. Riccardo Giani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 - Con il ricorso introduttivo del giudizio la Sidicopy s.r.l. , in proprio e quale mandataria di costituendo RTI con la Artim società consortile cooperativa, espone di aver partecipato alla procedura aperta indetta dall'Università degli Studi di Firenze ed avente ad oggetto l'accordo quadro per la produzione, fornitura e posa in opera di dispositivi per la segnaletica esterna ed interna, da aggiudicarsi con il criterio del massimo ribasso, all'esito della quale si è classificata al secondo posto, avendo offerto ribasso del 31%, essendo risultata prima graduata e aggiudicataria l'ATI costituenda tra Apogeo s.r.l. e Exim Group.

2 - La ricorrente impugna quindi l'aggiudicazione, in uno con gli atti di indizione e svolgimento della gara, formulando nei loro confronti le seguenti censure:

- con il primo motivo censura violazione e falsa applicazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 e del DM 11 gennaio 2017, per non avere l'Amministrazione, nell'indire la gara, tenuto in alcuna considerazione i CAM (Criteri ambientali minimi), così come fissati dal richiamato DM;

- con il secondo motivo parte ricorrente contesta l'adozione del criterio selettivo del prezzo più basso, ritenendo che non ricorra nella specie il presupposto, richiamato negli atti di indizione della gara, dell'essere in presenza di fornitura e posa d'opera "le cui condizioni sono definite dal mercato", al contrario essendo in presenza di condizioni dettata dalla stazione appaltante e di prestazioni di lavori e di ingegneria e architettura non riconducibili a tale concetto; ciò anche alla luce delle Linee Guida ANAC. N. 2; né siamo in presenza di forniture con "carattere standardizzato";

- con il terzo motivo censura l'adozione del criterio del prezzo più basso per difetto di adeguata motivazione della scelta effettuata, con violazione dell'art. 95, comma 5, d.lgs. n. 50 del 2016 che richiede tale motivazione, essendosi la stazione appaltante limitata a richiamare quanto prescritto dall'art. 95, comma 4, quale presupposto per l'utilizzo di quel criterio.

3 – Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, l'Università degli Studi di Firenze e la parte controinteressata. L'Università ha altresì eccepito la inammissibilità del ricorso per mancata immediata impugnazione degli atti di indizione della gara, necessaria per contestare il criterio di aggiudicazione e anche il necessario

inserimento del riferimento ai CAM, stante altrimenti la impossibilità di corretta formulazione della domanda di partecipazione; l'Università ha eccepito anche la inammissibilità del gravame per mancato superamento della prova di resistenza, non avendo parte ricorrente neppure allegato elementi giustificativi del vantaggio che essa avrebbe tratto dal diverso criterio di aggiudicazione e dall'inserimento dei CAM nella disciplina di gara.

4 – Con ordinanza n. 508 del 2018 la Sezione ha respinto la domanda cautelare articolata in ricorso.

5 – Chiamata la causa alla pubblica udienza del 14 novembre 2018, relatore il cons. Riccardo Giani, e sentiti i difensori comparsi, come da verbale, la stessa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

6 – Il Collegio ritiene di poter soprassedere all'esame delle eccezioni preliminari formulate da parte resistente, e di procedere direttamente allo scrutinio delle censure articolate dalla ricorrente, stante la ritenuta infondatezza delle stesse.

7 – Con il primo mezzo parte ricorrente censura la violazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 e del DM 11 gennaio 2017, poiché nella predisposizione della gara la stazione appaltante non ha tenuto conto dei CAM (criteri ambientali minimi), come stabilito dal citato DM.

Il motivo è infondato.

L'art. 34 del Codice appalti stabilisce che le stazioni appaltanti *“contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”* (cd. GPP, Green Public Procurement), il che avviene attraverso il rispetto dei c.d. CAM, cioè *“criteri ambientali minimi”* stabiliti da decreto ministeriale.

La tesi di parte ricorrente è che la svolta gara e l'aggiudicazione alla quale è giunta siano illegittime per non avere la stazione appaltante tenuto in alcuna considerazione i CAM così come disciplinati dal DM 11 gennaio 2017, avente ad oggetto *“Adozione dei criteri ambientali minimi per gli arredi per interni, per l'edilizia e per i prodotti tessili”*. Nel ricorso introduttivo del giudizio parte ricorrente non si dà carico di argomentare in ordine al fondamento giuridico dell'obbligo di applicare, nella specie, il citato decreto ministeriale, limitandosi a richiamare l'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 e indicando che il suo riferimento è ai CAM di cui all'allegato 1 al citato DM, relativo ai *“Criteri ambientali minimi per la fornitura e il servizio di noleggio di arredi per interni”*, sul presupposto quindi che la gara in considerazione abbia ad oggetto *“arredi per interni”*. Le parti resistenti richiamano, al contrario, il comma terzo dell'art. 34 del d.lgs. n. 50 cit., a mente del quale l'obbligo del rispetto dei CAM, così come previsto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo, *“si applica per gli affidamento di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione”*, mentre nella specie non si rientrerebbe in alcuna delle citate categorie di affidamento, contestando che l'oggetto della gara sia qualificabile come relativo ad *“arredi per interni”*. Il fondamento dell'obbligo di applicazione dei CAM è stato più puntualmente argomentato da parte ricorrente nelle successive memorie difensive, in particolare richiamando la nota n. 4 all'allegato 1 al DM 11 gennaio 2017, che rinvia al sito [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it), nel quale anche la segnaletica sarebbe qualificabile come arredo per interno. Ritiene il Collegio che, pur in un quadro disciplinare complesso e non rigorosamente delineato, debba escludersi che nella presente

fattispecie sussistesse l'obbligo di applicazione dei criteri ambientali minimi di cui al DM 11 gennaio 2017, ciò sulla base delle seguenti considerazioni:

- l'assetto disciplinare delle procedure di affidamento dei contratti pubblici non può che trovare fondamento, stante il principio di legalità che governa l'azione della pubblica amministrazione, in fonti normative e, in primo luogo, in norme primarie, salvi i rinvii che queste ultime effettuino ad ulteriori livelli regolatori (pensiamo al rinvio che molte norme del Codice degli appalti effettuano alle Linee guida ANAC);

- per quel che riguarda la questione in esame, il dato di normazione primaria esiste ed è il citato comma terzo dell'art. 34 del Codice degli appalti, secondo cui *“l'obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categoria di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione”*;

- il riferimento è al *“Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”*, approvato con DM Ambiente dell'11 aprile 2008 e pubblicato sulla G.U. 8 maggio 2008, n. 107; dunque l'art. 34, comma 3, del Codice appalti rinvia al Piano d'azione di cui al DM del 2008 citato, stabilendo che solo *“relativamente alle categoria di forniture e di affidamenti di servizi e lavori”* di cui al Piano d'Azione stesso si applichi la disciplina posta dall'art. 34 stesso;

- il rinvio ha senso, in quanto il più volte citato Piano d'azione, al punto 3.6, stabilisce che *“al momento sono state individuate 11 categorie rientranti nei settori prioritari di intervento per il GPP, selezionate tenendo conto dei seguenti parametri: impatti ambientali; volumi di spesa pubblica coinvolti”*;

le 11 categorie indicate sono le seguenti: “*arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura); edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade); gestione dei rifiuti; servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano); servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa); elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione); prodotti tessili e calzature; cancelleria (carta e materiali di consumo); ristorazione (servizio mensa e forniture alimenti); servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene); trasporti (mezzi e servizi di trasporto, Sistemi di mobilità sostenibile)*”;

- con riferimento alla procedura in esame viene in considerazione, come da subito indicato da parte ricorrente, la prima categoria, quella degli “*arredi*”, che il Piano specifica, tra parentesi, indicando “*mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura*”; seppur sia evidente che la specificazione è solo indicativa, essa rafforza l’idea che la categoria di acquisiti della p.a. in seno alla quale è cogente l’obbligo di rispetto dei CAM è quella degli arredi in senso proprio, alla quale, tenuto anche conto della portata speciale della normativa di cui si impone l’applicazione, non pare rapportabile la “*fornitura e posa in opera di dispositivi per la segnaletica interna ed esterna nelle sedi dell’Università degli Studi di Firenze*”, di cui al presente giudizio, in quanto gli stessi non appaiono costituire ontologicamente degli “*arredi*”, il che vale in modo ancor più forte e netto con riferimento alla segnaletica per esterni;

- il combinato disposto dell’art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016 e del punto 3.6 del Piano d’azione porta dunque il Collegio ad

escludere che nella specie fosse necessario l'inserimento dei CAM nella disciplina della gara;

- parte ricorrente, in sede di memoria successiva al ricorso, ha però evocato, in seno all'allegato 1 al DM 11 gennaio 2017, che detta i CAM specifici proprio per il settore "*arredi per interni*", un percorso ermeneutico che fonderebbe l'obbligo di applicazione dei CAM anche nella presente fattispecie; infatti il suddetto allegato, laddove dispone che "*questo documento contiene i <Criteri Ambientali Minimi> e alcune indicazioni di carattere generale per la fornitura e il servizio di noleggio di arredi per interni*", rinvia ad una nota in calce al documento stesso (la n. 4), la quale così aggiunge: "*di cui all'elenco prodotti con relativi codici CPV presente nel sito [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)*"; rileva ulteriormente parte ricorrente che nell'ambito dell'elencazione di cui al sito di rinvio sarebbe rinvenibile anche il riferimento a "*segnaletica da interno e di sicurezza (totem, targhe, espositori etc.)*", concludendone quindi sulla assoggettabilità anche degli appalti sulla segnaletica all'obbligo dei rispetto dei CAM relativi agli arredi;

- il Collegio non ritiene convincente la soluzione interpretativa indicata da parte ricorrente; l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016 (norma primaria), rinvia alle categorie di operazioni economiche di cui al DM 11 aprile 2008 ed è nel rapporto tra la norma primaria e la norma secondaria di rinvio che deve risolversi (nei sensi sopra chiariti) l'individuazione dell'ambito di applicabilità dei CAM; non può essere che il DM applicativo dei CAM agli arredi, pur senza contenere esso come fonte normativa una rinnovata formulazione del concetto di "arredi", venga tuttavia a modificare l'ambito di applicazione della norma primaria attraverso un mero rinvio (in nota) ad un sito internet, contenente elencazione di

prodotti ad altri fini e senz'altro privo di valenza normativa; diversamente ragionando si finirebbe per svilire, fino ad eliderlo del tutto, il principio di legalità.

9 – Con il secondo e terzo mezzo, che possono essere trattati congiuntamente, parte ricorrente contesta che sussistessero nella specie i presupposti, di cui all'art. 95 d.lgs. n. 50 del 2016, per l'adozione del criterio dell'offerta al prezzo più basso.

La censura è infondata.

È stato dimostrato in causa dall'Amministrazione che si fosse nella specie in presenza di una progettazione della segnaletica, negli atti posti a base di gara, contrassegnata da elevato tasso di dettaglio; ciò risulta in specie dall'abaco dei dispositivi (doc. 7) e dai dettagli costruttivi dei singoli dispositivi (docc. 8 – 14); ne consegue che, a fronte di progettazione sì dettagliata, lo spazio valutativo di apporto dei singoli partecipanti alla gara risultasse sostanzialmente inesistente, in tal modo giustificando un concorso svolto sul solo elemento del prezzo; alla mancanza di spazio valutativo si riferiscono le ipotesi di “caratteristiche standardizzate” e “condizioni definite dal mercato”, nelle quali l'art. 95, comma 4, lett. b) del d.lgs. n. 50 del 2016 prevede la possibile utilizzazione del criterio del prezzo più basso, previsione puntualmente richiamata dall'Università di Firenze nella determina dirigenziale del 21 dicembre 2017 (doc. 3 dell'Ateneo).

10 – Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso deve essere respinto, con compensazione delle spese di giudizio, stante la complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Riccardo Giani**

**IL PRESIDENTE**  
**Saverio Romano**

IL SEGRETARIO