Pubblicato il 29/04/2026

N. 03361/2026REG.PROV.COLL.
N. 08836/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8836 del 2025, proposto da -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura B0B9028DFA, rappresentata e difesa dall'avvocato Matteo Sanapo, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Comune di -OMISSIS-, -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

-OMISSIS- S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Mastrolia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Lattanzio, 66;

Comune di -OMISSIS-, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Pier Luigi Portaluri, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS- S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Mastrolia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Lattanzio, 66;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. -OMISSIS-.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di -OMISSIS- S.p.A. e del Comune di -OMISSIS-;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto da -OMISSIS- S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2026 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

1.Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sezione di Lecce, la società -OMISSIS- ha chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, degli atti di gara relativi alla procedura aperta indetta per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani ed assimilati nell'intero territorio comunale di -OMISSIS- e, in particolare, della determinazione dirigenziale Reg. Gen. n. 396, del 13 febbraio 2025, con la quale il Comune di -OMISSIS- ha disposto l'aggiudicazione definitiva dell'appalto in favore della società -OMISSIS- s.p.a.

Con il medesimo ricorso la società ricorrente ha, altresì, domandato la declaratoria di inefficacia del contratto, ove medio tempore stipulato, ai sensi degli artt. 121 e 122 c.p.a., nonché la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno in forma specifica, mediante affidamento dell'appalto o subentro nel contratto, ovvero, in via subordinata, al risarcimento del danno per equivalente ai sensi dell'art. 124 c.p.a.

2. A sostegno del ricorso introduttivo, la società ricorrente ha articolato quattro motivi di censura, deducendo, in sintesi: l'illegittimità dell'ammissione e della mancata esclusione della controinteressata, la violazione della *lex specialis* e delle disposizioni del d.lgs. n. 36 del 2023 in tema di requisiti,

avvalimento, illeciti professionali e verifica di affidabilità dell'operatore economico, nonché vizi di istruttoria, motivazione e ragionevolezza dell'azione amministrativa, con particolare riguardo ai punteggi attribuiti e alla valutazione di congruità dell'offerta.

3. Successivamente, con motivi aggiunti notificati e depositati il 24 marzo 2025, la società ricorrente ha esteso l'impugnazione alla determinazione dirigenziale n. 745, del 15 marzo 2025, con la quale il Comune di -OMISSIS- aveva disposto, ai sensi dell'art. 17, comma 8, del d.lgs. n. 36 del 2023, l'esecuzione anticipata del servizio in favore della società -OMISSIS- s.p.a.

Con tale atto la ricorrente ha dedotto ulteriori censure, attinenti, tra l'altro, alla legittimità dell'esecuzione anticipata, alla mancata verifica della congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta, alla mancata previsione delle prestazioni minime del capitolato speciale d'appalto, nonché a ulteriori profili di illegittimità derivata.

4. Con decreto monocratico n. -OMISSIS-, il Presidente del T.A.R., in accoglimento dell'istanza cautelare, ha sospeso l'efficacia della determinazione n. 745 del 15 marzo 2025.

5.Si sono costituiti nel giudizio di primo grado il Comune di -OMISSIS- e la società -OMISSIS- s.p.a., resistendo al ricorso principale e ai motivi aggiunti.

6. Con ricorso incidentale notificato e depositato in data 7 aprile 2025, la società -OMISSIS- ha a sua volta impugnato gli atti della procedura di gara, deducendo l'illegittimità della mancata esclusione della società ricorrente principale e contestando, altresì, l'attribuzione a quest'ultima di un punteggio tecnico ritenuto illogico e irragionevole.

A sostegno del ricorso incidentale, la controinteressata ha prospettato plurimi profili di violazione del disciplinare di gara, del capitolato speciale d'appalto, di disposizioni del d.lgs. n. 36 del 2023 e della normativa ambientale di settore, nonché vizi di istruttoria, travisamento, irragionevolezza e disparità di trattamento.

7. All'esito della camera di consiglio del 16 aprile 2025, con ordinanza collegiale n. -OMISSIS-, il T.A.R., nel confermare il decreto monocratico n. -OMISSIS-, ha sospeso gli effetti dei provvedimenti gravati e ha fissato per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 24 settembre 2025.

8. Con un secondo atto di motivi aggiunti, notificato e depositato in data 19 maggio 2025, la società ricorrente principale ha dedotto ulteriori censure, insistendo, in particolare, sulla violazione dei principi di fiducia e buona fede, sulla rilevanza delle dichiarazioni rese in gara dalla controinteressata ai fini dell'applicazione degli artt. 95 e 98, del d.lgs. n. 36 del 2023, nonché sulla mancata previsione delle prestazioni minime del capitolato e sulla carente verifica della serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta.

9. In prossimità dell'udienza pubblica di merito, il Comune di -OMISSIS- ha rappresentato di avere avviato un procedimento di riesame degli atti della procedura, mediante nota prot. n. 68789 del 5 settembre 2025, finalizzata a valutare i presupposti per l'annullamento in autotutela della determinazione di aggiudicazione.

10. All'udienza pubblica del 24 settembre 2025, previo deposito di memorie e documenti da parte dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Con sentenza n. -OMISSIS-, il T.A.R. per la Puglia, Sezione di Lecce, ha in via preliminare respinto l'istanza di rinvio della trattazione formulata dal Comune, ritenendo insussistenti i presupposti di cui all'art. 73, comma 1-bis, c.p.a., anche in considerazione dell'opposizione della parte ricorrente. Lo stesso giudice ha altresì disposto l'esame prioritario del ricorso principale e dei motivi aggiunti, alla luce dei principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla giurisprudenza nazionale in tema di rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale escludente.

12. Il T.A.R. ha quindi respinto l'eccezione di tardività sollevata dalla controinteressata con riferimento al secondo atto di motivi aggiunti, ritenendo che le relative censure costituissero specificazione di contestazioni già

introdotte e che il termine decorresse dal 14 aprile 2025, data in cui la stazione appaltante aveva trasmesso integralmente l'offerta tecnica della -OMISSIS- s.p.a. all'esito del giudizio sull'accesso definito con sentenza n. -OMISSIS-.

13. Nel merito, il giudice di primo grado ha accolto il ricorso principale e i motivi aggiunti nei limiti precisati in motivazione.

13.1. In particolare, il T.A.R. ha ritenuto fondate le censure con cui la ricorrente lamentava la mancata valutazione, da parte della stazione appaltante, delle informazioni riportate nella dichiarazione integrativa al DGUE della società aggiudicataria, con specifico riferimento alle vicende giudiziarie riguardanti il direttore e responsabile tecnico ing. -OMISSIS-, nonché all'adozione di misure di *self cleaning* da parte della controinteressata.

Il TA.R. ha, al riguardo, rilevato che la stazione appaltante non aveva esplicitato le ragioni per le quali le misure adottate dovessero ritenersi idonee a garantire l'affidabilità dell'operatore economico, né aveva svolto le valutazioni richieste dagli artt. 95, 96 e 98 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Ha, inoltre, evidenziato che non risultavano acquisite agli atti alcune delle delibere e della documentazione richiamate dalla controinteressata e che, pertanto, l'amministrazione aveva omesso di compiere le valutazioni di propria spettanza in ordine alla rilevanza delle vicende segnalate e all'idoneità delle misure di *self cleaning* adottate.

Sulla base di tali rilievi, il T.A.R. ha annullato la determinazione di aggiudicazione n. 396 del 13 febbraio 2025, al fine di consentire alla stazione appaltante la rinnovazione del potere valutativo.

13.2. Lo stesso Tribunale, per ragioni di effettività della tutela, ha comunque esaminato anche le ulteriori censure svolte dalla ricorrente.

Ha, in particolare, respinto le doglianze proposte con riferimento alla certificazione EMAS, ritenendo legittimo il ricorso all'avvalimento da parte della controinteressata ai fini della dimostrazione del solo requisito premiale, nonché le contestazioni relative al modello organizzativo ex d.lgs. n. 231 del

2001, ritenendo che la documentazione prodotta in gara fosse sufficiente a giustificare il punteggio attribuito.

Ha, invece, rilevato che, quanto alle certificazioni ISO 50001, ISO 37001 e ISO 27001, la società aggiudicataria non risultava in possesso dei relativi certificati, ma ha ritenuto che l'attribuzione del corrispondente punteggio fosse riconducibile a un errore della stazione appaltante e non a condotte fraudolente o mendaci della controinteressata, rimettendo comunque all'amministrazione le conseguenti valutazioni in sede di riedizione del potere.

13.3. Il T.A.R. ha, inoltre, respinto le censure concernenti la verifica di congruità dei costi della manodopera, ritenendo che la stazione appaltante avesse adeguatamente esaminato le giustificazioni rese da -OMISSIS- s.p.a. e che le valutazioni espresse non fossero affette da illogicità manifesta o da travisamento.

Ha, parimenti, respinto le doglianze volte a contestare il contenuto tecnico dell'offerta dell'aggiudicataria, ritenendole inammissibili nella parte in cui si risolvevano nella richiesta di sostituire le valutazioni tecnico-discrezionali dell'amministrazione.

13.4. Quanto, invece, alla determinazione n. 745, del 15 marzo 2025, con cui era stata disposta l'esecuzione anticipata del servizio, il T.A.R. ha ritenuto fondate le censure della ricorrente, rilevando che il provvedimento non esplicitava in modo adeguato le ragioni di urgenza e di interesse pubblico idonee a giustificare il ricorso all'anticipata esecuzione, limitandosi a richiamare genericamente la situazione del gestore uscente.

Per l'effetto, anche tale atto è stato annullato.

14. Il giudice di primo grado ha poi esaminato il ricorso incidentale proposto dalla controinteressata.

Ha respinto il primo motivo, ritenendo che la società ricorrente principale non avesse formulato un'offerta in rialzo e che, in ogni caso, le censure prospettate non dimostrassero l'esistenza di una causa diretta di esclusione.

Ha parimenti respinto le doglianze relative alla presunta commistione tra offerta tecnica ed economica, ritenendo che gli elementi economici inseriti nell'offerta tecnica non consentissero di ricostruire anticipatamente l'offerta economica complessiva.

Infine, ha respinto anche il secondo e il terzo motivo del ricorso incidentale, ritenendo che le contestazioni proposte dalla -OMISSIS- s.p.a. si risolvessero in una non consentita critica alle valutazioni tecnico-discrezionali della commissione giudicatrice e non evidenziassero vizi macroscopici tali da giustificare l'intervento del giudice.

15. In conclusione, con la predetta sentenza n. 1346 del 7 ottobre 2025, il T.A.R. ha accolto il ricorso principale e i motivi aggiunti nei sensi e nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto, ha annullato la determinazione n. 396 del 13 febbraio 2025 di aggiudicazione e la determinazione n. 745 del 15 marzo 2025 di esecuzione anticipata del servizio.

Ha invece respinto, allo stato, le domande di reintegra in forma specifica e di risarcimento del danno per equivalente, nonché il ricorso incidentale proposto dalla controinteressata.

Ha infine compensato integralmente tra le parti le spese di lite, in ragione della complessità e peculiarità della controversia.

16. -OMISSIS- ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

17. Si si è costituito nel presente giudizio il Comune di -OMISSIS-, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

17.1. Si è costituta in giudizio anche la -OMISSIS- s.p.a., la quale ha proposto ricorso incidentale subordinato all'accoglimento dell'appello principale.

18. All'udienza pubblica del 19 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo, la società appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto le doglianze proposte avverso l'attribuzione, in favore della controinteressata -OMISSIS-, del punteggio premiale riferito alla

certificazione EMAS e alla conformità del modello organizzativo ex d.lgs. n. 231 del 2001.

1.1. In particolare, l'appellante deduce:

a) l'illegittimità dell'attribuzione del punteggio connesso alla certificazione EMAS, sul presupposto della nullità o inefficacia del contratto di avvalimento premiale stipulato con l'impresa ausiliaria, assumendo che quest'ultima sarebbe priva dei requisiti richiesti dalla lex specialis e dall'art. 104 del d.lgs. n. 36 del 2023;

b) l'illegittimità dell'attribuzione del punteggio relativo alla conformità del modello organizzativo ex d.lgs. n. 231 del 2001, sostenendo che il modello prodotto dalla controinteressata non sarebbe conforme ai requisiti normativi, né adeguatamente supportato dalla documentazione necessaria a dimostrarne l'effettiva idoneità;

c) l'illegittimità dell'attribuzione del punteggio per le certificazioni ISO 50001, ISO 37001 e ISO 27001, assumendo che tali certificazioni non fossero in realtà possedute dalla controinteressata.

1.2. Il motivo non è fondato.

In via generale, va premesso che l'art. 101, comma 4, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, stabilisce come l'avvalimento può essere utilizzato anche soltanto per «migliorare la propria offerta» e quindi anche da parte di un operatore che sia già dotato dei requisiti e dei mezzi per partecipare alla gara.

1.2.1. In particolare, come emerge dalle prime pronunce emesse nel vigore della nuova disciplina (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 28 maggio 2024, n. 4732), mentre sotto il vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la giurisprudenza ammetteva la possibilità di avvalimento premiale (ossia finalizzato a migliorare l'offerta tecnica) solo qualora l'avvalimento al tempo stesso servisse anche a colmare una lacuna nei requisiti di partecipazione del concorrente, e non anche l'avvalimento premiale "puro", ora anche quest'ultimo è ammesso: ne consegue che sarebbe logicamente fuori sistema e contrario alla *ratio legis* ritenere, contrariamente al passato, che oggi

l'avvalimento premiale debba essere sempre e solo "puro" e debba invece escludersi l'avvalimento "misto", già in precedenza pacificamente ammesso.

1.2.3. Tanto premesso, dalle risultanze probatorie in atti risulta che la società -OMISSIS- ha fatto ricorso all'istituto dell'avvalimento premiale, nei limiti consentiti dalla *lex specialis*, ai soli fini della dimostrazione del possesso del requisito valorizzato in sede di attribuzione del punteggio tecnico.

Il disciplinare di gara non imponeva, per tale ipotesi, che l'impresa ausiliaria fosse in possesso di tutti i requisiti speciali richiesti per la partecipazione alla procedura; la relativa previsione deve, infatti, essere interpretata nel senso che siffatto onere ricorre soltanto allorché l'avvalimento sia utilizzato per integrare requisiti di partecipazione, non già quando esso sia circoscritto al conseguimento di un punteggio premiale. Contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, non può ritenersi che, in tale ipotesi, l'impresa ausiliaria debba necessariamente essere in possesso di tutti i requisiti speciali di partecipazione, dovendosi distinguere tra avvalimento "partecipativo" e avvalimento "premiale".

Nel caso in esame, l'avvalimento è stato, dunque, utilizzato non per integrare requisiti di ammissione, ma esclusivamente per migliorare l'offerta tecnica, con la conseguenza che non risultano applicabili, nei termini prospettati dall'appellante, le stringenti condizioni di cui all'art. 100 del d.lgs. n. 36/2023.

1.2.4. Né l'appellante ha offerto elementi idonei a dimostrare che, nella concreta fattispecie, l'avvalimento dedotto in gara fosse stato in realtà utilizzato per surrogare requisiti essenziali di ammissione, anziché per il solo conseguimento del punteggio riferito alla certificazione EMAS.

1.2.5. Inoltre, non risulta dimostrata, in concreto, l'inidoneità dell'ausiliaria a mettere a disposizione le risorse oggetto di avvalimento.

1.2.6. Non può pervenirsi a diverse conclusioni anche ipotizzando, in via meramente teorica, l'esistenza di carenze dell'impresa ausiliaria in ordine ad alcuni requisiti speciali.

In tale evenienza, infatti, troverebbe applicazione il meccanismo, previsto tanto dalla *lex specialis* quanto dall'art. 104, del d.lgs. n. 36 del 2023, della sostituzione dell'impresa ausiliaria risultata priva dei prescritti requisiti.

Ciò comporta che l'eventuale accertamento di una carenza dell'ausiliaria non avrebbe determinato, in via automatica, la perdita del punteggio attribuito per la certificazione EMAS, ma avrebbe imposto, piuttosto, alla stazione appaltante di consentire la sostituzione del soggetto ausiliario, con conseguente ulteriore conferma dell'assenza di un interesse concreto dell'appellante all'accoglimento della censura.

1.2.7. Deve, altresì, osservarsi che la società ausiliaria risulta comunque in possesso del requisito di idoneità professionale richiesto dalla normativa di settore, avuto riguardo all'iscrizione camerale per attività pertinenti all'oggetto dell'affidamento.

1.2.8. In tale contesto, reputa il Collegio che non possa pretendersi, con riguardo all'avvalimento premiale, una perfetta coincidenza tra tutti i requisiti professionali richiesti al concorrente e quelli posseduti dall'ausiliaria, tanto più in presenza di una disciplina di gara che espressamente correla taluni requisiti, quale l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, al soggetto esecutore del servizio.

1.2.8. Parimenti infondate sono le censure concernenti il modello organizzativo ex d.lgs. n. 231 del 2001.

La *lex specialis* richiedeva, ai fini dell'attribuzione del relativo punteggio, la sola conformità del modello 231, non anche una verifica penetrante della sua complessiva efficacia sostanziale o della sua idoneità organizzativa sotto ogni profilo.

Dagli atti di causa risulta che -OMISSIS- ha prodotto un modello organizzativo assistito dalla richiesta attestazione di conformità, corredato dalla documentazione relativa all'organismo di vigilanza e ai pertinenti verbali di rinnovo. Tale produzione documentale era, dunque, sufficiente a fondare,

in modo non irragionevole, l'attribuzione del punteggio previsto dal disciplinare.

1.2.9. Le deduzioni dell'appellante, quanto alla pretesa inidoneità del modello o alla incompatibilità di uno dei componenti dell'organismo di vigilanza, si risolvono, in realtà, in mere allegazioni assertive, non sorrette da adeguata dimostrazione né dal richiamo a specifiche disposizioni normative violate.

La documentazione prodotta dalla controinteressata — comprensiva dell'adozione del modello e della struttura dell'organismo di vigilanza — è stata ritenuta idonea dalla commissione giudicatrice, con valutazione che non appare affetta da manifesta illogicità o travisamento dei fatti.

Gli assunti dell'appellante, incentrati su presunti profili di incompatibilità interna all'organismo di vigilanza, si risolvono, in definitiva, in valutazioni di merito non sindacabili in sede giurisdizionale, in assenza di evidenti vizi macroscopici.

Non sussistono, pertanto, nel caso in esame, quei profili di manifesta illogicità o macroscopica irragionevolezza che, soli, avrebbero consentito al giudice amministrativo di sindacare l'apprezzamento tecnico dell'amministrazione.

2. Con il secondo motivo, l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso la configurabilità, in capo a -OMISSIS-, di condotte mendaci o fuorvianti in relazione all'attribuzione dei punteggi riferiti alle certificazioni ISO 50001, ISO 37001 e ISO 27001. 2.1. Secondo l'appellante, la controinteressata avrebbe reso dichiarazioni false o fuorvianti, ovvero avrebbe comunque tenuto un comportamento reticente e contrario ai principi di buona fede e fiducia, influenzando indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante, in particolare con riferimento all'attribuzione del punteggio relativo alle certificazioni aziendali.

2.2. Il motivo non è fondato.

2.2.1. Come correttamente rilevato nella decisione impugnata, non emerge dagli atti di gara una dichiarazione espressa di possesso delle certificazioni

contestate, né la produzione di documentazione idonea a indurre in errore la stazione appaltante.

L'erronea attribuzione del punteggio è, pertanto, riconducibile a un errore valutativo della commissione, non già a una condotta dolosa o gravemente colposa dell'operatore economico.

2.2.2. Dalla relazione tecnica di -OMISSIS- si evince, infatti, che l'impresa si è limitata a riportare, secondo l'ordine dei criteri fissati dalla *lex specialis*, l'elencazione delle certificazioni astrattamente rilevanti, senza rendere, per quelle qui contestate, una dichiarazione positiva di possesso né produrre documentazione atta a farle apparire esistenti.

2.2.3. In tale contesto, non è ravvisabile alcuna violazione dei principi di buona fede e fiducia, né risulta integrata una falsa dichiarazione o una informazione fuorviante suscettibile di assumere rilievo quale grave illecito professionale.

Deve, pertanto, escludersi che la vicenda in esame potesse legittimare l'esclusione dell'aggiudicataria dalla procedura.

2.2.4. Né può attribuirsi rilievo escludente al comportamento omissivo dell'operatore, non essendo configurabile, in capo al concorrente, un obbligo giuridico di segnalare errori valutativi dell'amministrazione in sede di gara.

In difetto di una dichiarazione mendace o di un'informazione fuorviante, non ricorrono i presupposti per l'applicazione degli artt. 95, 96 e 98, del d.lgs. n. 36/2023.

3. Con il terzo motivo, l'appellante censura il capo della sentenza impugnata che ha ritenuto immune da vizi la verifica di congruità dell'offerta di -OMISSIS- con riguardo ai costi della manodopera, assumendo che la stazione appaltante avrebbe dovuto tener conto delle sopravvenute tabelle ministeriali.

3.1. In particolare, l'appellante deduce che la stazione appaltante avrebbe illegittimamente ritenuto congruo il costo della manodopera indicato dalla controinteressata, benché esso fosse parametrato a tabelle ministeriali non aggiornate e non coerenti con il costo del lavoro vigente al momento della

presentazione dell'offerta e dell'esecuzione del contratto. 3.2. L'appellante censura, altresì, la legittimità della risposta resa dal RUP al chiarimento n. 7 del 27 marzo 2024, nella parte in cui avrebbe consentito di formulare l'offerta sulla base di parametri non attuali, rinviando alla fase esecutiva l'eventuale adeguamento.

3.3. Anche tale motivo è infondato.

3.3.1. Va in senso contrario ribadito il principio, seguito da un costante orientamento del Consiglio di Stato, secondo cui i costi medi della manodopera risultanti dalle tabelle ministeriali non integrano parametri assoluti e inderogabili, ma assolvono a una funzione meramente indicativa, restando ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare, in relazione alla propria organizzazione aziendale, la sostenibilità di costi differenti, purché siano rispettati i minimi salariali.

3.3.2. Nel caso in esame, la stazione appaltante ha proceduto alla verifica dell'offerta, esaminando le giustificazioni rese dalla controinteressata e ritenendole congrue in ragione della rimodulazione dell'organico e della coerenza organizzativa complessiva dell'offerta.

Le valutazioni così espresse non appaiono inficiate da manifesta illogicità, irragionevolezza o travisamento, sicché esse si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo, che non può sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio di apprezzamenti connotati da discrezionalità tecnica.

3.3.3. Va, altresì, osservato che, anche a voler accedere alla prospettazione dell'appellante circa la necessità di considerare le nuove tabelle ministeriali, non risulta in concreto dimostrata l'inattendibilità dell'offerta dell'aggiudicataria.

Dalla stessa ricostruzione difensiva delle parti emerge, infatti, che il costo della manodopera indicato da -OMISSIS-, anche ove incrementato dei maggiori oneri derivanti dalle sopravvenienze tabellari, resterebbe comunque compatibile sia con l'importo complessivo posto a base di gara, sia con le stime economiche operate dall'amministrazione.

Difetta, dunque, la prova di una effettiva incongruità dell'offerta.

3.3.4. Sotto altro profilo, deve rilevarsi che la *lex specialis* e i chiarimenti resi in gara risultano coerenti nel valorizzare, ai fini della formulazione dell'offerta, il costo del personale desunto dalle tabelle vigenti al momento della predisposizione degli atti di gara, rimettendo all'eventuale fase esecutiva l'adeguamento correlato alle sopravvenienze, secondo il meccanismo della revisione dei prezzi.

Tale impostazione non appare irragionevole né incompatibile con il quadro regolatorio di riferimento.

3.3.4. Il motivo presenta, inoltre, profili di inammissibilità.

Gli elementi essenziali posti a fondamento della censura — e cioè il costo della manodopera indicato nell'offerta economica e il parametro contrattuale assunto a riferimento — erano già conoscibili all'atto dell'aggiudicazione, sicché la relativa contestazione avrebbe dovuto essere tempestivamente proposta, senza attendere l'ostensione delle giustificazioni rese in sede di verifica dell'anomalia.

3.3.5. In ogni caso, anche a voler configurare un difetto di istruttoria nell'operato della stazione appaltante, tale vizio non potrebbe tradursi in un accertamento giudiziale diretto di incongruità dell'offerta, trattandosi di valutazione riservata all'amministrazione e connotata da apprezzamenti tecnico-discrezionali.

4. Con il quarto motivo, l'appellante deduce che l'offerta tecnica di -OMISSIS- sarebbe carente sotto il profilo del personale amministrativo e che tale insufficienza avrebbe dovuto determinare l'esclusione dell'aggiudicataria o, comunque, una diversa valutazione della sua offerta.

4.1. Secondo l'appellante, la riduzione del personale amministrativo e la mancata previsione di specifiche risorse per taluni servizi obbligatori — tra cui il supporto allo sportello TARI e la gestione dei centri comunali di raccolta — determinerebbero una difformità dell'offerta tecnica rispetto ai

requisiti minimi imposti dagli atti di gara, tale da comportare l'esclusione della controinteressata.

4.2. Il motivo non è fondato.

4.2.1. La clausola del disciplinare richiamata dall'appellante, nella parte in cui impone al concorrente di disporre di personale sufficiente e idoneo a garantire la regolare esecuzione del servizio, non integra un requisito minimo di partecipazione, tale da imporre l'esclusione automatica del concorrente in caso di dedotta carenza, ma esprime piuttosto un parametro di adeguatezza tecnico-organizzativa rimesso alla valutazione della stazione appaltante.

Ne consegue che la censura, per come formulata, investe un apprezzamento tecnico-discrezionale della commissione giudicatrice, sindacabile dal giudice amministrativo solo in presenza di macroscopici vizi di logicità o ragionevolezza, che nella specie non risultano dimostrati.

4.2.2 Né l'appellante ha offerto adeguata prova che l'eventuale diversa valutazione del profilo contestato avrebbe determinato un abbattimento del punteggio tale da consentirle il superamento dell'aggiudicataria.

Anche sotto tale profilo, difetta la dimostrazione di un interesse concreto all'accoglimento del motivo.

4.2.3. Nel merito, le censure non colgono nel segno.

L'assunto secondo cui -OMISSIS- avrebbe previsto una sola unità amministrativa si fonda su una lettura parziale della documentazione tecnica. Dalla complessiva disamina delle tabelle riepilogative e della relazione sul costo del personale emerge, invece, che l'offerta dell'aggiudicataria contemplava più unità amministrative, destinate alle funzioni di supporto gestionale e organizzativo, ivi comprese quelle connesse all'ufficio tariffa.

La valutazione espressa dalla commissione sul punto non appare, pertanto, inficiata dai vizi denunciati.

5.Con il quinto motivo di appello, la società appellante ripropone, in via conseguenziale, le domande di reintegrazione in forma specifica e di risarcimento del danno per equivalente, già formulate in primo grado e

respinte dal Tribunale amministrativo regionale, chiedendo, in particolare, l'aggiudicazione della gara in proprio favore ovvero, in caso di stipula del contratto, la declaratoria di inefficacia dello stesso e il proprio subentro, con riserva subordinata di tutela risarcitoria per equivalente.

5.1. Il motivo è infondato.

Il rigetto dei motivi di annullamento comporta, in via consequenziale, il rigetto delle domande risarcitorie, difettando il presupposto dell'illegittimità dell'azione amministrativa.

6. Con il primo motivo di appello incidentale -OMISSIS- censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto fondate le doglianze di -OMISSIS- concernenti la pretesa omessa valutazione, da parte della stazione appaltante, delle vicende dichiarate da -OMISSIS- nella dichiarazione integrativa al DGUE, ai fini dell'apprezzamento di eventuali illeciti professionali e della conseguente affidabilità dell'operatore economico.

6.1. Il motivo è fondato.

6.1.2. Il T.a.r. ha ritenuto illegittima l'aggiudicazione in favore di -OMISSIS- per asserita omessa valutazione, da parte della stazione appaltante, delle vicende dichiarate nella dichiarazione integrativa al DGUE ai fini dell'apprezzamento dell'affidabilità dell'operatore economico.

6.1.3. La statuizione non può essere condivisa.

Secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, formatosi già nel vigore del previgente codice e tuttora applicabile, la stazione appaltante è tenuta a motivare puntualmente le esclusioni, ma non anche le ammissioni, ove su queste non siano state sollevate specifiche contestazioni in sede procedimentale (Cons. Stato, V, 5 maggio 2020, n. 2850; VI, 18 luglio 2016, n. 3198; Cons. Stato, V, n. 2580/2020; VI, 6 dicembre 2021, n. 8081; da ultimo Cons. Stato, V, 7 novembre 2025, n. 8661).

In tali ipotesi, la valutazione di non gravità delle circostanze dichiarate può risultare anche implicitamente, per *facta concludentia*, dall'ammissione alla gara dell'operatore economico.

6.1.4. Nel caso in esame, emerge che -OMISSIS- abbia dichiarato integralmente le vicende rilevanti; parimenti risulta dagli atti che la stazione appaltante ne ha avuto piena conoscenza, dandone conto nel provvedimento di aggiudicazione.

Non può pertanto ravvisarsi alcuna omissione valutativa.

6.1.5. Il T.a.r. ha altresì ritenuto che le vicende dichiarate rientrassero tra quelle valutabili quali illeciti professionali.

Anche tale conclusione non può essere condivisa.

Il sistema delineato dagli artt. 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023 prevede una tipizzazione delle fattispecie rilevanti e richiede, altresì, la sussistenza di precisi presupposti, tra cui l'idoneità del fatto a incidere sull'affidabilità dell'operatore e il rispetto del limite temporale di rilevanza.

Nel caso in esame:

I) le vicende concluse con sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere non sono suscettibili di valutazione ai fini escludenti, venendo meno il "fatto valutabile" (Cons. Stato, V, 7 gennaio 2025, n. 167);

ii) i reati urbanistici assumono rilievo solo in relazione a specifiche tipologie di appalti, non ricorrenti nella fattispecie;

iii) le condotte penalmente rilevanti, comunque, risultano temporalmente non rilevanti, essendo decorso il triennio previsto dall'art. 96, comma 10, del codice.

Sul punto, la giurisprudenza ha chiarito che il termine triennale decorre dalla data di emissione degli atti processuali indicati dalla norma e non dalla loro notifica o dall'esito definitivo del giudizio (Cons. Stato, V, 7 gennaio 2025, n. 167; Cons. Stato, V, 5 luglio 2023, n. 6584). Una diversa interpretazione determinerebbe un'irragionevole estensione temporale della rilevanza dell'illecito, in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

6.1.6. Parimenti erronea è la statuizione con cui il T.a.r. ha ravvisato un difetto di motivazione in ordine alle misure di *self-cleaning*.

L'art. 96, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023 impone un obbligo motivazionale espresso soltanto nel caso in cui tali misure siano ritenute intempestive o insufficienti. Diversamente, la loro valutazione positiva può risultare implicitamente dal provvedimento finale.

Nel caso in esame, la stazione appaltante ha dato atto dell'interruzione del rapporto con il soggetto interessato e della riorganizzazione aziendale, qualificandole come misure di self-cleaning. La relativa valutazione rientra nella discrezionalità tecnica dell'amministrazione, sindacabile solo nei limiti della manifesta illogicità (Cons. Stato, V, 3 giugno 2024, n. 4930; III, 21 luglio 2023, n. 7163), nella specie non ravvisabile.

Ne consegue che il primo motivo del ricorso di primo grado proposto da -OMISSIS- avrebbe dovuto essere rigettato.

6.1.7. Le censure incidentali riproposte in appello risultano fondate.

È, in primo luogo, fondato il motivo con cui si deduce che l'offerta di -OMISSIS- supera l'importo posto a base di gara.

L'art. 70 del d.lgs. n. 36/2023 sancisce l'inammissibilità delle offerte il cui prezzo eccede la base d'asta, presidio funzionale alla tutela della par condicio e alla certezza del confronto competitivo (Cons. Stato, III, 16 ottobre 2023, n. 9078).

Dalla documentazione di gara emerge che, sommando l'importo ribassato, i costi della manodopera dichiarati e gli oneri di sicurezza, l'offerta complessiva di -OMISSIS- risulta superiore alla base d'asta.

Al riguardo non può condividersi la diversa ricostruzione accolta dal T.a.r., fondata su una detrazione non coerente con la struttura dell'offerta.

Come chiarito dalla giurisprudenza, il prezzo dell'appalto deve comunque assicurare un margine di utile e comprendere i costi generali (Cons. Stato, V, 27 marzo 2024, n. 2908).

Ne consegue che, sotto il profilo in esame, l'offerta di -OMISSIS- avrebbe dovuto essere esclusa.

6.1.8. È altresì fondato il motivo concernente la commistione tra offerta tecnica ed economica.

La *lex specialis* vietava espressamente l'inserimento di elementi economici nell'offerta tecnica, prevedendo l'esclusione in caso di violazione.

Nel caso in esame, -OMISSIS- ha inserito nella relazione tecnica dati (monte ore, livelli retributivi e costi orari) idonei a rendere conoscibile il costo complessivo della manodopera, poi coincidente con quello indicato nell'offerta economica.

Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, il principio di segretezza dell'offerta economica tutela non solo l'effettiva lesione, ma anche il mero rischio di condizionamento dell'attività valutativa (Cons. Stato, III, 26 febbraio 2019, n. 1335; V) e cioè è sufficiente che la contaminazione «*abbia la capacità, anche solo potenziale, di influenzare la valutazione della commissione giudicatrice sulla preferenza da accordare all'una piuttosto che all'altra offerta*» (Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2021, n. 4871).

In presenza di un espresso divieto della lex specialis, la violazione comporta l'esclusione.

6.1.9. Parimenti fondata è la censura relativa al mancato rispetto dei requisiti minimi concernenti il parco mezzi.

Il capitolato imponeva, quale requisito minimo, che almeno il 30% dei mezzi fosse a basso impatto ambientale, prevedendo l'esclusione in caso di difformità.

Dalla documentazione in atti emerge che -OMISSIS- non ha raggiunto tale soglia.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, le difformità dell'offerta tecnica rispetto ai requisiti minimi impongono l'esclusione e non una mera penalizzazione (Cons. Stato, III, 21 ottobre 2015, n. 4804; V, 17 febbraio 2016, n. 633; V, 5 maggio 2016, n. 1809; Cons. Stato, V, 25 luglio 2019, n. 5260; V, 4 agosto 2022, n. 6840).

6.1.10.È, infine, fondato anche il motivo relativo all'annullamento della determinazione di esecuzione anticipata.

Ai sensi dell'art. 17, comma 8, del d.lgs. n. 36/2023, l'esecuzione anticipata è consentita per motivate ragioni, specie in presenza di esigenze di urgenza.

Nella fattispecie in esame, la stazione appaltante ha motivato il provvedimento richiamando:

i) il protrarsi della gestione in proroga;

ii) l'esigenza di assicurare la continuità del servizio;

iii) la verifica dei requisiti dell'aggiudicataria.

Tali elementi integrano adeguate ragioni di interesse pubblico, coerenti con il principio del risultato e con la natura essenziale del servizio.

7. In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono:

i) il ricorso in appello principale deve essere rigettato;

ii)i l'appello incidentale deve essere accolto, con conseguente riforma della sentenza impugnata in relazione ai capi censurati;

iii) il ricorso incidentale di primo grado deve essere accolto, con conseguente esclusione di -OMISSIS-.

8. In ragione della parziale novità delle questioni esaminate nella presente controversia, le spese d del doppio grado di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, principale e incidentale, proposti:

i) respinge l'appello principale;

ii)accoglie, nei sensi e nei limiti indicati in motivazione, l'appello incidentale;

iii) compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Luigi Furno

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO