

Il concetto di servizi analoghi non va inteso come identità, ma quale mera similitudine tra le prestazioni richieste

di Davide Cozzolino

Data di pubblicazione: 21-7-2025

(...), Per "servizi analoghi" non si intendono "servizi identici", essendo necessario ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti. Al fine di verificare la sussistenza del requisito di capacità tecnico-professionale, la verifica delle attività pregresse va fatta in concreto, tenendo conto del contenuto intrinseco delle prestazioni nonché della tipologia e dell'entità delle attività eventualmente coincidenti. La nozione di servizi analoghi è quella di servizi afferenti al medesimo settore imprenditoriale o professionale (Cons. Stato, Sez. V, 02/04/2024, n. 3007).

Guida alla lettura

L'esegesi in illustrazione del giudice amministrativo di *prime cure*, sia pure nei limiti della complessità delle diverse questioni trattate, si apprezza per avere condiviso l'impostazione giurisprudenziale che è approdata alla tesi che **la nozione di servizi analoghi non va intesa come identità, ma quale mera similitudine tra le prestazioni richieste dal bando di gara**. In particolare, come declinazione del temperamento dell'**esigenza di selezionare un imprenditore qualificato, con il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche**.

Invero, perché la giustizia amministrativa pare ormai essersi stratificata sulla posizione che **la nozione di servizi analoghi non si identifica con quella di servizi identici**.

Del resto, i medesimi servizi analoghi dovrebbero consentire a un operatore economico di spendere, come requisito di partecipazione alla gara, un insieme di prestazioni (*rectius* servizi) che rientrano nel medesimo settore imprenditoriale o professionale cui afferisce l'appalto e da cui l'amministrazione ne può dedurre la sua **affidabilità**. Segnatamente, nella sua capacità maturata nel tempo di svolgere/eseguire la prestazione del peculiare contratto oggetto di affidamento pubblico, secondo il canone generale della buona fede oggettiva fertilizzato dal bene della vita solidarietà sociale.

In tale ambito, d'altra parte, è stato puntualizzato dal giudice amministrativo che per realizzarsi l'analogia è necessaria la ricerca di **elementi di similitudine** tra i servizi presi in considerazione, la quale analogia stessa può conseguire solo dal risultato positivo gemmato dal **confronto tra le prestazioni dell'appalto da affidare e quelle oggetto dei servizi indicati dai concorrenti**.

In estrema sintesi, la comparazione in questione di analogia dei servizi si esalta (per il giudicante) nel **contemperamento dell'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato, con il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche**. Cosicché, la verifica della sussistenza del requisito di capacità tecnico professionale sulle attività pregresse deve essere eseguita dall'autorità amministrativa appaltante in concreto, tenendo conto del contenuto intrinseco delle prestazioni e della loro tipologia, oltre che dell'entità delle attività eventualmente coincidenti.

Va da sé che la giurisprudenza in esame si pone in segno di continuità con l'ermeneutica del giudice amministrativo di ultima istanza dello Stato italiano (*id est* Consiglio di Stato), che pare essersi affermata, peraltro, su una interpretazione della *lex specialis* di gara conforme ai principi di **ragionevolezza** e di **proporzionalità**, ossia nella esclusione di definizioni eccessivamente restrittive e con un effetto sostanzialmente anticoncorrenziale, poiché l'intima tutela sembra sostanzarsi nel favorire la massima partecipazione alla gara.

Conseguentemente, per la giustizia amministrativa il **concetto di servizio analogo non deve essere inteso come una barriera all'ingresso di nuovi operatori economici, perché questi ultimi, con la loro professionalità maturata nel tempo, invece, possono diversificare i prodotti/beni/articoli apportando un miglioramento e una innovazione per uno specifico segmento di mercato. Difatti, il concetto di analogia di un servizio non dovrebbe essere inteso come identità, bensì in modo di mera similitudine tra prestazioni richieste, tenendo conto che l'interesse pubblico sottostante non è certamente la creazione di una riserva a favore degli imprenditori già presenti sul mercato. Ma, al contrario, l'apertura del mercato attraverso l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti, per i quali si può auspicare un giudizio complessivo positivo di affidabilità incentivato, però, dalle intangibili garanzie di forniture di migliore livello qualitativo.**

Per contro, la nozione di **servizi identici individua una categoria chiusa di prestazioni aventi medesima consistenza di tipo e di funzione. Tale, però, da collidere proprio con la massima concorrenza** nel mercato interno dell'Unione europea.

Conclusivamente, calando le direttrici esegetiche che precedono nel caso concreto, come integrate delle ulteriori condivise impostazioni ermeneutiche della giustizia amministrativa maturate, non per ultime, in materia di corretta applicazione dei principi di risultato, fiducia, buona fede e affidamento, alla luce della pubblicazione del terzo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), il T.A.R. Campania sede di Salerno ha respinto il ricorso come integrato dai tre motivi aggiunti pure perché non ha accolto proprio le doglianze in tema di servizi analoghi contestate. Tuttavia, compensando le spese processuali tra le parti costituite in giudizio, in ordine all'accertata complessità delle questioni trattate.

N. 00977/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01644/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1644 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ecological Systems S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B2598F44DE, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Maria Fucci e Flavia De Bartolomeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Lioni, in persona del sindaco e legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Barrasso Giuseppe con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ricicloro S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Di Lieto e Rosario Maglio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

? della Determinazione del Responsabile del Settore Tecnico n. 543 del 19.9.2024, n. 923 Reg. Generale, con la quale il Comune di Lioni ha disposto l'aggiudicazione dei "servizi di igiene urbana del territorio comunale di Lioni - Annualità Anno 2025-2028 - CIG: B2598F44DE" in favore della controinteressata;

? della successiva Determinazione del Responsabile del Settore Tecnico n. 573 del 8.10.2024 (n. 978 Reg. Generale) ad oggetto "Aggiudicazione definitiva con intervenuta efficacia";

? di tutti i verbali di gara e loro allegati ed in particolare dei verbali n.1 del 19.8.2024 (seduta pubblica), n.2 del 28.8.2024 (seduta pubblica), n.3 del 30.8.2024 (seduta riservata), n.4 del 9.9.2024 (seduta riservata), n.5 dell'11.9.2024 (seduta riservata), n.6 del 19.9.2024 (seduta pubblica) richiamati nelle determinazioni n. 543/2024 e n. 573/2024;

? di ogni altro atto ai predetti presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, inclusi ove occorra in parte qua e nei limiti di interesse della ricorrente, il bando/disciplinare, il capitolato speciale di appalto e loro allegati,

nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente di conseguire l'aggiudicazione della gara e, per l'effetto, di stipulare il contratto, anche a mezzo di subentro a cui si rende fin d'ora disponibile, per l'intera durata dell'affidamento prevista dalla lex specialis;

per la declaratoria di inefficacia, anche retroattiva, del contratto se ed in quanto nelle more stipulato;

infine, per il risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimità degli atti impugnati, in forma specifica ovvero per equivalente, come da richieste che saranno formulate:

nonché, in seguito alla proposizione dei primi motivi aggiunti:

per l'annullamento

previa concessione di misure cautelari

della Determinazione del Responsabile del Settore Tecnico n. 543 del 19.9.2024, n. 923 Reg. Generale, con la quale il Comune di Lioni ha disposto l'aggiudicazione dei "servizi di igiene urbana del territorio comunale di Lioni - Annualità Anno 2025-2028 - CIG: B2598F44DE" in favore della controinteressata;

della successiva Determinazione del Responsabile del Settore Tecnico n. 573 del 8.10.2024 (n. 978 Reg. Generale) ad oggetto "Aggiudicazione definitiva con intervenuta efficacia";

di tutti i verbali di gara e loro allegati ed in particolare dei verbali n.1 del 19.8.2024 (seduta pubblica), n. 2 del 28.8.2024 (seduta pubblica), n.3 del 30.8.2024 (seduta riservata), n.4 del 9.9.2024 (seduta riservata), n.5 dell'11.9.2024 (seduta riservata), n. 6 del 19.9.2024 (seduta pubblica) richiamati nelle predette determinazioni n. 543/2024 e n. 573/2024;

di ogni altro atto ai predetti presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, inclusi ove occorra in parte qua e nei limiti di interesse della ricorrente, il bando, il disciplinare, il capitolato speciale di appalto e loro allegati,

nonché per l'accertamento

del diritto della ricorrente di conseguire l'aggiudicazione della gara e, per l'effetto, di stipulare il contratto, anche a mezzo di subentro a cui si rende fin d'ora disponibile, per l'intera durata dell'affidamento prevista dalla lex specialis;

per la declaratoria di inefficacia, anche retroattiva, del contratto se ed in quanto nelle more stipulato;

infine, per il risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimità degli atti impugnati, in forma specifica ovvero per equivalente, come da richieste formulate nell'atto introduttivo;

nonché, in seguito alla proposizione dei secondi motivi aggiunti:

? della Determinazione del Responsabile del Settore Tecnico n. 543 del 19.9.2024, n. 923 Reg. Generale, con la quale il Comune di Lioni ha disposto l'aggiudicazione dei "servizi di igiene urbana del territorio comunale di Lioni - Annualità Anno 2025-2028 - CIG: B2598F44DE" in favore della controinteressata;

? della successiva Determinazione del Responsabile del Settore Tecnico n. 573 del 8.10.2024 (n. 978 Reg. Generale) ad oggetto "Aggiudicazione definitiva con intervenuta efficacia";

? di tutti i verbali di gara e loro allegati ed in particolare dei verbali n.1 del 19.8.2024 (seduta pubblica), n.2 del 28.8.2024 (seduta pubblica), n.3 del 30.8.2024 (seduta riservata), n.4 del 9.9.2024 (seduta riservata), n. 5 dell'11.9.2024 (seduta riservata), n. 6 del 19.9.2024 (seduta pubblica) richiamati nelle predette determinazioni n. 543/2024 e n. 573/2024;

? di ogni altro atto ai predetti presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, inclusi ove occorra in parte qua e nei limiti di interesse della ricorrente, il bando, il disciplinare, il capitolato speciale di appalto e loro allegati, nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente di conseguire l'aggiudicazione della gara e, per l'effetto, di stipulare il contratto, anche a mezzo di subentro a cui si rende fin d'ora disponibile, per l'intera durata dell'affidamento prevista dalla lex specialis;

per la declaratoria di inefficacia, anche retroattiva, del contratto se ed in quanto nelle more stipulato;

infine, per il risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimità degli atti impugnati, in forma specifica ovvero per equivalente, come da richieste formulate nell'atto introduttivo;

nonché, in seguito alla proposizione dei terzi motivi aggiunti:

per l'annullamento degli stessi atti e provvedimenti già impugnati e per l'accertamento del diritto della ricorrente di conseguire l'aggiudicazione della gara e, per l'effetto, di stipulare il contratto, anche a mezzo di subentro a cui si rende fin d'ora disponibile, per l'intera durata dell'affidamento prevista dalla lex specialis;

per la declaratoria di inefficacia, anche retroattiva, del contratto se ed in quanto nelle more stipulato;

infine, per il risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimità degli atti impugnati, in forma specifica ovvero per equivalente, come da richieste formulate nell'atto introduttivo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lioni e di Riciclolo S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2025 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori Fucci Francesco Maria, De Bartolomeo Flavia, Barrasso Giuseppe, Di Lieto Andrea;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso principale, notificato il 18 ottobre 2024 e depositato in pari data, l'impresa ricorrente impugna la determinazione comunale numero 543 del 19 settembre 2024, con cui è stata disposta l'aggiudicazione dell'appalto dei servizi di igiene urbana del territorio comunale di Lioni per le annualità 2025-2028 a favore della controinteressata e la successiva determinazione comunale numero 573 dell'8 ottobre 2024 avente ad oggetto l'aggiudicazione definitiva, con intervenuta efficacia, dello stesso appalto; impugna inoltre tutti gli atti di gara e chiede l'accertamento del diritto di conseguire l'aggiudicazione dell'appalto, anche mediante subentro nel contratto eventualmente stipulato, che chiede sia privato di efficacia anche retroattiva, chiedendo infine il risarcimento del danno ingiusto in forma specifica ovvero per equivalente.

Con il primo motivo, la ricorrente deduce innanzitutto la illegittimità dell'aggiudicazione disposta con la determinazione comunale numero 543 del 19 settembre 2024; essa sarebbe stata adottata in violazione dell'articolo 17 del nuovo codice dei contratti pubblici, decreto legislativo numero 36 del 2023, che prevede l'aggiudicazione, con efficacia immediata, dopo la verifica del possesso dei requisiti da parte dell'offerente, come del resto sarebbe stato disposto dall'articolo 24 del disciplinare di gara; in violazione del codice dei contratti pubblici, nonché del principio dell'autovincolo, con riferimento al richiamato articolo 24 del disciplinare di gara, l'Amministrazione aggiudicatrice avrebbe disposto l'aggiudicazione senza la previa verifica dei requisiti dichiarati dall'impresa aggiudicataria; riferendosi erroneamente al modulo procedimentale previsto dal previgente codice dei contratti pubblici, decreto legislativo 50 del 2016, l'Amministrazione aggiudicatrice si sarebbe riservata di procedere successivamente alla declaratoria di efficacia dell'aggiudicazione, dopo la tardiva verifica del possesso dei requisiti; inoltre, in violazione dell'articolo 17, comma 5, del vigente codice dei contratti pubblici,

avrebbe omesso ogni valutazione sulla conformità all'interesse pubblico dell'aggiudicazione; il provvedimento impugnato sarebbe viziato, quindi, per violazione del principio del risultato, essendo stato inutilmente aggravato il procedimento, per violazione del principio della fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, per violazione dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento al legittimo esercizio del potere; il provvedimento impugnato sarebbe viziato anche per la carenza di istruttoria, con riferimento all'omessa verifica del possesso dei requisiti, per illogicità e irragionevolezza, per difetto di motivazione sulle ragioni per cui l'aggiudicazione sarebbe stata disposta senza la verifica dei requisiti.

Nell'ambito dello stesso primo motivo di impugnazione, la ricorrente censura anche la successiva determinazione comunale numero 573 del 2024 che sarebbe viziata da illegittimità derivata dal precedente atto impugnato; questa seconda aggiudicazione sarebbe anche affetta da vizi propri, non essendo contemplato dall'articolo 17 del codice dei contratti pubblici e dall'articolo 24 del disciplinare di gara un provvedimento ulteriore e successivo rispetto all'aggiudicazione, neppure ai fini dell'integrazione dell'efficacia della stessa; il provvedimento da ultimo adottato, seppure denominato aggiudicazione definitiva con intervenuta efficacia, consisterebbe in una mera integrazione di efficacia della precedente aggiudicazione, in esito a un modulo procedimentale non contemplato dalla legge; mero espediente sarebbe stata la denominazione di aggiudicazione definitiva sovrapposta al provvedimento impugnato, non essendo prevista dal codice dei contratti una seconda aggiudicazione dello stesso appalto; anche questa seconda aggiudicazione sarebbe carente della valutazione di conformità all'interesse pubblico perseguito.

Il motivo è infondato.

Il codice dei contratti pubblici, decreto legislativo 36 del 2023, all'articolo 17, disciplina le fasi delle procedure di affidamento; in particolare, con riferimento alla fase dell'aggiudicazione, dispone, al comma 5, che l'organo preposto alla valutazione delle offerte predispone la proposta di aggiudicazione alla migliore offerta non anomala. L'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamina la proposta e, se la ritiene legittima e conforme all'interesse pubblico, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, dispone l'aggiudicazione che è immediatamente efficace.

La giurisprudenza ha interpretato la norma nel senso che l'art. 17, comma 5, del D.lgs. n. 36 del 2023 impone che l'aggiudicazione di un appalto avvenga solo dopo l'effettiva verifica dei requisiti in capo all'offerente, per cui l'effettiva aggiudicazione definitiva non può prescindere dall'espletamento delle verifiche predette, la cui omessa esecuzione rende illegittima l'aggiudicazione e comporta il suo annullamento (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 04/02/2025, n. 168).

La difesa della stazione appaltante eccepisce che la determina impugnata, numero 543 del 2024, non dovrebbe essere interpretata come aggiudicazione definitiva, bensì come proposta di aggiudicazione e approvazione degli atti di gara, essendosi riservata l'Amministrazione di procedere successivamente a dichiarare l'efficacia dell'aggiudicazione definitiva, previo espletamento della verifica dei requisiti dichiarati in sede di gara.

Le eccezioni dell'Amministrazione resistente non convincono perché il provvedimento numero 543 del 19 settembre 2024 deve essere necessariamente interpretato come aggiudicazione definitiva dell'appalto, essendo espressamente disposto al punto 2 di procedere alla approvazione della proposta di aggiudicazione e di aggiudicare in via definitiva il servizio all'impresa controinteressata; al successivo punto 5, peraltro, la stazione appaltante si è riservata di procedere con separato e successivo atto alla dichiarazione di efficacia dell'aggiudicazione definitiva, previo espletamento della verifica dei requisiti dichiarati in sede di gara.

Il provvedimento, dunque, deve essere ritenuto viziato dalla violazione del procedimento dettato dall'articolo 17, comma 5, del codice dei contratti, essendosi disposta l'aggiudicazione definitiva prima della verifica del possesso dei requisiti per la partecipazione alla gara; d'altra parte il provvedimento si presenta anomalo rispetto allo schema di aggiudicazione definitiva delineato dal richiamato articolo 17, comma 5, del codice dei contratti pubblici, che attribuisce efficacia immediata all'aggiudicazione, laddove la stazione appaltante ne ha rinviato l'attribuzione di efficacia ad una fase successiva del procedimento amministrativo, discostandosi dal procedimento delineato dalla legge, nonché dal disciplinare di gara, come correttamente osservato dalla parte ricorrente. In sostanza, tuttavia, al fine di sanare l'errore nel procedimento, l'Amministrazione aggiudicatrice ha adottato la successiva determinazione, numero 573 dell'8 ottobre 2024, mediante la quale, eseguita la verifica sul possesso dei requisiti, ha nuovamente aggiudicato in via definitiva l'appalto alla controinteressata, questa volta con dichiarazione di efficacia immediata del provvedimento.

Il comma 2 dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 consente alla pubblica amministrazione di convalidare i propri atti affetti da vizi di legittimità, attraverso una manifestazione di volontà intesa a eliminare il vizio da cui l'atto stesso è inficiato; ciò attraverso un istituto di carattere generale, la convalida, volto a rendere l'atto stabile a tutti gli effetti per i quali è preordinato, ogniqualvolta il pubblico interesse ne richieda il consolidamento. L'ampiezza della formula utilizzata dal legislatore consente di ricomprendere nella convalida figure quali la sanatoria (che si verifica allorquando un provvedimento viziato per mancanza nel procedimento di un atto preparatorio viene sanato dalla successiva emanazione dell'atto mancante) e la ratifica (consistente nell'appropriazione dell'atto, emesso da un organo incompetente ovvero fornito di una competenza temporanea e occasionale, da parte dell'autorità che sarebbe stata competente) (Cons. Stato, Sez. V, 22/08/2023, n. 7891).

La convalida quindi, è il provvedimento con il quale la Pubblica Amministrazione, nell'esercizio del proprio potere di autotutela decisionale ed all'esito di un procedimento di secondo grado, interviene su un provvedimento amministrativo viziato e, come tale, annullabile, emendandolo dai vizi che ne determinano l'illegittimità e, dunque, l'annullabilità. Tale atto presuppone pertanto, ai sensi dell'art. 21-nonies, L. n. 241 del 1990, la sussistenza di ragioni di pubblico interesse e che non sia decorso un termine eccessivo, secondo criteri di ragionevolezza, dall'adozione dell'atto illegittimo (Cons. Stato, Sez. VI, 19/06/2023, n. 5999).

In sostanza, con la rinnovata aggiudicazione definitiva ed efficace dell'8 ottobre 2024, la stazione appaltante ha inteso, seppure non dichiaratamente, convalidare la precedente aggiudicazione definitiva, illegittima per violazione delle regole del procedimento

amministrativo dettato dal codice dei contratti pubblici e richiamato dal disciplinare di gara.

Nel caso concreto, il provvedimento di convalida deve essere precisamente qualificato come sanatoria, in quanto adottato per la carenza, nel provvedimento di aggiudicazione in precedenza adottato, della fase procedimentale consistente nella verifica del possesso dei requisiti da parte dell'impresa aggiudicataria.

Il provvedimento di convalida impugnato, in tal modo qualificato, è immune dai vizi di legittimità dedotti dalla ricorrente, essendo conforme al principio di ragionevolezza e al principio del risultato, fondante le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. E' stato convalidato, infatti, un provvedimento di aggiudicazione viziato soltanto sul piano formale, essendo risultata positivamente espletata, al momento della convalida, la fase di verifica dei requisiti in possesso dell'aggiudicataria; la convalida, oltre ad essere stata adottata entro un tempo ragionevole, poco più di un mese dalla aggiudicazione affetta dal vizio del procedimento, ha eliminato l'errore procedimentale senza interferire con gli effetti eventualmente lesivi del provvedimento illegittimo, trattandosi di un provvedimento ancora inefficace, quindi inidoneo a ledere concretamente gli interessi sia della parte interessata che di quella controinteressata; con riferimento all'interesse pubblico, richiamato dalla ricorrente, il provvedimento di convalida risulta conforme, implicitamente, a tale interesse, mentre sarebbe stato contrario all'interesse pubblico un procedimento di annullamento in autotutela di un provvedimento formalmente illegittimo, ma sostanzialmente convalidabile, una volta espletata positivamente la verifica sul possesso dei requisiti.

Con il secondo motivo, parte ricorrente deduce che l'aggiudicazione sarebbe altresì illegittima perché il disciplinare di gara prevedeva la verifica dell'equivalenza delle tutele nel caso in cui l'aggiudicatario avesse dichiarato di applicare un contratto collettivo nazionale diverso rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante, del rispetto della clausola sociale e dell'attendibilità degli impegni in relazione alla stabilità occupazionale e alle pari opportunità. La stazione appaltante non avrebbe espletato le verifiche. Violazione, quindi, del principio dell'auto-vincolo, carenza di istruttoria, illogicità e irragionevolezza, difetto di motivazione.

Il motivo è inammissibile per genericità, non essendo stato allegato dalla ricorrente il contratto collettivo nazionale, diverso rispetto a quello indicato nel disciplinare di gara, che l'aggiudicataria avrebbe dichiarato di applicare; in realtà, la ricorrente neppure deduce espressamente l'applicazione, da parte dell'aggiudicataria, di un contratto collettivo nazionale alternativo rispetto a quello indicato nel disciplinare di gara, ma si limita a censurare, sul piano formale, la omessa eventuale verifica al riguardo; non è ammissibile, nel processo amministrativo, dedurre un vizio di legittimità per una eventualità concretamente insussistente, così come è inammissibile censurare la omessa verifica, da parte della stazione appaltante, del rispetto della clausola sociale, degli impegni per la stabilità dell'occupazione e per il rispetto delle pari opportunità senza la deduzione di alcuna concreta violazione degli obblighi richiamati.

Con il terzo motivo, proposto con riserva di motivi aggiunti in esito all'accesso agli atti di gara e alla documentazione e all'offerta dell'aggiudicataria, la ricorrente deduce la illegittimità dell'aggiudicazione per vizi sostanziali.

Il motivo dovrà essere esaminato in sede di scrutinio dei motivi aggiunti, ai quali rinvia.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 21 ottobre 2024 e depositato in pari data, sono articolati quattro motivi di illegittimità dell'aggiudicazione, riferiti, rispettivamente, il primo e il secondo, ai requisiti di capacità tecnica e professionale, il terzo, proposto in via subordinata, alla violazione dei criteri di valutazione delle offerte, il quarto, con riserva di ulteriori motivi aggiunti, al punteggio attribuito all'offerta tecnica dell'aggiudicataria, da specificare in esito al richiesto accesso a tale offerta tecnica.

Con il primo motivo aggiunto, la ricorrente deduce la violazione dell'articolo 6 del disciplinare di gara, che ha stabilito i requisiti di ordine speciale e i relativi mezzi di prova, con specifico riferimento ai requisiti di capacità tecnica e professionale; a tal fine la concorrente avrebbe dovuto dichiarare e comprovare l'esecuzione, negli ultimi tre anni, di servizi analoghi o similari alla raccolta dei rifiuti, allo spazzamento, alla gestione CCR, alla pulizia delle spiagge e altro, per enti pubblici o privati, per l'importo complessivo minimo di euro 2.420.898,17, oltre Iva.

L'aggiudicataria avrebbe invece dichiarato, con riferimento ai servizi analoghi svolti, l'esecuzione di soltanto quattro commesse, per un importo totale di euro 1.274.000, di gran lunga inferiore a quello minimo richiesto; l'importo sarebbe stato riferito, inoltre, anche agli anni 2020 e 2024, non compresi nel triennio di riferimento 2021-2023; in sede di soccorso istruttorio, l'aggiudicataria avrebbe documentato ulteriori attività, integrando in via postuma i requisiti di partecipazione; ad avviso della ricorrente il soccorso istruttorio non potrebbe essere ammesso per integrare successivamente i requisiti di partecipazione non dichiarati.

Il motivo è infondato.

L'articolo 101 del codice dei contratti pubblici, decreto legislativo 36 del 2023, prevede espressamente l'obbligo per la stazione appaltante di assegnare un termine non superiore a 10 giorni all'operatore economico concorrente per integrare ogni elemento mancante nella documentazione trasmessa con la domanda di partecipazione alla procedura di gara, con esclusione della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica nonché per sanare ogni omissione, inesattezza o irregolarità della domanda di partecipazione e di ogni altro documento richiesto dalla stazione appaltante per la partecipazione alla procedura di gara, con esclusione della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica.

La giurisprudenza ritiene, costantemente e condivisibilmente, che, sia nel contesto del D.lgs. n. 50/2016, che disciplinava l'istituto del soccorso istruttorio all'art. 83, comma 9, che nel regime dell'art. 101 del nuovo codice degli appalti, in riferimento alle carenze documentali relative ai requisiti di partecipazione alla gara, vige il principio di diritto per cui il soccorso istruttorio ha la finalità di consentire l'integrazione della documentazione già prodotta in gara, ma incompleta o irregolare sotto un profilo formale, con la conseguenza che è ammissibile il soccorso istruttorio in relazione ai requisiti di ordine speciale (T.A.R. Molise, 09/05/2024, n. 144).

Si conferma, dunque, l'orientamento giurisprudenziale già espresso con riferimento alle norme del previgente codice dei contratti pubblici per cui, in sede di verifica del possesso dei requisiti,

non può escludersi il soccorso istruttorio nel caso in cui, dichiarato il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, il concorrente produca documentazione insufficiente o incompleta o errata, comunque inidonea a dimostrare il requisito così come posseduto e dichiarato al momento della presentazione della domanda di partecipazione. Conseguentemente, la stazione appaltante può assegnare al concorrente un termine perentorio non superiore a 10 giorni per regolarizzare le dichiarazioni incomplete o la documentazione carente (Cons. Stato, Sez. V, 22 febbraio 2021, n. 1540).

Nel caso di specie, la stazione appaltante ha correttamente applicato l'articolo 101 del codice dei contratti pubblici e il disciplinare di gara assegnando all'aggiudicataria un termine per allegare la documentazione sul possesso dei requisiti di capacità tecnica e professionale dichiarati in misura insufficiente per l'ammissione alla gara; in concreto, l'aggiudicataria aveva allegato lo svolgimento di servizi analoghi riferiti parzialmente anche a periodi non compresi nel triennio di valutazione; avvalendosi del soccorso istruttorio doverosamente attivato, l'aggiudicataria ha depositato, in data 26 agosto 2024, ulteriore documentazione, attestante, tra l'altro, quanto ai requisiti di capacità tecnica e professionale, l'esecuzione nel triennio 2021-2023 di servizi analoghi o similari di importo superiore al minimo richiesto pari ad euro 2.420.898,17 oltre Iva.

Con il secondo motivo aggiunto, la ricorrente deduce il mancato possesso, da parte dell'aggiudicataria, dei requisiti minimi di capacità tecnica e professionale richiesti; le fatture depositate sarebbero prive di quietanza e non sarebbero stati prodotti documenti bancari attestanti il pagamento delle stesse; inoltre, per i servizi svolti in favore di soggetti privati, l'aggiudicataria non avrebbe depositato alcun contratto, in violazione di quanto richiesto dal disciplinare di gara; infatti, all'articolo 6, il disciplinare di gara, per la comprova del requisito di svolgimento dei servizi analoghi o similari, richiedeva la presentazione di contratti stipulati con amministrazioni pubbliche, completi di copia delle fatture con quietanza ovvero dei documenti bancari attestanti il pagamento delle stesse e di contratti stipulati con privati, completi di copia delle fatture con quietanza ovvero dei documenti bancari attestanti il pagamento delle stesse.

Il motivo è infondato.

L'articolo 100, comma 8, del codice dei contratti pubblici rinvia ad un futuro regolamento la disciplina delle modalità di documentazione delle pregresse esperienze professionali, considerando anche i lavori eseguiti a favore di soggetti privati che siano comprovati da idonea documentazione; al comma 11, lo stesso articolo 100 prevede che, fino all'entrata in vigore del regolamento, le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici, quale requisito di capacità tecnica e professionale, di aver eseguito, negli ultimi 10 anni dalla data di indizione della procedura di gara, contratti analoghi a quello in affidamento, anche a favore di soggetti privati.

Il disciplinare di gara, all'articolo 6.3, nello stabilire i requisiti di capacità tecnica e professionale, prevede, tra l'altro, l'esecuzione negli ultimi tre anni di servizi analoghi o similari per un importo complessivo minimo pari ad euro 2.420.898,17 oltre Iva e stabilisce che la comprova del requisito è fornita mediante uno o più dei seguenti documenti: certificati rilasciati dall'amministrazione contraente, contratti stipulati con le amministrazioni pubbliche,

completi di copia delle fatture con quietanza ovvero dei documenti bancari attestanti il pagamento delle stesse, attestazioni rilasciate dal committente privato, contratti stipulati con privati, completi di copia delle fatture con quietanza ovvero dei documenti bancari attestanti il pagamento delle stesse.

In esito soccorso istruttorio, la concorrente aggiudicataria ha depositato, per l'anno 2021, 196 fatture, di cui 78 ritenute valide dalla commissione di gara per attinenza al servizio, mentre per l'anno 2022 ha depositato 249 fatture, di cui la commissione di gara ha ritenuto valide e attinenti 91 fatture; per l'anno 2023, la concorrente ha allegato 274 fatture, di cui la commissione di gara ne ha ritenute idonee e attinenti 124, per un importo complessivo superiore al minimo richiesto. Inoltre la concorrente ha depositato il bilancio di esercizio per l'anno 2021 e il bilancio di esercizio per l'anno 2023, da cui è possibile desumere il volume d'affari complessivo per gli anni in esame. Infine, l'aggiudicataria ha depositato alcuni contratti eseguiti con le pubbliche amministrazioni per servizi analoghi, quali il contratto con il Comune di Laviano, il contratto con il Comune di Lioni, il contratto con il Comune di Pratola Serra, la determina per la raccolta nel Comune di Santo Stefano del Sole e il contratto con il Comune di Calabritto.

Nel caso di specie, la stazione appaltante ha ritenuto che la documentazione trasmessa dall'aggiudicataria fosse idonea a comprovare il possesso del requisito, pur in mancanza delle quietanze o di altra prova del pagamento delle fatture allegate e pure in mancanza dei contratti stipulati con i privati, cui sarebbero state riferite alcune fatture.

Si ritiene che la documentazione complessivamente depositata sia stata legittimamente ritenuta dalla stazione appaltante sufficiente per comprovare il possesso dei requisiti.

La mancanza delle quietanze, dei documenti bancari o dei contratti stipulati con i privati non avrebbe dovuto condurre la stazione appaltante a ritenere non comprovato lo svolgimento dei servizi dichiarati per un importo superiore a quello minimo richiesto dal disciplinare di gara, perché il disciplinare di gara non può essere interpretato nel senso che lo svolgimento di pregresse esperienze professionali debba essere comprovato esclusivamente con i documenti ivi indicati. Ciò in quanto l'articolo 100, comma 11, del codice dei contratti pubblici consente alle stazioni appaltanti di richiedere, quale requisito di capacità tecnica e professionale, l'esecuzione di precedenti contratti analoghi, senza restringere la possibilità di comprovare il possesso del requisito alla presentazione di una particolare categoria di documenti, con esclusione di documentazione equivalente.

In concreto, nessun elemento induce a ritenere che tutte o parte delle fatture allegate non siano state effettivamente pagate, per cui la mancanza di quietanze o di altri documenti bancari si risolve in una mera formalità.

Con il terzo motivo aggiunto, la ricorrente deduce, in via subordinata rispetto ai motivi di esclusione dell'aggiudicataria e al fine di conseguire l'annullamento della gara, la violazione del codice dei contratti pubblici e del principio di trasparenza, oltre che eccesso di potere sotto vari profili; la commissione di gara, dopo l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche, in data 28 agosto 2024, come risulterebbe dal verbale numero 2, avrebbe modificato o

integrato i criteri di valutazione delle offerte stabiliti dal disciplinare di gara; illegittimamente la commissione avrebbe introdotto nuovi criteri di valutazione, stabilendo di graduare i punteggi in base alle modalità di trattazione ed esposizione degli argomenti, in tal modo sostituendo o integrando il criterio qualitativo con quello espositivo; la commissione avrebbe infatti stabilito di attribuire il punteggio massimo all'offerta che avesse sviluppato gli argomenti in modo più compiuto ed esaustivo.

L'articolo 108 del codice dei contratti pubblici, decreto legislativo 36 del 2023, al comma 4, attribuisce ai documenti di gara il compito di stabilire i criteri di aggiudicazione dell'offerta; al comma 7 precisa che i documenti di gara indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, con la possibilità di prevedere per ciascun criterio di valutazione sotto-criteri, sotto-pesi o sotto-punteggi.

Sul potere della commissione di gara di specificare o integrare i criteri di valutazione predefiniti dal disciplinare di gara, la giurisprudenza, anche se con riferimento ai previgenti codici dei contratti pubblici, è costantemente orientata nel senso che le specificazioni od integrazioni dei criteri di valutazione indicati dal bando di gara o dalla lettera d'invito possono essere stabilite dalle commissioni aggiudicatrici soltanto prima della apertura delle buste relative alle offerte. Ne consegue che si devono considerare viziose, fin dall'origine, le valutazioni della commissione di gara che abbia surrettiziamente adottato, solo dopo l'apertura delle offerte tecniche, la specificazione dei criteri indicati dalla *lex specialis* della procedura, in ordine ad alcuni specifici elementi (Cons. Stato, Sez. V, 19/05/2009, n. 3070).

In particolare, con riferimento al codice dei contratti pubblici numero 163 del 2006, la giurisprudenza ha ritenuto legittima, purché anteriore all'apertura delle buste, l'articolazione in sub-criteri dei punteggi da assegnare in base ai criteri principali prefissati dal bando ovvero l'integrazione di questi ultimi ovvero la fissazione di opportuni e adeguati criteri per la modulazione del punteggio da assegnare ad ogni singolo elemento entro il massimo stabilito dalla *lex specialis*, sempre, peraltro, col duplice, fondamentale e imprescindibile limite temporale dell'apertura delle buste e sostanziale del divieto di innovare i parametri valutativi (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 15/01/2014, n. 118).

Nel caso concreto, come risulta dai verbali di gara, in particolare dal verbale numero 2 e dal verbale numero 3, la commissione di gara ha proceduto, in data 28 agosto 2024, all'apertura della busta tecnica e alla sola catalogazione dei documenti trasmessi (verbale numero 2); successivamente, come risulta dal verbale numero 3 del 30 agosto 2024, prima di procedere alle valutazioni di merito, la commissione, nell'esplicitare i criteri di valutazione di natura qualitativa dell'offerta tecnica, ha stabilito di attribuire preferenze proporzionali al livello di approfondimento, completezza e qualità con cui le problematiche sarebbero risultate trattate, attribuendo il valore massimo all'offerta che avesse sviluppato gli argomenti in modo più compiuto ed esaustivo in relazione alle prescrizioni del disciplinare di gara; successivamente i commissari hanno proceduto alla valutazione delle offerte tecniche.

Procedendo in tal modo, la commissione non ha modificato o integrato i criteri di valutazione, ma ha inteso spiegare le ragioni per cui, nell'applicazione di ciascun criterio, un'offerta avrebbe potuto conseguire un punteggio superiore all'altra; i criteri di valutazione sono rimasti

sostanzialmente immutati, in quanto richiamare il livello di approfondimento, completezza e qualità dell'offerta tecnica non significa altro che applicare i singoli criteri di valutazione a ciascun elemento dell'offerta tecnica, essendo ovvio che il punteggio più alto sarebbe stato attribuito alle offerte più approfondite, complete e di qualità più elevata; la considerazione per cui sarebbe stato attribuito il valore massimo all'offerta che avesse sviluppato gli argomenti in modo più compiuto ed esaustivo rispetto alle prescrizioni del disciplinare di gara, si risolve anch'essa in un mero richiamo, sostanzialmente superfluo, alla considerazione che sarebbe stata premiata l'offerta più coerente, in base ai criteri di valutazione, con le prescrizioni tecniche del disciplinare; si ritiene, dunque, che con la contestata esplicitazione dei criteri di valutazione di natura qualitativa, la commissione di gara non abbia modificato o integrato i suddetti criteri, ma si sia limitata ad una superflua descrizione delle modalità di valutazione.

Con il quarto motivo aggiunto, la ricorrente rinvia ad un successivo ricorso per motivi aggiunti, da proporre in esito all'accoglimento dell'istanza incidentale di accesso all'offerta tecnica dell'aggiudicataria, la contestazione, nel merito, dell'offerta tecnica e del punteggio ad essa attribuita.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 18 novembre 2024 e depositato il 19 novembre 2024, la ricorrente propone ulteriori motivi di impugnazione, integrando le censure dedotte con il secondo motivo aggiunto riguardo la asserita inidoneità dei documenti allegati dall'aggiudicataria per comprovare il possesso dei requisiti di capacità tecnica e professionale.

In particolare, con l'unico motivo dedotto nel secondo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente censura la violazione dell'articolo 6 del disciplinare di gara che richiedeva, tra i requisiti di capacità tecnica e professionale, l'esecuzione nel triennio di riferimento di servizi analoghi o similari per un determinato importo. Alcune fatture, specificamente individuate dalla ricorrente, riguarderebbero servizi di trasporto generico, trasporti non attinenti con il settore dei rifiuti. Il trasporto di merci o materiali che non costituiscono rifiuti non rientrerebbe, ad avviso della ricorrente, tra i servizi pertinenti a quelli in gara. Sottraendo all'importo delle fatture allegate dall'aggiudicataria quelle riferite a servizi di trasporto generici, la concorrente non raggiungerebbe l'importo minimo richiesto per la qualificazione tecnica e professionale. La ricorrente indica specifiche fatture che fanno riferimento a documenti di trasporto (DDT), sostenendo che l'acronimo DDT identifica il trasporto ordinario di merci o di materiali che non costituiscono rifiuti. Il trasporto dei rifiuti, in base all'articolo 193, comma 1, del decreto legislativo 152 del 2006, codice dell'ambiente, è accompagnato da un formulario di identificazione (FIR) specifico. Qualora fossero trasportati rifiuti in assenza del formulario di identificazione (FIR) sarebbe configurabile un trasporto illecito di rifiuti. In alcune fatture è stato espressamente indicato il trasporto di prodotti dell'industria cartaria (bobine) mentre altre fatture indicherebbero genericamente il documento di trasporto (DDT) non attinente al settore dei rifiuti. L'oggetto della gara è stato contrassegnato dal Comune di Lioni con il codice CPV corrispondente, in base al vocabolario comune degli appalti pubblici, istituito con il regolamento della Commissione europea numero 213 del 2008, ai servizi di raccolta rifiuti, laddove i servizi di trasporto, esclusi i rifiuti, sono contrassegnati da altro codice CPV, diverso da quello individuato dalla stazione appaltante. Contraddittoriamente la commissione di gara avrebbe dapprima escluso alcune fatture aventi ad oggetto le stesse prestazioni di trasporto generico di merci ammettendo, successivamente, altre fatture, aventi lo stesso oggetto, per

comprovare il possesso del requisito dello svolgimento di servizi analoghi.

Il motivo è infondato.

Come già si è osservato, la previsione del pregresso svolgimento di servizi analoghi tra i requisiti di capacità tecnica e professionale è conforme all'articolo 100 del codice dei contratti pubblici che, al comma 11, consente alle stazioni appaltanti di richiedere, quale requisito di capacità tecnica e professionale, l'esecuzione negli ultimi 10 anni di contratti analoghi a quello in affidamento, a favore anche di soggetti privati.

Conformemente a tale previsione, il disciplinare di gara stabiliva all'articolo 6 i requisiti di capacità tecnica e professionale richiesti per la partecipazione alla gara e individuava tali requisiti nell'esecuzione negli ultimi tre anni di servizi analoghi o simili a quelli oggetto dell'appalto, per un determinato importo, insieme al possesso della certificazione sistema di qualità conforme alle norme europee ISO 9001:2015 e al possesso della certificazione ambientale conforme alle norme europee della serie ISO 14.001:2015.

Si deve rilevare, inoltre, che lo stesso articolo 6 del disciplinare di gara prescriveva, quali requisiti di idoneità professionale, l'iscrizione nel registro delle imprese per attività pertinenti a quelle oggetto della procedura di gara, nonché l'iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali per determinate categorie e classi minime.

Sulla definizione dei servizi analoghi, idonei, in quanto tali, a qualificare gli operatori economici alla partecipazione alle gare per l'affidamento di servizi, la giurisprudenza si è pronunciata esprimendo un univoco orientamento.

Si è ritenuta legittima l'aggiudicazione di un appalto qualora la stazione appaltante abbia riconosciuto l'idoneità dei servizi analoghi svolti dall'aggiudicatario, interpretati non come identità, ma come mera similitudine rispetto ai servizi richiesti. Sono confermati come idonei quei servizi che mostrino inerenza e analogia con le prestazioni richieste (Cons. Stato, Sez. V, 16/12/2024, n. 10113).

Si è ritenuto che, nell'ipotesi in cui il bando preveda come requisito di fatturato specifico lo svolgimento pregresso di servizi analoghi, tale nozione non è assimilata a quella di servizi identici, ma piuttosto, di servizi afferenti al medesimo settore imprenditoriale o professionale. La "ratio" sottesa a questa condizione si sostanzia nell'opportuno temperamento tra l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato e il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche (Cons. Stato, Sez. III, 15/11/2024, n. 9172).

In sostanza, per "servizi analoghi" non si intendono "servizi identici", essendo necessario ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti. Al fine di verificare la sussistenza del requisito di capacità tecnico-professionale, la verifica delle attività pregresse va fatta in concreto, tenendo conto del contenuto intrinseco delle prestazioni nonché della tipologia e dell'entità delle attività eventualmente coincidenti. La nozione di servizi analoghi è quella di servizi afferenti al

medesimo settore imprenditoriale o professionale (Cons. Stato, Sez. V, 02/04/2024, n. 3007).

Venendo al caso concreto, quindi, per risolvere la questione sulla sufficienza del trasporto di merci generiche per la dimostrazione della capacità tecnica richiesta per il trasporto di rifiuti, è necessario esaminare le attività oggetto dell'appalto per comprendere se le stesse presentino elementi di sostanziale similitudine con quelle di trasporto svolte dalla concorrente aggiudicataria.

Al riguardo il disciplinare di gara, all'articolo 3, definisce l'oggetto dell'appalto come esecuzione di servizi inerenti la raccolta, il trasporto e il conferimento ad impianti autorizzati dei rifiuti solidi urbani, nonché dei rifiuti differenziati potenzialmente riciclabili, recuperabili o valorizzabili. In particolare il servizio consiste nella raccolta porta a porta dei rifiuti urbani, nella raccolta stradale differenziata con il trasporto di rifiuti pericolosi come pile e farmaci scaduti, nella raccolta su chiamata dei rifiuti ingombranti, nella raccolta dei rifiuti abbandonati e in altre attività accessorie.

Considerato che lo stesso disciplinare di gara richiedeva, quale requisito di idoneità professionale, oltre l'iscrizione nel registro delle imprese per attività pertinenti, l'iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali, requisito indispensabile per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto dei rifiuti, si ritiene che lo svolgimento del servizio di trasporto di merci generiche da parte di un'impresa abilitata al trasporto dei rifiuti in seguito all'iscrizione nell'albo nazionale dei gestori ambientali possa rientrare nell'ambito dei servizi analoghi richiesti dal disciplinare di gara per l'ammissione alla procedura di affidamento.

Ne consegue l'infondatezza del secondo ricorso per motivi aggiunti.

Con il terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 23 dicembre 2024 e depositato il 2 gennaio 2025, la ricorrente, ottenuto l'accesso all'offerta tecnica dell'aggiudicataria in data 22 novembre 2024, deduce ulteriori vizi dell'aggiudicazione impugnata.

In particolare, con il primo motivo del terzo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente deduce la illegittima mancata esclusione dell'aggiudicataria per avere essa presentato un'offerta parziale, alternativa, condizionata o indeterminata, comunque non conforme alle prescrizioni del capitolato. Ciò con riferimento alla carenza, nell'offerta tecnica, di un sistema informatico duale di gestione dei dati, richiesto dal progetto dei servizi di igiene urbana a base di gara per il controllo dei servizi effettuati. Inoltre il progetto dei servizi di igiene urbana a base di gara richiedeva la fornitura di un'applicazione per dispositivi Android e Apple con la quale interagire con gli utenti della stazione appaltante, applicazione non prevista nell'offerta dell'aggiudicataria. L'offerta sarebbe inoltre alternativa e condizionata in quanto l'aggiudicataria avrebbe proposto l'installazione o, in alternativa, il miglioramento della copertura dell'impianto di videosorveglianza, avrebbe proposto l'istituzione di punti di contatto per il conferimento dei rifiuti presso i centri di raccolta al di fuori degli orari di apertura a condizione che essi fossero compatibili con la raccolta porta a porta. In subordine, l'offerta tecnica dell'aggiudicataria non avrebbe meritato l'attribuzione di alcun punteggio con riferimento ai seguenti criteri di valutazione: criterio B, miglioramento dell'attività gestionale del servizio e di controllo del territorio, articolato in 3 sotto-criteri: potenziamento rispetto a quanto

previsto nel capitolato speciale d'appalto e introduzione di metodologie organizzative; modalità di controllo dell'abbandono dei rifiuti; metodologie finalizzate a ottimizzare i rapporti con l'utenza, l'accesso alle informazioni e l'interazione con la stazione appaltante. Per tutti e 3 i sotto-criteri, l'aggiudicataria non avrebbe proposto nulla. La ricorrente, quindi, esamina in dettaglio l'offerta tecnica dell'aggiudicataria contestando l'attribuzione dei punteggi ad essa attribuiti in relazione ai precedenti sotto-criteri. In conclusione, ad avviso della ricorrente, l'offerta tecnica dell'aggiudicataria avrebbe meritato zero punti per tutti e 3 i sotto-criteri in cui è articolato il criterio di valutazione B. Sottraendo al punteggio conseguito dall'aggiudicataria i punti che ad essa sarebbero stati illegittimamente attribuiti in base al criterio di valutazione B, l'aggiudicataria avrebbe conseguito il punteggio tecnico di 79,262 punti, rispetto ai 91,538 punti riconosciuti alla ricorrente che si sarebbe, quindi, aggiudicata l'appalto.

Il motivo è infondato.

L'art. 32, comma 4, del D.lgs. n. 50/2016, vieta a ciascun concorrente di presentare più di un'offerta, codificando il cd. "principio dell'unicità dell'offerta". La "ratio" del principio sta nel consentire una comparazione delle diverse proposte che veda le imprese partecipanti in condizione di parità. La presentazione di offerte plurime o alternative, comportando la possibilità di sfruttare una pluralità di opzioni, genererebbe una situazione di vantaggio idonea ad incidere sulla "par condicio" tra i partecipanti, rendendo peraltro più difficoltosa l'emersione della migliore offerta nella gara. È dunque vietato formulare più proposte in via alternativa o subordinata, in maniera tale che la scelta di una di esse porti all'esclusione delle altre, con indebito vantaggio del concorrente che, facendo affidamento su di un ventaglio di proposte diverse, possa ottenere una posizione di vantaggio sugli altri, ai quali non rimarrebbe che una possibilità, ovvero una un'unica offerta (Cons. Stato, Sez. III, 06/08/2024, n. 6992).

Il vero attentato al principio di unicità dell'offerta si verifica nelle ipotesi di più offerte o di più proposte nell'ambito della medesima offerta formulate in via alternativa o subordinata, in modo tale che la scelta ricadente su una di esse escluda necessariamente la praticabilità delle altre, poiché solo in queste ipotesi il concorrente è effettivamente avvantaggiato rispetto agli altri dall'offerta plurima, potendo contare su un più ampio ventaglio di soluzioni in grado di soddisfare le esigenze della stazione appaltante (Cons. Stato, Sez. V, 22/05/2024, n. 4537).

Nulla di tutto ciò è ravvisabile nell'offerta dell'aggiudicataria, nella quale non sono presenti proposte alternative o subordinate per lo svolgimento del servizio, essendosi limitata l'offerente a precisare la concreta possibilità di articolazione di alcuni elementi del servizio.

Quanto alle asserite carenze tecniche dell'offerta dell'aggiudicataria e con riferimento alla dedotta illegittimità dei punteggi ad essa attribuiti, è sufficiente richiamare il costante orientamento giurisprudenziale per cui le valutazioni operate dalla Commissione nell'apprezzamento dei diversi criteri previsti per la valutazione delle offerte sono espressione di giudizi caratterizzati da ampia discrezionalità tecnica, sindacabile solo nel caso di manifesta illogicità o erroneità (Cons. Stato, Sez. III, 25/10/2024, n. 8560) profili che nel caso in esame non sono tuttavia riscontrabili.

Con il secondo motivo, proposto nell'ambito del terzo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente

ripropone le censure sulla illegittimità dell'operato della commissione per avere essa modificato o integrato i criteri di valutazione delle offerte dopo l'apertura delle buste, censure già confutate in precedenza. In via subordinata, tuttavia, la ricorrente deduce la illegittimità degli atti impugnati anche in applicazione dei cosiddetti nuovi criteri di valutazione delle offerte tecniche. Ad avviso della ricorrente, anche volendo applicare il criterio espositivo, introdotto dalla commissione di gara per la valutazione delle offerte, l'offerta tecnica dell'aggiudicataria si risolverebbe in un mero elenco ripetitivo di proposte, generiche e indeterminate, per cui essa non sarebbe affatto compiuta e esaustiva.

Anche questo motivo è infondato per le ragioni precedentemente richiamate, in quanto la valutazione tecnica delle offerte e l'attribuzione dei punteggi costituisce attività riservata alla stazione appaltante, sindacabile in sede di legittimità solo in caso di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà o errori sui fatti rilevanti ai fini di tali valutazioni. Alla luce della discrezionalità che connota le scelte della stazione appaltante esse possono essere contestate solo per evidenti profili di manifesta irragionevolezza dell'esito della selezione (Cons. Stato, Sez. III, 06/08/2024, n. 6992) non ravvisabili nel caso concreto.

Infine, con il terzo e ultimo motivo, proposto nel terzo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente deduce la violazione dell'articolo 41, comma 14, del codice dei contratti e dell'articolo 17 del disciplinare di gara, richiamante la norma del codice, che impongono di giustificare il ribasso del costo della manodopera rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante negli atti di gara. Infatti il bando di gara avrebbe previsto un costo totale annuo della manodopera stimato in euro 247.937, corrispondente a 5 unità di manodopera, mentre l'aggiudicataria avrebbe indicato il costo della manodopera di euro 250.000, ma per ben 17 unità di personale. Sarebbe manifestamente impossibile sostenere un costo per la manodopera corrispondente a quello indicato dalla stazione appaltante triplicando il personale impiegato.

Il motivo è infondato.

Il costo totale annuo della manodopera indicato dall'aggiudicataria è leggermente superiore a quello stimato dalla stazione appaltante, 250.000 € rispetto ai 247.937 € posti a base di gara. L'affermazione della ricorrente per cui il costo stimato dalla stazione appaltante corrisponderebbe a 5 unità di personale non trova riscontro nella documentazione allegata ed è stato anzi espressamente contestato dalla difesa della stazione appaltante, che ha eccepito che nel progetto posto a base di gara le unità previste sarebbero state 15 e non le 5 affermate dalla ricorrente. La ricorrente, in realtà, ha eseguito un calcolo per cui, dividendo il monte ore annuo complessivo, indicato nel computo economico allegato al progetto a base d'asta, per il numero di ore annue contrattuali a tempo pieno previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro, si giungerebbe a 5 unità di personale equivalenti al costo stimato. La deduzione deve essere ritenuta comunque irrilevante essendo il costo totale annuo della manodopera offerto dall'aggiudicataria sostanzialmente coincidente con quello posto a base di gara e corrispondendo le 17 unità di personale offerte dall'aggiudicataria quasi perfettamente alle 15 unità di personale già impiegate nella gestione precedente del servizio.

Il ricorso, in conclusione, integrato con i successivi motivi aggiunti, deve essere respinto.

Le spese processuali, tenuto conto complessità delle questioni dibattute, devono essere interamente compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

Rigetta il ricorso principale.

Rigetta il primo ricorso per motivi aggiunti.

Rigetta il secondo ricorso per motivi aggiunti.

Rigetta il terzo ricorso per motivi aggiunti.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Antonio Andolfi, Consigliere, Estensore

Raffaele Esposito, Primo Referendario