

I motivi di interesse pubblico che hanno indotto l'Amministrazione a ritirare l'atto di aggiudicazione, non contraddistinti da evidenti vizi logici, sono sottratti al sindacato del giudice.

di Marco Natoli

Data di pubblicazione: 17-9-2025

Gli atti di ritiro dell'aggiudicazione sono legittimi quando gli stessi sono sorretti da fondati motivi di interesse pubblico, finalizzati alla corretta ed immediata individuazione di un operatore economico cui affidare, senza margini di incertezza, un determinato servizio di igiene urbana. Peraltro, tale scelta è altresì finalizzata ad una gestione oculata delle risorse collettive, improntata al rispetto dei criteri di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa. Tali atti di ritiro rappresentano una chiara manifestazione della potestà di autotutela che compete all'amministrazione quando quest'ultima, esercitando la propria scelta discrezionale, ritiene di eliminare la documentazione che possa determinare, in modo significativo, conseguenze negative a danno dell'interesse pubblico.

Il fatto che il soggetto pubblico possa ritornare sulle proprie decisioni è giustificato in quanto il potere di ripensamento da parte della p.a. è stato sempre ritenuto da dottrina e giurisprudenza come potere generale ed immanente presente nel sistema. Tale potere si manifesta, come detto, nell'annullare, modificare e revocare gli atti amministrativi. Se è vero che il competente giudice deve accertarsi che l'amministrazione abbia esercitato il potere di autotutela correttamente, viceversa lo stesso magistrato non può sindacare la rispondenza all'interesse pubblico delle scelte compiute dall'amministrazione.

Anche in relazione ai procedimenti ad evidenza pubblica per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, la p.a. conserva il potere di ritirare in autotutela il bando, le singole operazioni di gara o lo stesso provvedimento di aggiudicazione, ancorché definitivo.

Quanto sopra, in presenza di vizi dell'intera procedura, ovvero per comprovati motivi di interesse pubblico che rendono palesemente inopportuna, o anche solo da sconsigliare, la prosecuzione della gara.

Guida alla lettura

Il rapporto tra stazione appaltante e giudice amministrativo

Nel campo del diritto amministrativo, e in particolar modo nel settore dei contratti pubblici, la **funzione principale della p.a.** è quella di **garantire la tutela e il soddisfacimento**

dell'interesse pubblico primario.

Compito dello stesso soggetto pubblico è quello di assicurare che tale interesse non leda le legittime aspettative dei privati.

Allo stesso tempo la tematica evidenzia un ulteriore e non meno importante aspetto: la rilevanza dei rapporti che intercorrono tra il *modus agendi* della stazione appaltante e la funzione svolta dal giudice nei confronti di quest'ultima.

A tal proposito il **TAR Lazio, Roma, sez. II bis, 13 agosto 2025, n. 15518** si è soffermato proprio sulle **relazioni che intercorrono tra p.a. e giudice**.

Nella fattispecie in esame l'indicata stazione appaltante ha ritirato la propria precedente decisione di aggiudicare l'appalto di servizi alla società ricorrente. Infatti, la parte pubblica ha preferito rivolgersi al mercato, al fine dell'individuazione di un diverso contraente per il compimento del primario servizio pubblico relativo alla raccolta dei rifiuti.

Il giudice, nel respingere il ricorso presentato dalla parte esclusa, ha stabilito che i citati atti di ritiro sono sorretti da fondati motivi di interesse pubblico finalizzati alla corretta e immediata individuazione di un operatore economico cui affidare, senza margini di incertezza, il sopra indicato servizio di igiene urbana. Peraltro, la Sezione ha puntualizzato che tale scelta è altresì indirizzata a garantire una corretta gestione delle risorse collettive, e che i medesimi atti di ritiro sono espressione della potestà di autotutela dello stesso soggetto pubblico, connotata da ampia discrezionalità.

Nello specifico il tribunale ha ricordato che la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che **il giudice competente è tenuto ad esaminare la correttezza dell'esercizio del potere di autotutela della parte pubblica nei limiti propri della giurisdizione amministrativa**.

Inoltre, ancora una volta il tribunale regionale ha rimarcato il fatto che **la valutazione della conformità all'interesse pubblico delle scelte della pubblica amministrazione non è sindacabile dal giudice amministrativo**.

Pertanto, il medesimo Collegio ha rammentato che **i principi che regolamentano l'agere amministrativo consentono all'ente di ritornare sulle proprie decisioni con atti di autotutela**. Tale ente esercita, quindi, un potere che è stato sempre ritenuto come generale e immanente nell'attribuzione della cura del pubblico interesse del caso reale e che prevede di annullare, modificare e revocare gli atti amministrativi.

Quindi, le ragioni di interesse pubblico sottese all'atto di ritiro della gara, ove effettivamente addotte dalla p.a., plausibili e non affette da macroscopici vizi logici, sfuggono al sindacato giurisdizionale. Ancora, lo stesso Collegio ha evidenziato che il potere di annullamento *ex officio*, ai sensi dell'art. 21-nonies (*Annullamento d'ufficio*) della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), dell'aggiudicazione, sia giustificato in presenza di un'illegittimità significativa.

In conclusione, il TAR Lazio ha ribadito che, anche in relazione ai procedimenti ad evidenza pubblica per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, l'amministrazione conserva il potere di ritirare in autotutela il bando, le singole operazioni di gara o lo stesso provvedimento di aggiudicazione, ancorché definitivo.

Tutto questo, in presenza di vizi dell'intera procedura, ovvero a fronte di motivi di interesse pubblico tali da rendere inopportuna, o anche solo da sconsigliare, la prosecuzione della gara.

L'intervento del giudice sull'attività dell'amministrazione: l'anomalia dell'offerta

Un caso concreto che individua come il giudice amministrativo possa sindacare le valutazioni della stazione appaltante in materia di appalti si verifica nella fattispecie in cui il magistrato analizza l'offerta economica anomala. In tale contesto lo stesso giudice svolge l'attività di controllo limitatamente alla **verifica della [logicità e ragionevolezza](#) del giudizio discrezionale, non potendo, di contro, sostituirsi all'amministrazione. Il sindacato è legittimo solo in presenza di palesi irrazionalità, travisamenti dei fatti o carenze motivazionali.**

Quindi **l'esame dell'anomalia dell'offerta rientra nella sfera di discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione**; la stessa irregolarità non può essere sindacata dal giudice amministrativo, tranne che non si realizzino, come detto, evidenti profili di illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza o un'errata valutazione dei fatti. Questo quanto affermato dal Consiglio di Stato, con sentenza del [31 dicembre 2024 n. 10542](#).

In caso di contenzioso, il giudice non può sostituirsi alla stazione appaltante nel giudizio tecnico, ma si limita a verificare se la decisione sia stata adeguatamente motivata e priva di errori macroscopici. Il giudice, quindi, si deve limitare a evidenziare un vizio nella verifica dell'anomalia e a invitare l'Amministrazione a compiere una nuova verifica, in conformità con il principio del *"one shot temperato"*.

Pertanto, la valutazione dell'anomalia dell'offerta rientra nella discrezionalità tecnica della suddetta stazione appaltante e non può essere oggetto di sindacato giurisdizionale, salvo evidenti irrazionalità o travisamenti dei fatti, in quanto, come sopra rilevato, lo stesso giudice non può sostituirsi alla p.a.[\[1\]](#)

Il principio del risultato come mezzo di "interlocuzione" tra il giudice amministrativo e la p.a.

Come è noto, il principio del risultato nel diritto degli appalti pubblici (art. 1 del D.Lgs. 36/2023) impone alle stazioni appaltanti di perseguire l'ottenimento del contratto e della sua esecuzione nel modo più rapido, efficace ed efficiente, con il miglior rapporto qualità-prezzo. D'altro canto, il giudice amministrativo utilizza questo principio come criterio interpretativo e di legittimità per

superare i formalismi e valutare le scelte discrezionali della stazione appaltante, ampliando il proprio sindacato per garantire il rispetto dell'interesse pubblico.

Di conseguenza soddisfacimento dell'interesse pubblico e attività del giudice si intrecciano inesorabilmente.

Con la definitiva affermazione del suddetto principio, giudice e amministrazione si spogliano dell'ingombrante armatura tesa al rispetto del rigido formalismo. Infatti, il predetto **principio del risultato serve da criterio interpretativo per risolvere il contrasto tra la formalità della *lex specialis* (leggi e bandi) e la sostanza dell'interesse pubblico e dell'obiettivo da raggiungere**. In tal modo la valutazione discrezionale della p.a. si affina inevitabilmente e si allinea sulle decisioni dell'autorità giurisdizionale. Infatti, lo stesso **g.a. può sanzionare la mera pedissequa applicazione delle regole che, pur formali, dovessero tradire l'interesse pubblico o impedire il raggiungimento del miglior risultato**.

In tal modo **quanto disposto dal suddetto articolo 1, codice dei contratti pubblici fa necessariamente transitare nell'area della legittimità scelte e opzioni che un tempo erano ritenute di merito, e quindi insindacabili**. Così si realizza un equilibrio tra discrezionalità e controllo, in quanto il principio di cui all'art. 1 del codice appalti è in grado di legittimare la discrezionalità della stazione appaltante nell'individuare il miglior esito. Tuttavia, tale discrezionalità non è assoluta e deve essere funzionale al buon esito della gara.

Necessariamente, **anche se il potere del giudice è manifestamente ampliato, tale nuova situazione potrà consentire alla p.a. di restare più facilmente sui binari della legalità, in un nuovo rapporto di “fiducia” tra la stessa amministrazione ed il cittadino- giudice** (art. 2 del d.lgs. 36/2023) Fiducia che a sua volta amplia indubbiamente i poteri valutativi e la discrezionalità del soggetto pubblico ma sempre necessariamente finalizzata, come sopra ricordato, con la menzionata vigilanza del giudice, al conseguimento del primario interesse pubblico.

Pubblicato il 13/08/2025

N. 15518/2025 REG.PROV.COLL.

N. 02946/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2946 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, in persona del -OMISSIS-*pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati -OMISSIS-, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, nonchè dall'avvocato -OMISSIS-, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del -OMISSIS-*pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12; Comune di Pomezia, in persona del -OMISSIS-*pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati -OMISSIS-, con domicilio eletto presso lo studio -OMISSIS- in Roma, via -OMISSIS-; Stazione unica appaltante Città di Pomezia, Aprilia, Ardea, Socio Sanitaria Pomezia S.r.l., Servizi in comune S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- con cui il Comune di Pomezia ha ritenuto di annullare in autotutela la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- nella parte in cui ha dichiarato efficace l'aggiudicazione definitiva in favore della -OMISSIS- e fissato la data del 23/01/2024 per il relativo subentro nella gestione del servizio di igiene urbana, e la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-, nella quale il Comune di Pomezia, adeguandosi alla sentenza del Consiglio di Stato n. -OMISSIS-, pubblicata il 16/11/2023, ha deciso di procedere allo scorrimento della graduatoria d'aggiudicazione in favore della originaria terza classificata -OMISSIS-; nonché dell'annesso parere di regolarità contabile del 21/1/2025, e della p.e.c. di loro trasmissione del 21/1/2025;

b) dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente ex art. 50, comma 5, T.U.E.L., n. -OMISSIS-, con cui il Comune di Pomezia ha ordinato per la tutela dell'igiene e della salute pubblica: *"che il servizio di gestione rifiuti solidi urbani, i servizi di raccolta differenziata, trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati, altri servizi di igiene urbana e pulizia dell'arenile per il Comune di Pomezia continui ad essere svolto dall'attuale esecutrice del servizio, società -OMISSIS-., ...fino all'individuazione di un nuovo soggetto selezionato a seguito di procedura ad evidenza pubblica"*; degli annessi pareri di regolarità tecnica del 17/1/2025 e del 21/1/2025, e della

p.e.c. di loro trasmissione del 21/1/2025;

c) di ogni atto ad essi presupposto, connesso o consequenziale, inclusi tutti gli atti richiamati nei provvedimenti indicati ai precedenti punti a) e b), nonché l'avviso di annullamento della determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- pubblicato sul portale istituzionale dell'Ente in data 22/1/2025;

per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati da -OMISSIS- alle controparti in data 20/3/2025 e depositati in giudizio in data 1/4/2025:

d) della determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- con cui il Comune di Pomezia ha integrato la d.d. n. -OMISSIS- e della p.e.c. di comunicazione di pari data;

a) della determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- con cui il Comune di Pomezia ha ritenuto di annullare in autotutela la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- nella parte in cui ha dichiarato efficace l'aggiudicazione definitiva in favore della -OMISSIS- e fissato la data del 23/01/2024 per il relativo subentro nella gestione del servizio di igiene urbana, e la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-, nella quale il Comune di Pomezia, adeguandosi alla sentenza del Consiglio di Stato n. -OMISSIS-, pubblicata il 16/11/2023, ha deciso di procedere alla scorrimento della graduatoria d'aggiudicazione in favore della originaria terza classificata -OMISSIS-; nonché dell'annesso parere di regolarità contabile del 21/1/2025, e della p.e.c. di loro trasmissione del 21/1/2025;

b) dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente ex art. 50, comma 5, T.U.E.L., n. -OMISSIS-, con cui il Comune di Pomezia ha ordinato per la tutela dell'igiene e della salute pubblica: *"che il servizio di gestione rifiuti solidi urbani, i servizi di raccolta differenziata, trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati, altri servizi di igiene urbana e pulizia dell'arenile per il Comune di Pomezia continui ad essere svolto dall'attuale esecutrice del servizio, società -OMISSIS-., ...fino all'individuazione di un nuovo soggetto selezionato a seguito di procedura ad evidenza pubblica"*; degli annessi pareri di regolarità tecnica del 17/1/2025 e del 21/1/2025, e della p.e.c. di loro trasmissione del 21/1/2025;

c) di ogni atto ad essi presupposto, connesso o consequenziale, inclusi tutti gli atti richiamati nei provvedimenti indicati ai precedenti punti a) e b), nonché l'avviso di annullamento della determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- pubblicato sul portale istituzionale dell'Ente in data 22/1/2025.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e del Comune di Pomezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2025 la dott.ssa Vincenza Caldarola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. del 27/12/2021 la Stazione unica appaltante Città di Pomezia, Aprilia, Ardea, Socio Sanitaria Pomezia S.r.l., Servizi in comune S.p.A. ha indetto una procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50, per l'affidamento, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dei: *“servizi di raccolta differenziata, trasporto dei rifiuti solidi urbani, altri servizi di igiene urbana e pulizia dell'arenile per il Comune di Pomezia per gli anni 2022-2029”*.

Il valore dell'appalto (cioè il costo stimato), al netto della proroga tecnica ex art. 106 del D. Lgs. n. 50/2016, è di € 67.485.871,05, per 8 (otto) anni, di cui oneri della sicurezza non soggetti a ribasso di € 128.994,00, oltre IVA nella misura di legge (10%) (per un totale costo appalto Ivato pari a € 74.234.458,1).

La differenza tra € 67.485.871,05 ed € 128.994,00, pari a € 67.356.877,04, rappresenta l'importo soggetto a ribasso.

E la Società ricorrente ha praticato un ribasso del 5,94%, offrendo complessivamente € 63.355.878,53, più € 128.994,00 (cioè gli oneri della sicurezza non ribassabili), che corrisponde annualmente (rispettivamente) a € 7.919.484,81 più € 16.124,25, per una somma totale di € 7.935.609,07, più IVA al 10%, come tale pari a € 8.729.169,97, collocandosi al terzo posto nella graduatoria formata all'esito delle operazioni di gara.

1.1 A seguito dello scorrimento della graduatoria (essendo state sia la prima sia la seconda classificata escluse dalla procedura di gara di cui è causa in forza della sentenza del Consiglio di Stato n. -OMISSIS-), il Comune di Pomezia con determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- ha provveduto ad aggiudicare definitivamente l'appalto dei *“Servizi di raccolta differenziata, trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati, altri servizi di igiene urbana e pulizia dell'arenile per il Comune di Pomezia per la durata di anni 8 (otto) periodo 2024 - 2031”* alla -OMISSIS-

Conseguentemente, con la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-, il Comune di Pomezia ha provveduto alla assunzione dei relativi impegni di spesa per gli anni 2024-2031, impegnando in favore della odierna ricorrente, quale aggiudicataria dell'appalto, la predetta somma annua di € 8.729.169,98 (più i 6 mesi di proroga del 2023, cfr. *“Tabella cronoprogramma costi riepilogativa”*), che avrebbe garantito la copertura dei costi di gestione e la remunerazione del capitale (€ 765.223,73, pari all'9,64%), e alla quale aggiungere il ricavo CONAI stimato in € 848.100,00 all'anno (al netto dell'Iva dovuta, cfr. pagina 201 dell'esibito *“Piano industriale dei servizi di igiene urbana per gli anni 2022-2029”* del Comune di Pomezia).

La predetta d.d. n. -OMISSIS- ha fissato, inoltre, la data del 23/1/2024 per il subentro della -OMISSIS- nella gestione del servizio di igiene urbana *de quo* fino ad allora garantito da altro appaltatore e contestualmente - posto che in pendenza di gara era stata adottata da ARERA (cioè dall'Autorità di regolazione per Energia, Reti e Ambiente) la Deliberazione n. -OMISSIS- del 3 agosto 2023, recante “*Schema tipo contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani*” e il relativo Allegato A, e che era di prossima approvazione da parte del Consiglio Comunale il bilancio di previsione dell'Ente per il triennio 2024-2025-2026, con cui sarebbe stato possibile l'adeguamento dello *stipulando* contratto di appalto del servizio alle previsioni della predetta Deliberazione ARERA – ha disposto di procedere al necessario adeguamento non appena fosse stato approvato il bilancio di previsione dell'Ente per il triennio 2024-2025-2026.

Peraltro, avendo *medio tempore*, ARERA, altresì, approvato la Deliberazione n. -OMISSIS- del 3 agosto 2023 di aggiornamento per il periodo 2024-2025 del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2), la -OMISSIS-, con p.e.c. del 12 febbraio del 2024, ha trasmesso (in ossequio all'art. 1, comma 1.2, lett. a), della medesima Deliberazione) al Comune di Pomezia il PEF (piano economico finanziario) per gli anni 2024 e 2025, da essa asseritamente elaborato facendo applicazione delle regole di cui alla Deliberazione ARERA.

Successivamente, l'Amministrazione comunale, prendendo le mosse dal dato economico scaturito dalla procedura ad evidenza pubblica, ha approvato il PEF della gestione integrata dei rifiuti urbani per il periodo regolatorio 2024-2025 con delibera di Consiglio Comunale n. -OMISSIS-, stabilendo, in sostanza, che il corrispettivo relativo al servizio integrato di gestione dei rifiuti era determinato in conformità alle regole di gara e in data 7 giugno 2024 lo ha trasmesso ad ARERA (cfr. pag. 2 della memoria difensiva comunale).

Con la predetta delibera consiliare il Comune di Pomezia ha quantificato i costi del gestore in € 8.041.166 per il 2024 (oltre IVA) e in € 8.428.821 per il 2025 (oltre IVA), a fronte degli € 10.040.714 ed € 9.891.347 (entrambi al netto dell'IVA) rispettivamente “proposti” dalla odierna ricorrente.

Quindi, a mezzo p.e.c. del 25 luglio 2024 il Comune di Pomezia ha trasmesso alla Società aggiudicataria copia del contratto di appalto da sottoscrivere con l'Ente locale, e al cospetto della richiesta della medesima Società: “*di voler procedere alla firma del contratto, la cui bozza era allegata agli atti di gara e valutare solo successivamente le eterointegrazioni previste dalla delibera ARERA*” (cfr. nota del 5/8/2024 -OMISSIS-), ha replicato affermando che: “*la bozza di contratto a Voi inviata con nota del 25/07/2024 -OMISSIS- è stata redatta sulla base dello schema tipo allegato alla Delibera ARERA, -OMISSIS-, del 03/08/2023, recependo quindi le vigenti disposizioni normative in materia e, pertanto, dovrà essere sottoscritta dalle parti, fermo restando la disponibilità dell'Ente ad esaminare eventuali osservazioni tecniche al contenuto della stessa che pervenissero a stretto giro*”.

L'odierna ricorrente, tuttavia, ha impugnato dinanzi a questo Tribunale la predetta delibera consiliare n. -OMISSIS-con ricorso iscritto al n. -OMISSIS- R.G., chiedendo l'annullamento del PEF con essa approvato e contestualmente: “*l'accertamento e la declaratoria della inidoneità del medesimo PEF a garantire la copertura integrale dei costi di esercizio e di investimento,*

compresa la remunerazione del capitale, da sostenere per l'espletamento del servizio di igiene urbana, e la conseguente condanna dell'Ente a rinnovare l'esame del PEF grezzo trasmessogli dalla -OMISSIS- e degli atti connessi, al fine di garantire la copertura integrale dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione del capitale, da sostenere per l'espletamento del servizio di igiene urbana, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente".

Conseguentemente, non solo le parti in causa non hanno proceduto alla stipulazione del contratto d'appalto del servizio di che trattasi, ma con determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- il Comune di Pomezia ha disposto l'annullamento in autotutela delle determinazioni dirigenziali n. -OMISSIS- e -OMISSIS-, con cui aveva provveduto, rispettivamente, alla aggiudicazione definitiva del medesimo appalto alla -OMISSIS- ed alla assunzione del relativo impegno di spesa.

2. Avverso la suindicata d.d. n.-OMISSIS- (unitamente alla ordinanza sindacale n. -OMISSIS-, meglio specificata in epigrafe) è insorta l'odierna ricorrente, con l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato alle controparti in data 17/-OMISSIS- e depositato in giudizio il 3/3/2025, rassegnando le censure di seguito indicate.

2.1 Violazione degli artt. 3, 21-*quinquies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con questo primo mezzo di gravame la Società ricorrente contesta l'affermazione contenuta nella gravata d. d. n.-OMISSIS- secondo la quale la: *"-OMISSIS- si sarebbe rifiutata di sottoscrivere il contratto, perché avrebbe preteso una rimodulazione del canone che tenesse conto dei parametri di quantificazione dei costi del servizio medio tempore indicati da Arera."*, sostenendo che, piuttosto, sarebbe stato il Comune a pretendere che la medesima Società sottoscrivesse un contratto d'appalto ad un canone inferiore rispetto a quello indicato negli atti di gara.

2.2 Violazione degli artt. 3, 21-*quinquies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con questo secondo mezzo di gravame la Società ricorrente deduce che il rifiuto della S.A. di addivenire alla stipulazione di un contratto di appalto che rechi la clausola: *"che dia debito conto della diversità di posizioni in ordine alla legittimità del PEF approvato dall'Ente e del relativo PEFA sul quale si basa il contratto e della esistenza del Giudizio (TAR LAZIO ROMA RG. -OMISSIS-) a cui l'affidataria del servizio NON INTENDE RINUNCIARE"*, sarebbe illegittimo perché indebitamente lesivo del diritto di difesa costituzionalmente tutelato. Ad ogni buon conto, afferma la Società ricorrente che non corrisponderebbe al vero che: *"«la -OMISSIS- chiede un corrispettivo del costo diverso e superiore rispetto a quello discendente dalla lex specialis della gara pubblica»"*, come erroneamente affermato a pag. 9 della determina gravata. Del resto, le modifiche del PEF non riverberano alcuna efficacia sugli accordi contrattuali già sottoscritti dalle parti. La -OMISSIS-, dunque, ribadisce di accettare che le venga corrisposto il prezzo di appalto stabilito nella *lex specialis*, costituito dal canone «base» pari ad € 7.935.609,07 (Iva esclusa) oltre ai proventi Conai che la stazione appaltante ha

stimato in € 848.100,00 (Iva esclusa). La -OMISSIS- ha impugnato il PEF a solo scopo cautelativo, visto che tale PEF prevedeva un canone da corrispondere all'impresa di circa € 730.000,00 inferiore a quello previsto nell'atto di aggiudicazione."

2.3 Violazione degli artt. 3, 21-*quinqüies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con questo terzo gruppo di motivi di censura, la Società ricorrente lamenta che la S.A. non avrebbe valutato se l'eventuale indizione di una nuova gara sia più conveniente o meno conveniente per l'Ente locale, posto che l'aggiudicazione annullata è stata adottata anche sulla scorta della considerazione che i costi della precedente gestione fossero più alti di quelli posti a base d'asta, così come più alti sarebbero quelli che dovessero essere posti alla base di una nuova gara. E questa omissione sarebbe tanto più grave alla luce del lasso di tempo – asseritamente superiore a tredici mesi - intercorso tra l'annullamento in autotutela e l'aggiudicazione definitiva. Secondo la ricorrente, inoltre, il provvedimento gravato (n.-OMISSIS-) – al di là di un generico richiamo a regole giuridiche e principi di diritto – non darebbe conto dell'esistenza di un interesse pubblico diverso e ulteriore rispetto al mero ripristino della legalità violata siccome si fonderebbe su un presupposto falso, e cioè quello che la mancata sottoscrizione del contratto si debba alla volontà della Società ricorrente.

2.4 Violazione degli artt. 3, 7, 21-*quinqüies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con questo quarto mezzo di gravame la Società ricorrente deduce che: *"Il provvedimento gravato è, poi, illegittimo per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento ex art. 7 della l. n. 241/1990, vieppiù doverosa visto che il riesame è stato adottato a distanza di oltre 13 mesi dal momento in cui è intervenuta l'aggiudicazione definitiva"*.

2.5 Violazione degli artt. 3, 21-*quinqüies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con questo quinto mezzo di gravame la Società ricorrente lamenta che l'annullamento in autotutela (disposto con la determina n. -OMISSIS-) sarebbe tardivo ex art. 21-*nonies* della Legge n. 241/1990, in quanto intervenuto a distanza di oltre tredici mesi dall'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva dell'appalto (di cui alla d. d. -OMISSIS-), né recherebbe una comparazione tra l'interesse pubblico perseguito (neppure chiaramente individuato) e quello dell'operatore economico destinatario del provvedimento ampliativo oggetto di annullamento. Neppure la S.A. si sarebbe posta – argomenta la Società ricorrente - il problema di risarcire/indennizzare l'aggiudicataria per le spese sostenute per l'avvio del cantiere. Afferma a questo proposito la Società ricorrente che: *"Va, invece, considerato che l'annullamento dell'aggiudicazione disposta a favore di -OMISSIS- rende privi di causa una serie di investimenti milionari effettuati dalla impresa per acquistare mezzi, attrezzature e beni da impiegare nello svolgimento dell'appalto. Alcuni di questi beni (come i bidoncini o i carrellati) sono stati già consegnati alla cittadinanza. Altri sono stati impiegati nello svolgimento dell'appalto e (almeno in parte) usurati. L'annullamento dell'aggiudicazione obbliga il Comune a rifondere -OMISSIS- di quanto pagato per l'acquisto delle attrezzature. Di tanto,*

però, il Comune non si dà carico.”

2.6 Violazione dell'art. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria).

Con questo sesto motivo di gravame la Società ricorrente lamenta che la gravata d. d. n.-OMISSIS- sarebbe illegittima anche ove la si qualificasse quale provvedimento di revoca e non di annullamento d'ufficio, posto che anche in questo caso bisognerebbe concludere che la determinazione impugnata ha omesso sia di quantificare il pregiudizio da indennizzare alla stessa ricorrente (parametrato al danno emergente ex art. 21 *quinquies* cit.) sia di esplicitare la sussistenza di interessi pubblici concreti all'adozione dell'atto di riesame nonchè la comparazione di tali interessi con quelli del soggetto destinatario della revoca.

2.7 Violazione degli artt. 1, comma 2-*bis*, 21-*quinquies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria).

Con questo settimo motivo di gravame la Società ricorrente lamenta che il comportamento della S.A. che ha: *“voluto risolvere il contratto solo perché -OMISSIS- non ha accettato di sottoscrivere un PEF che prevedeva una indebita riduzione del canone.”* sarebbe contrario al canone di buona fede.

2.8 Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 80 del D. Lgs. n. 50/2016. Violazione degli artt. 3, 21-*quinquies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con questo ottavo mezzo di gravame la Società ricorrente si duole della genericità e indeterminatezza della motivazione del provvedimento comunale n.-OMISSIS- impugnato, nella parte in cui afferma che la S.A. non ha dimostrato di possedere al momento della partecipazione alla gara: a) i requisiti di capacità tecnica richiesti dal Bando e dal Disciplinare di gara; b) non ha presentato un'offerta tecnica rispettosa dei requisiti minimi dettati dal Piano industriale (piano di raccolta allegato al capitolato) e dal Capitolato speciale stesso; c) nonché i prescritti requisiti di moralità come dimostrato dalle gravi circostanze indicate nel DGUE e nella dichiarazione resa ai sensi dell'art. 80 del D. Lgs. n. 50/2016. Si tratterebbe, tuttavia, secondo la prospettazione della Società ricorrente, di motivazione estremamente vaga, laddove invece: *“Se si fossero indicati i requisiti che l'impresa non possiederebbe, sarebbe agevole per -OMISSIS- smentire il provvedimento. Allo stesso modo, se si fossero indicati i requisiti minimi del piano industriale e del Csa ipoteticamente non rispettati, la -OMISSIS- potrebbe agevolmente confutare quanto detto dal Comune....Del pari, non si comprende quali siano le dichiarazioni rese nel Dgue che abbiano giustificato il venir meno dei requisiti ex art. 80 del d.lgs. n. 50/2006.”* Aggiunge, inoltre, la Società ricorrente che tutte le vicende dichiarate nel DGUE sarebbero state già vagliate dal seggio giudicante, al momento dell'ammissione in gara, e ulteriormente verificate in quello dell'aggiudicazione e della sua verifica.

2.9 Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 80 del D. Lgs. n. 50/2016. Violazione degli artt. 3, 21-*quinquies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di

motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con quest'ultimo mezzo di gravame la Società ricorrente, dopo avere evidenziato che: *“Si legge nel provvedimento che «Da fonti informative telematiche -OMISSIS- del 05/11/2024, si è appreso che la -OMISSIS- è al centro di una indagine giudiziaria in due comuni della Regione Campania, che ha portato ad essere indagate «una quarantina di persone», tra cui «sotto inchiesta, tra gli altri, anche l'ex -OMISSIS- di -OMISSIS- ...»».*”, lamenta, in primo luogo, che su tale circostanza la S.A. avrebbe dovuto chiedere informazioni alla stessa -OMISSIS-, senza poterla escludere direttamente, e che, inoltre, si tratterebbe di vicenda riguardante un ex -OMISSIS- della medesima Società: *“cessato da ogni carica sociale nel 2021 e, dunque, non rientrante tra i soggetti previsti dall'art. 80, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016. Peraltro, si tratta di indagine intervenuta in data successiva all'aggiudicazione, della quale -OMISSIS- non sapeva nulla e non poteva sapere nulla.”*

2.10 Infine la Società ricorrente deduce l'illegittimità derivata (dai predetti vizi che inficerebbero la d.d. n.-OMISSIS-) dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente n. -OMISSIS- pure impugnata.

3. Il 4 marzo 2025 si è costituita in giudizio, a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, il Ministero dell'Interno, il quale ha chiesto dichiararsi il proprio difetto di legittimazione passiva nell'ambito del presente giudizio.

4. Con ricorso per motivi aggiunti notificato alle controparti in data 30 marzo 2025 e depositato in giudizio il 1° aprile 2025, la Società ricorrente ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- del -OMISSIS--OMISSIS- con cui il Comune di Pomezia ha integrato la determinazione n. -OMISSIS-, in particolare per quanto specificato al punto 2 con riferimento alla circostanza per cui: *“la società -OMISSIS-s al momento della presentazione della partecipazione alla gara non ha dimostrato i requisiti di capacità tecnica richiesti dal Bando e dal Disciplinare di gara, né ha fornito una offerta tecnica rispettosa dei requisiti minimi dettati dal Piano Industriale (piano di raccolta allegato al capitolato) e dal capitolato speciale stesso; oltre alle evidenti gravi circostanze indicate nel DGUE e nella dichiarazione ai sensi dell'art.80”.*

5. A sostegno dei predetti motivi aggiunti, la Società ricorrente deduce le censure di seguito sintetizzate.

5.1 Violazione del d.P.R. n. 445/2000 e dell'art. 18 della Legge n. 241/1990. Violazione degli artt. 3, 21-*quinquies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con la determinazione n. -OMISSIS-/2025, la S.A. ha ritenuto: *“opportuno e necessario integrare la richiamata determina dirigenziale n. -OMISSIS-, nel senso di meglio specificare i requisiti di cui la -OMISSIS- appariva e appare tutt'ora sfornita nel modo che segue:*

a) la -OMISSIS- al momento della partecipazione alla procedura aveva dichiarato di avere eseguito (Disciplinare di gara “requisiti di ordine speciale: capacità tecnica, punto III.2.3 del

bando di gara” esecuzione negli ultimi tre anni dei seguenti servizi analoghi: «b1) servizi di raccolta porta a porta e trasporto dei rifiuti urbani, prestati in ciascuno degli ultimi tre anni antecedenti la pubblicazione del bando, per almeno un comune costiero con popolazione di almeno 65000 abitanti; b2) servizi di spazzamento delle strade, prestati in ciascuno degli ultimi tre anni precedenti la pubblicazione del bando, per almeno un comune costiero con popolazione di almeno 65000 abitanti».

Afferma, infatti, la parte resistente che la Società ricorrente, pur avendo dichiarato in seno al DGUE (cfr. pag. 21) di avere eseguito i predetti servizi a favore dei Comuni di -OMISSIS- in Campania e -OMISSIS- negli anni 2018-2021, successivamente ha provato di averli svolti esclusivamente per gli anni 2018 e 2019, non anche, invece, nel 2020. In particolare la Società ricorrente ha prodotto i certificati che attestano la regolare esecuzione dei servizi sub b1) fino al 2018 per il Comune di -OMISSIS- in Campania e sub b2) fino al 2019 per il Comune di -OMISSIS- e per il Comune di -OMISSIS-, “mentre per l’anno 2020, -OMISSIS- non ha provato di possedere il requisito richiesto”. La Società ricorrente, di contro, evidenzia – con il mezzo di gravame all’esame - di avere svolto entrambi i predetti servizi presso il Comune di -OMISSIS- sino al 31/5/2021, e che: “sta continuando a svolgere ininterrottamente il servizio nel Comune di -OMISSIS- in Campania, sin dal 2013. Dunque, la -OMISSIS- ha certamente servito il Comune in parola nel 2020, come anche nel 2021, 2022, 2023 e 2024”. Ne deriva che: “Nel 2020, dunque, la -OMISSIS- ha svolto il servizio SIA per il Comune di -OMISSIS-, SIA per il Comune di -OMISSIS-”, e a riprova di ciò ritiene sufficiente la “autocertificazione” a tal fine resa nel DGUE prodotto in gara, alla stregua degli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000, che consentono ai privati di provare, mediante autocertificazioni, stati, fatti e qualità, a nulla rilevando che: “tra i certificati caricati in piattaforma telematica dalla -OMISSIS- al momento di partecipazione in gara (doc. 21.2)..non ve ne è nessuno che attesti lo svolgimento del servizio per l’anno 2020”.

5.2 Violazione del d.P.R. n. 445/2000 e dell’art. 18 della Legge n. 241/1990. Violazione degli artt. 3, 21-*quinquies* e 21-*nonies* della Legge n. 241/1990. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

Con un ulteriore punto, la d. d. n. -OMISSIS-/2025 impugnata ha rilevato:

“b) -OMISSIS- Srl attestava nel DGUE e nella dichiarazione ai sensi dell’art. 80, le seguenti circostanze: i) una sentenza di condanna emessa in data -OMISSIS-, dal Tribunale di Matera nei confronti del -OMISSIS-della società, per la commissione dei reati di cui agli artt. 110 c.p. e 256, co. 3, D. Lgs 152/2006; ii) il rinvio a giudizio, disposto dal GUP del Tribunale di Napoli, in data -OMISSIS-, del medesimo -OMISSIS-dell’impresa, per la gestione dei rifiuti e lo scarico delle acque di dilavamento di un cantiere sito nel comune di -OMISSIS- in Campania, nonché per l’inquinamento del suolo confinante; iii) due sequestri preventivi di due aree (rispettivamente disposti in data -OMISSIS-) con comunicazione di notizia di reato; iv) cinque risoluzioni contrattuali anticipate, di cui una risoluzione disposta unilateralmente dalla stazione appaltante nel 2013; v) una risoluzione contrattuale disposta dal Tribunale di Bari con sentenza del 2018 che ha accolto la domanda di risarcimento danni previa risoluzione del contratto proposta dal Comune di -OMISSIS-, oggetto di ricorso in appello conclusosi nell’anno 2020 tramite transazione tra -OMISSIS- e la stazione appaltante; vi) contestazioni

mosse dal Comune di -OMISSIS- per gli anni 2019, 2020 e 2021 (e conseguenti trattenute sui canoni da versare a -OMISSIS-) in ragione di risparmi di spesa che la -OMISSIS- avrebbe ottenuto dall'impegno nel servizio di lavoratori contrattualizzati con il CCNL Multiservizi, piuttosto che con il Fise-Assoambiente, ovvero dalla tipologia di contratto riconosciuta ai lavoratori".

Con riferimento a questi rilievi, la parte ricorrente deduce che la S.A. si sarebbe limitata a dichiarare che le predette circostanze *"vanno valutate"* ai fini del rispetto dei requisiti di ordine generale di cui al punto III.2.1, comma 5, lett. c-ter del Bando, senza, tuttavia, procedere alla loro valutazione in concreto, tenendo conto di tutti i parametri giuridici che devono presiedervi, tra cui la circostanza che: *"gli episodi di presunti illeciti professionali non possono spiegare efficacia per oltre tre anni dalla data del fatto in questione. A ciò dovrebbe aggiungersi che la valutazione in ordine alla moralità di -OMISSIS- dovrebbe necessariamente tener conto delle giustificazioni che l'impresa avrebbe fornito alla stazione appaltante. Ma il Comune non ha mai chiesto alcuna giustificazione. Il vaglio sulla moralità professionale, poi, dovrebbe essere effettuato anche tenendo conto dei meriti acquisiti dall'impresa"*, nella fattispecie enumerati dalla Società ricorrente. La quale, inoltre, deduce che: *"La argomentazione sopra riportata, peraltro, avrebbe potuto essere espressa già nella determina del 16.1.2025. Il Comune conosce, infatti, il Dgue di -OMISSIS- sin dal momento in cui l'impresa ha partecipato alla gara. L'amministrazione era, pertanto, in grado di valutare tale Dgue (e gli episodi in esso riportati) sin da subito. Non a caso, nel verbale n. 2 il seggio giudicante aveva testualmente affermato: «La Commissione procede ad esaminare la documentazione del successivo con-corrente -OMISSIS- non rilevando alcuna non conformità» (doc. 22)."*

5.3 Violazione degli artt. 3, 21-*quinquies* e 21 *nonies* della Legge n. 241/1990. Violazione degli artt. 33 e 77 del D. Lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere (difetto di motivazione; difetto di istruttoria; travisamento dei presupposti; sviamento).

5.3.1 Con questo terzo fascio di motivi di censura, infine, la Società ricorrente contesta la legittimità degli ulteriori motivi – riportati alle lett. c) d), e) ed f), del punto 3 della d. d. n. -OMISSIS-/2025 gravata – posti dalla S.A. a fondamento della propria decisione.

5.3.2 Segnatamente, la predetta determinazione ha previsto, alla lett. c), che: *"L'offerta tecnica di -OMISSIS- non risulta rispettosa dei requisiti minimali dettati dal piano industriale – piano di raccolta allegato al capitolato e dal capitolato speciale stesso: i) la società ha previsto l'utilizzo di carrellati da 240 o di un cassonetto da 660 litri per le UND con produzione elevata di plastica/metalli, non in linea con il piano, che imponeva per le UND di grandi dimensioni il ben più capiente cassonetto da 1100 litri; ii) la società ha violato l'art. 57 del capitolato, punto 3, il calendario raccolta vetro utenze domestiche (UND) estivo offerto risulta difforme dalle prescrizioni minime contenute nel capitolato."* In particolare, mentre l'art. 57, rubricato *"Raccolta domiciliare e trasporto dei rifiuti urbani costituiti da vetro per le utenze domestiche e non domestiche"*, del Capitolato speciale d'Appalto prevede, dalla settimana 23 alla settimana 39 (quindi da giugno a fine settembre), una frequenza di prelievo, per le Utente Non Domestiche (UND zona urbana ed extraurbana), pari a tre volte a settimana: *"3/7 di cui una domenicale"*, la Società: *"-OMISSIS- propone tre giorni settimanali di servizio, ma i giorni indicati in calendario non includono la raccolta la domenicale estiva, come invece richiedeva*

espressamente l'amministrazione."

5. Quanto al primo addebito, relativo all'utilizzo di carrellati da 240 o di un cassonetto da 660 litri, e non anche dei cassonetti da 1100 litri per le utenze di grandi dimensioni, la Società ricorrente evidenzia: *"che la circostanza è chiaramente riportata nel verbale n. 14..dove la questione viene evidenziata dalla Commissione:...dunque, la circostanza che la -OMISSIS- avesse offerto carrellati da 240 e cassonetti da 660 litri era nota alla Commissione, che la ha accettata. Il provvedimento adottato dal Dirigente si pone, dunque, in palese contrasto con quanto statuito dalla Commissione."* Inoltre, la Società ricorrente deduce che: *"l'elaborato «Piano industriale» (doc. 3.4) contiene le tabelle che riportano le dotazioni minime da prevedere in appalto ed i valori utilizzati per la quantificazione del costo a base gara. Tra queste dotazioni, per il conferimento della frazione multimateriale da UND sono previsti esclusivamente carrellati da 120-240-360 lt. Al contrario, i cassonetti da 1.100 litri sono stati previsti, a base gara, esclusivamente per il conferimento dei rifiuti da parte delle utenze domestiche residenti in condomini."* e, non anche, dunque, per le Utenze non domestiche.

5.5 Quanto, invece, alla mancata previsione della raccolta domenicale del vetro, durante il periodo estivo, la Società ricorrente sostiene che: *"Il requisito non è certamente indicato come essenziale e indefettibile all'interno della lex specialis, sicché l'eventuale suo mancato rispetto non avrebbe potuto condurre alla esclusione...che il calendario proposto da -OMISSIS- era soltanto una ipotesi, sottoposta al vaglio dell'amministrazione, che sarebbe stata attuata solo con l'accordo della stazione appaltante. Si è detto anche che -OMISSIS- si è impegnata a rispettare tutte le clausole della lex specialis, senza deroga alcuna. 14.2.3. A quanto detto si aggiunga, poi, che la prestazione offerta da -OMISSIS- – nella denegata ipotesi in cui venga intesa come derogatrice rispetto a quanto previsto dal Csa – va quanto meno considerata come equivalente."*

5.6 Con argomentazione svolta al punto 3, lett. d), della determinazione impugnata, la S.A. ha evidenziato che: *"-OMISSIS- ha condizionato l'offerta, limitando gli interventi previsti per la rimozione dei siti con presenza di rifiuti abbandonati. Il CSA all' art. 63 – Rimozione di rifiuti abbandonati e pulizia delle aree oggetto di scarico punto 1 recita "omiss. Il costo di tale servizio è inserito nel canone di appalto", nei documenti dell'offerta tecnica la società limita gli interventi a quantitativi inferiori ai 5 mc e ad un numero pari a 90 interventi l'anno, provocando un danno all'Ente che per avere un servizio previsto dal CSA deve a causa dell'offerta condizionata dalla società vedersi costretto al pagamento di un maggiore costo, rispetto a quello previsto nella gara d'appalto". L'art. 63. Rubricato – Rimozione di rifiuti abbandonati e pulizia delle aree oggetto di scarico, prevede che: "L'Impresa appaltatrice deve garantire sempre il recupero di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi abbandonati (carattere di occasionalità ex art. 192, D. Lgs. 152/2006), pulire e/o sanificare le aree oggetto di scarico; il costo di tale servizio è inserito nel canone di appalto."* La Società ricorrente, tuttavia, afferma di essersi attenuta, nel formulare la propria offerta tecnica, a quanto indicato nel Piano industriale, che stima il costo della raccolta dei rifiuti abbandonati in € 35.096,30 derivante dalla previsione di 90 turni con un costo di € 12/ora per quanto riguarda il personale e di € 6/ora per quanto riguarda i mezzi.

5.7 Con argomentazione svolta al punto 3, lett. e), del provvedimento all'esame la S.A. ha

ulteriormente evidenziato che: «-OMISSIS- ha violato l'art. 52 del capitolato, punto 7, che recita: "l'impresa deve raccogliere i pannolini e i pannoloni con frequenza settimanale (1/7). La giornata di raccolta non deve coincidere con quella della raccolta residuale né con quella antecedente o successiva sempre della medesima raccolta. "Nella proposta dell'offerta tecnica ha trasformato il servizio porta a porta in un servizio a richiesta, imponendo al cittadino di comunicare la necessità del ritiro "su richiesta, il ritiro giornaliero tutto l'anno di rifiuti tessili (pannolini e pannoloni)». La Società ricorrente, tuttavia, ritiene che una lettura combinata degli artt. 9 e 52, comma 7, del C.S.A., oltre che ragioni di natura pratica, debbono far concludere nel senso che la raccolta dei rifiuti *de quibus* deve essere assicurata su richiesta.

5.8 Con un ultimo paragrafo, contrassegnato dalla lett. f) del punto 3, la S.A. ha messo in evidenza che: «-OMISSIS- ha condizionato l'offerta, limitando il servizio di raccolta ingombranti e RAEE a domicilio. Il CSA all' art. 58, punto 5, recita: "tutte le prenotazioni devono essere evase entro 6 giorni lavorativi". La società offre, invece: "l'utenza dovrà comunicare la richiesta di intervento, specificando tipo, numero pezzi e domicilio, in modo che la scrivente sia in grado di organizzare il ritiro per tipologia omogenea di materiale e minimizzare le operazioni di cernita e movimentazione dello stesso. Il ritiro a domicilio sarà previsto per i RAEE con peso superiore a 10 Kg. Le richieste verranno evase massimo entro 6 giorni dalla segnalazione e garantendo un quantitativo massimo di 5 mc a prelievo. Ogni turno sarà a saturazione della volumetria del mezzo o a saturazione delle richieste", condizionando il numero degli appuntamenti alla volumetria del mezzo o ad una non chiara saturazione delle richieste e non garantendo l'evasione entro 6 gg.".

La parte ricorrente, di contro, sostiene che: "L'art. 58, comma 7, del Csa afferma: «5. Il ritiro a domicilio deve essere previsto per una quantità di ingombranti massima e di 5 mc. Tutte le prenotazioni devono essere evase entro 6 giorni lavorativi». L'offerta della -OMISSIS- dice chiaramente che il ritiro degli ingombranti verrà effettuato entro 6 giorni lavorativi e per una quantità massima di 5 mc, così come previsto dal Csa.": pertanto, non vi sarebbe contraddizione tra la predetta clausola del C.A.S. e il contenuto, *in parte qua*, dell'offerta tecnica.

6. Il 16/5/2025 il Comune di Pomezia, già costituitosi in giudizio in data 28/4/2025, ha depositato una memoria difensiva con la quale ha chiesto la reiezione del ricorso introduttivo e di quello per motivi aggiunti *ex adverso* proposti, in quanto infondati in fatto e in diritto.

7. Il 24/5/2025 la Società ricorrente ha depositato in giudizio una memoria di replica, insistendo per l'accoglimento del ricorso introduttivo e dei motivi a esso aggiunti.

8. Alla pubblica udienza del 4 giugno 2025, all'esito della discussione orale, la causa è stata introitata in decisione.

9. In via preliminare il Collegio accoglie l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal Ministero dell'Interno intimato, condividendosi quanto da quest'ultimo affermato circa la propria estraneità al presente giudizio, non avendo il Sindaco, nel caso di specie, "agito in qualità di Ufficiale di Governo ma quale Capo dell'Amministrazione locale, rappresentante della comunità locale", in quanto l'ordinanza sindacale contingibile e urgente

impugnata attiene: “a una situazione di emergenza sanitaria o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale”.

10. Tanto premesso, il Collegio ritiene di scrutinare congiuntamente le censure articolate con il ricorso principale e con quello per motivi aggiunti proposto in corso di causa, stante la sostanziale unitarietà delle determinazioni dirigenziali (nn.-OMISSIS- e -OMISSIS-/2025) con essi impugunate, le quali rappresentano un *continuum* inscindibile.

11. Il Collegio ritiene, altresì, di potere disattendere la richiesta di parte ricorrente di rinvio della trattazione del presente gravame, in attesa della decisione sul prefato ricorso n. RG -OMISSIS-pure pendente dinanzi a questa Sezione, essendo dell'avviso che lo scrutinio sulla fondatezza del ricorso all'esame possa prescindere dalla preventiva definizione di quello già proposto avverso la delibera C.C. n. -OMISSIS-.

11.1 Il Collegio, infatti, ritiene che la pendenza di una controversia *inter partes* sulla misura del corrispettivo dovuto alla Società ricorrente a fronte del servizio di igiene urbana di che trattasi – cioè, di un elemento centrale di qualsivoglia stipulazione contrattuale, il quale, nella specie, ha altresì riflessi diretti sulle tariffe TARI praticate agli utenti - sia idoneo a giustificare gli atti di autotutela decisoria adottati dalla resistente A.C. e oggetto di impugnazione, anche a prescindere dalla fondatezza del gravame vertente sulla correttezza del PEF sviluppato dalla parte resistente con la prefata delibera n. -OMISSIS-.

11.2 Come esposto in narrativa, infatti, il divario tra la stima dei costi di gestione del servizio di che trattasi effettuata dal Comune di Pomezia e quello proposto dalla odierna ricorrente è: dell'ordine di ben due milioni di euro per l'anno 2024 e di poco meno di un milione e mezzo di euro per l'anno 2025 - limitatamente ai servizi interni al perimetro regolatorio –, e di poco più di mezzo milione di euro (€ 5.175) per i servizi esterni al predetto perimetro. Il che è, già di per sé, sufficiente a far perdere di convenienza economica l'offerta della odierna ricorrente e a indurre, ragionevolmente, la Stazione appaltante a ritirare l'aggiudicazione disposta in suo favore con la gravata d.d. n. -OMISSIS-.

11.3 Oltre a dimostrare l'infondatezza del motivo di gravame (articolato con il ricorso introduttivo) secondo cui la S.A., nell'adozione delle impugunate determinazioni, non avrebbe tenuto conto che l'offerta della -OMISSIS- si mostra più conveniente sia rispetto a quanto la S.A. pagava al precedente gestore: “*poiché, «complessivamente, rispetto all'attuale appalto condotto dal -OMISSIS-. si consegue pertanto un risparmio pari ad Euro 933.477,21» (pag. 2 del doc. 4.4), sia: «rispetto all'ipotesi di bandire una nuova gara giacché «l'aumento dei costi di gestione dei mezzi di trasporto e dell'energia dovuti all'aumento del costo dei carburanti e dell'energia elettrica, determinerebbe l'incremento della base di gara e, quindi, all'esito della nuova procedura un PROBABILE MAGGIOR COSTO DEL SERVIZIO a carico dell'Ente» (pag. 3 del doc. 4.4).»*”.

11.4 È evidente, infatti, che siffatte valutazioni, che hanno indotto la resistente A. C. ad aggiudicare l'appalto di cui è causa alla Società ricorrente con la d.d -OMISSIS-, devono reputarsi non più attuali, in quanto superate sia dal contenzioso in atto tra le parti – avente a oggetto, lo si ribadisce, un aspetto centrale del rapporto contrattuale, oltre che decisivo ai fini

delle tariffe TARI praticate dell'Ente locale – sia dalle prefate Deliberazioni ARERA n. -OMISSIS- e n. -OMISSIS- del 3 agosto 2023, le quali hanno aggiornato, rispettivamente, lo schema tipo del contratto di servizio utilizzabile per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani e i criteri per determinare le tariffe del medesimo servizio per il biennio 2024-2025.

11.4 Tanto più che la odierna ricorrente ha posto, quale condizione per la stipula del contratto d'appalto *de quo*, l'apposizione a esso di una clausola che dia atto della sua volontà di non rinunciare al ricorso pendente sulla delibera n. -OMISSIS-, il che, evidentemente, pur costituendo il portato dell'intangibile diritto di difesa della stessa ricorrente, finisce, tuttavia, con l'esporre il Comune di Pomezia a una situazione di forte incertezza, lasciandolo esposto al rischio di un imprevedibile aumento del costo dell'appalto e, quindi, per l'effetto delle stesse tariffe TARI praticate agli utenti.

11.2 Per modo che a fronte della predetta situazione di instabilità, la S.A. si è, plausibilmente, indotta a ritirare la propria precedente decisione di aggiudicare l'appalto di servizi *de quo* alla Società ricorrente, preferendo ritornare sul mercato per individuare un diverso contraente, anche: *“a fronte della urgenza – ben evidenziata dalla parte resistente - di garantire un servizio pubblico necessario, quale quello della raccolta dei rifiuti”*, attualmente garantito in via provvisoria dalla stessa ricorrente, in forza della ordinanza contingibile e urgente di cui in epigrafe.

11.3 Tanto più che l'indizione di una *nuova* procedura di evidenza pubblica avente per oggetto la gestione del servizio di igiene urbana della Città di Pomezia avverrebbe recependo le indicazioni ARERA *medio tempore* intervenute, cioè sulla base di presupposti certi e chiari *ab initio* per le imprese del settore, le quali, quindi, verrebbero poste da subito nelle condizioni di valutare la convenienza economica di un'eventuale partecipazione alla gara stessa.

11.4 Sulla scorta delle precedenti considerazioni, pertanto, il Collegio ritiene che i gravati provvedimenti di ritiro siano sorretti da plausibili motivi di interesse pubblico alla sollecita individuazione di un operatore economico cui affidare, senza margini di incertezza, il servizio di igiene urbana di che trattasi oltre che, a ben vedere, alla corretta gestione delle risorse collettive, tanto più che i gravati atti di ritiro sono espressione della potestà di autotutela della resistente A.C., come noto, connotata da ampia discrezionalità.

11.5 La giurisprudenza amministrativa, infatti, ha più volte precisato che: *“questo Giudice è tenuto ad esaminare la correttezza dell'esercizio del potere di autotutela dell'Amministrazione nei limiti propri della giurisdizione amministrativa.*

La valutazione della conformità all'interesse pubblico delle scelte dell'Amministrazione non è sindacabile dal giudice amministrativo, il quale è tenuto ad attenersi ad aspetti che evidenziano irragionevolezza, difetti logici, violazione dell'imparzialità e travisamento istruttorio, che, nella specie, non si ritengono sussistenti, avendo la Regione Calabria dato atto, nei provvedimenti di ritiro, delle specifiche ragioni alla base della rinnovata valutazione dell'interesse pubblico, come condivisibilmente apprezzato dal Collegio di primo grado.

Secondo i principi che regolamentano l'agere amministrativo è consentito all'Amministrazione di ritornare sulle proprie decisioni con atti di autotutela, esercitando un potere che è stato sempre ritenuto come generale ed immanente nell'attribuzione della cura del pubblico interesse del caso concreto e che consente di annullare, modificare e revocare gli atti amministrativi.

Ciò significa che le ragioni di interesse pubblico sottese all'atto di ritiro della gara, ove effettivamente addotte dall'Amministrazione ed ove plausibili e non affette da macroscopici vizi logici, sfuggono al sindacato giurisdizionale.

La giurisprudenza amministrativa ritiene che non è contestabile, in via generale, il potere di annullamento ex officio, ai sensi dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, dell'aggiudicazione in presenza di un'illegittimità significativa (Cons. Stato, n. 2123 del 2019; id. n. 2601 del 2018).

In questo ambito conferma che, anche in relazione ai procedimenti ad evidenza pubblica per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, l'amministrazione conserva il potere di ritirare in autotutela il bando, le singole operazioni di gara o lo stesso provvedimento di aggiudicazione, ancorché definitivo, in presenza di vizi dell'intera procedura, ovvero a fronte di motivi di interesse pubblico tali da rendere inopportuna, o anche solo da sconsigliare, la prosecuzione della gara (Cons. Stato, n. 6313 del 2018)" (cfr. ex multis, Cons. Stato, Sezione V, 16/05/2024, n. 4349).

11.6 Dalle considerazioni che precedono discende, altresì, che, nel caso di specie, la resistente Amministrazione comunale non si è resa di certo colpevole della violazione dei doveri di correttezza e buona fede – come pure dedotto dalla Società ricorrente -, non condividendo, neppure, il Collegio l'affermazione della Società ricorrente secondo la quale l'Ente locale resistente avrebbe preteso di aggiudicare l'appalto ad un canone inferiore rispetto a quello previsto al momento dell'aggiudicazione. Siffatta asserzione, infatti, come l'ulteriore secondo la quale (contraddittoriamente): "la -OMISSIS-, dunque, ribadisce di accettare che le venga corrisposto il prezzo di appalto stabilito nella lex specialis, costituito dal canone «base» pari ad € 7.935.609,07 (Iva esclusa) oltre ai proventi Conai che la stazione appaltante ha stimato in € 848.100,00 (Iva esclusa)," sono smentite, in primo luogo, per tabulas, proprio dalla (esibita) copia del contratto proposto dalla S.A. e trasmesso alla odierna ricorrente con p.e.c. del 25 luglio 2024. Quest'ultimo, infatti, all'art. 6, rubricato "Corrispettivo contrattuale", prevede testualmente che: "6.1 Il corrispettivo relativo al servizio integrato di gestione dei rifiuti ovvero delle singole attività che lo compongono è determinato, in ragione della procedura di gara, come segue:

Canone contrattuale annuo spettante al GESTORE 7.935.607 €, oltre Iva di legge

Valore annuo stimato dei proventi EPR spettanti al GESTORE 848.100,00 €

Detto corrispettivo rientra nei limiti massimi di cui al PEF approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. -OMISSIS- secondo il metodo tariffario pro tempore vigente. Precisamente, entro il valore annuale inserito nel rigo "?Ta=?Tva+?TFa dopo le detrazioni di cui al. Art. 4.6 Del.

363/2021/R/Rif” della colonna “Costi del/i gestore/i diverso/i dal Comune”, del Piano Economico Finanziario.

6.3 Il corrispettivo relativo alle attività extra perimetro è determinato in conformità al capitolato speciale di appalto.

6.4 A partire dal secondo anno di affidamento il corrispettivo sarà oggetto di revisione secondo il metodo tariffario ARERA pro tempore vigente, in deroga a quanto previsto dall’art. 21 del Capitolato”.

Seguono, quindi, gli artt. 7, rubricato “Aggiornamento del corrispettivo contrattuale, e 8, rubricato “Piano Economico Finanziario di Affidamento”, i quali riproducono, pedissequamente, i corrispondenti articoli dell’Allegato A alla summenzionata Deliberazione ARERA n. -OMISSIS-.

11.7 Inoltre, le predette circostanze trovano puntuale e testuale conferma sia nella gravata determinazione dirigenziale n.-OMISSIS- sia nella memoria difensiva prodotta dalla resistente A.C. *in parte qua* non contestata dalla parte ricorrente.

11.8 È evidente, dunque, - come anche confermato sia dal ricorso attualmente pendente tra le parti costituite sulla delibera consiliare n. -OMISSIS- sia dalla ferma volontà dell’odierna ricorrente di introdurre nello *stipulando* contratto di appalto una clausola che faccia salvo l’esito del predetto giudizio sia, a ben vedere, dallo stesso tenore complessivo del ricorso all’esame -, che ciò che osta alla predetta stipulazione è piuttosto la circostanza che il relativo articolo 8 recepisce la stima dei costi di gestione e, quindi, dell’entità degli aggiornamenti del corrispettivo contrattuale effettuata dalla resistente A.C. con la predetta delibera n. -OMISSIS- e *contestata* dalla Società ricorrente (il che si ricava, altresì, dalla esibita nota del 23/08/2024, prot. -OMISSIS- trasmessa dalla -OMISSIS- al Comune di Pomezia).

11.9 Deve essere disatteso anche il mezzo di gravame con cui la Società ricorrente deduce la illegittimità della d. d. -OMISSIS- per violazione dell’art. 7 della Legge n. 241/1990, in quanto il tenore delle numerose interlocuzioni avvenute tra le parti del presente giudizio nonché la pendenza tra le stesse di un ricorso sulla corretta quantificazione dei costi di gestione del servizio di igiene urbana *de quo* restituisce un assetto delle relazioni tra le parti ormai cristallizzato su posizioni assai distanti, rispetto al quale la doglianza di mancata comunicazione di avvio del procedimento di annullamento in autotutela si atteggia alla stregua di una censura di natura più formale che sostanziale, non essendo dato comprendere quali nuovi argomenti avrebbero potuto essere introdotti – che, difatti, la parte ricorrente non deduce, come sarebbe stato suo onere – tali da persuadere la controparte a desistere dalla preannunciata intenzione di ritirare in autotutela la disposta aggiudicazione.

11.10 Né – anche a voler qualificare le determinazioni dirigenziali oggetto di impugnazione n.-OMISSIS- e n. -OMISSIS-/2025 alla stregua di provvedimenti di revoca ex art. 21-*quinquies* della Legge n. 241/1990 – è positivamente valutabile la pretesa – fatta valere dalla Società ricorrente nell’ambito del presente giudizio - a vedersi indennizzato il pregiudizio asseritamente subito in conseguenza degli atti di ritiro impugnati, in considerazione sia della

circostanza che alcuna prova è stata fornita al riguardo (ai sensi dell'art. 2697 cc, infatti, la prova dell'esistenza e dell'ammontare del danno è a carico dei danneggiati i quali ne devono fornire la dimostrazione rigorosa, non potendosi limitare ad una mera allegazione dei danni asseritamente subiti), sia della circostanza che, comunque, la Società ricorrente sta attualmente gestendo il servizio di igiene urbana *de quo* nonostante l'invalidità (su cui infra) della relativa aggiudicazione.

12. Ritiene, infatti, il Collegio che le determinazioni dirigenziali gravate con il ricorso introduttivo e con quello ancillare sfuggono ai motivi di doglianza articolati con l'uno e l'altro anche ove ricondotte – conformemente, peraltro, alla loro qualificazione formale – al *genus* dei provvedimenti d'annullamento d'ufficio ex art. 21-*nonies* della Legge n. 241/1990.

13. Osserva, in merito, il Collegio che, in primo luogo, è infondata la censura di tardività formulata dalla -OMISSIS-, posto che l'aggiudicazione definitiva disposta a favore della stessa con la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- è stata dichiarata efficace solo con la determinazione dirigenziale -OMISSIS- (cfr. pag. 2 laddove si legge: *“Che pertanto la regolarità della documentazione sopra indicata consente di dichiarare efficace l'aggiudicazione definitiva a favore della -OMISSIS-”*) a valle della effettuazione dei controlli sul possesso da parte della aggiudicataria dei requisiti di cui all'art. 80 del D. Lgs. n. 50/2016 (e della insussistenza di cause di esclusione automatica), per modo che il termine di dodici mesi di cui all'art. 21-*nonies* della Legge n. 241/1990, nel caso di specie, deve essere correttamente fatto decorrere da quest'ultima data (22/1/2024), alla stregua dell'art. 32, commi 7 e 8, del D. Lgs. n. 50/2016, a tenore dei quali: *“7. L'aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti. 8. Divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto [...]”* Pertanto, la determinazione di annullamento n. -OMISSIS-, oggetto del presente giudizio, è stata emessa entro il termine di dodici mesi da quando l'aggiudicazione definitiva è divenuta efficace e, dunque, risulta adottata in conformità a quanto stabilito dall'art. 21-*nonies* della Legge n. 241/1990, mentre la determinazione n. -OMISSIS- del 12 febbraio 2025, nel confermarne la statuizione di annullamento, ha semplicemente integrato, meglio precisandola, la motivazione della precedente determinazione n.-OMISSIS-.

14. Del pari destituiti di fondamento sono le censure specificamente formulate dalla Società ricorrente avverso le puntuali motivazioni poste a fondamento del disposto annullamento d'ufficio.

Sia la d.d. n.-OMISSIS- sia la successiva n. -OMISSIS-/2025 – quest'ultima in maniera più analitica -, infatti, rilevano che l'offerta della Società -OMISSIS- difetta tanto dei requisiti di capacità tecnica richiesti dal Bando e dal Disciplinare di gara (l'avere svolto nei tre anni precedenti la pubblicazione del bando – 2018-2020 - il servizio oggetto di affidamento a favore di almeno un Comune marino con più di 65.000 abitanti), quanto dei requisiti minimali dettati dal Piano industriale (piano di raccolta allegato al capitolato) e dal Capitolato speciale stesso (mancato impiego dei cassonetti di 1100 litri; mancata raccolta domenicale del vetro a favore della UND urbane ed extraurbane; limitazione dei turni di raccolta dei rifiuti ingombranti; raccolta dei pannoloni e dei pannolini esclusivamente a richiesta; limitazione del servizio di raccolta di ingombranti e RAEE a domicilio alternativamente alla saturazione della volumetria

del mezzo o alla saturazione delle richieste); oltre alle gravi circostanze indicate nel DGUE e nella dichiarazione ai sensi dell'art. 80 del Codice appalti (precedenti penali e inadempimenti contrattuali).

14. Tanto chiarito, si deve premettere che la trattazione sarà in questa sede limitata all'approfondimento delle sole questioni rilevanti e dirimenti ai fini del decidere, il cui prioritario esame è consentito dal principio processuale della c.d. "ragione più liquida", desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., a mente dei quali la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre, imponendosi, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, un approccio interpretativo che comporti la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, tale da sostituire il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare ai sensi dell'art. 276 c.p.c. e dell'art. 39c.p.a. (cfr.: Consiglio di Stato, sez. IV, 15/04/2021, n. 3094).

Difatti, non collide e non pregiudica l'effettività della tutela quella tecnica di giudizio che, in attuazione dei principi del giusto processo, tra cui figurano anche la celerità e le esigenze di economia processuale, seleziona i motivi da scrutinare: a) in forza della c.d. ragione più liquida; b) in ragione della ripetitività dei motivi medesimi rispetto ad altri già esaminati e respinti; c) nel caso in cui il provvedimento impugnato si fondi su una pluralità di ragioni autonome, qualora ritenga infondate le censure indirizzate verso una delle ragioni poste a base dell'atto controverso, idonea, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 27/08/2019, n. 5891).

15. Tanto precisato, deve essere sicuramente disatteso il mezzo di gravame articolato con i motivi aggiunti per contestare il primo addebito enumerato nella d. d. n. -OMISSIS-/2025 – rappresentato dalla mancata prova del possesso in capo alla Società ricorrente del requisito tecnico/professionale costituito dall'espletamento del servizio oggetto di gara nel triennio considerato a favore di almeno un Comune costiero con non meno di 65.000 abitanti –, posto che, come correttamente eccepito dalla resistente A.C., siffatta prova avrebbe dovuto essere inderogabilmente fornita in sede di gara e nelle forme all'uopo specificamente prescritte dalla *lex specialis* di gara. A fronte di ciò del tutto privo di pregio è quanto dedotto dalla Società ricorrente, secondo cui: *"È, infatti, noto che gli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000 stabiliscono che i privati possano provare, mediante autocertificazioni, stati, fatti e qualità. L'amministrazione deve accettare tali autocertificazioni e, se lo ritenga, verificarle ai sensi degli artt. 71 ss. del d.P.R. n. 445/2000.... Alla luce di quanto sopra è, dunque, del tutto illegittimo che l'amministrazione abbia ritenuto di escludere la -OMISSIS- – CHE PURE POSSIEDE IL REQUISITO, avendo servito tanto il Comune di -OMISSIS- quanto il Comune di -OMISSIS- in Campania nel 2020 (docc. 23 e 24.1-24.6) – solo perché tra i certificati caricati al momento della partecipazione in gara non ve ne è nessuno che attesti lo svolgimento del servizio per l'anno 2020."*

15.1 Si tratta, nondimeno, di argomentazione priva di pregio, posto che il Bando di gara (non impugnato dalla Società ricorrente neppure *in parte qua*), alla voce rubricata *"III.2.3) CAPACITÀ TECNICA PUNTO 2.3. DEL DISCIPLINARE DI GARA"*, prevede che: *"La comprova del requisito"*, sub *"b) esecuzione negli ultimi tre anni dei seguenti servizi analoghi:*

b.1) servizi di raccolta porta a porta e trasporto dei rifiuti urbani, prestati in ciascuno degli ultimi tre anni antecedenti la pubblicazione del bando, per almeno un Comune costiero con popolazione di almeno 65.000 abitanti; b.2) servizi di spazzamento delle strade, prestati in ciascuno degli ultimi tre anni antecedenti la pubblicazione del bando, per almeno un Comune costiero con popolazione di almeno 65.000 abitanti..è fornita secondo le disposizioni di cui all'art. 86 e all'allegato XVII, parte II, del Codice", ma che: "in caso di servizi a favore di pubbliche amministrazioni o enti pubblici la comprova del requisito è fornita mediante una delle seguenti modalità: originale o copia conforme dei certificati rilasciati dall'amministrazione o ente contraente, con l'indicazione dell'oggetto, dell'importo e del periodo di esecuzione".

15.2 E, invero, come autorevolmente statuito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. -OMISSIS- con riferimento alla stessa procedura di gara: *"6.3. La disposizione perimetra, dunque, le modalità di dimostrazione del requisito allorché beneficiario del servizio sia stata una Pubblica Amministrazione: in tali casi, infatti, è richiesta, "in originale o in copia conforme", documentazione di natura certificativa rilasciata dalla stessa Amministrazione.*

6.4. Non rileva la circostanza che non sia espressamente prescritto che tale modalità è l'unica accettabile e che, specularmente, tutte le altre non siano sufficienti.

6.5. Invero: - da un lato, un'esegesi letterale della disposizione induce a ritenere che la lex specialis intendesse ammettere precisamente solo l'esposta modalità di "comprova del requisito": non altrimenti può leggersi l'espressione "una delle seguenti modalità", la cui absolutezza ed inequivocità comporta che, evidentemente, fossero a contrario inidonee tutte le altre;

- dall'altro, in ottica logico-sistematica, è del tutto ragionevole che, laddove le prestazioni siano state rese a favore di un Ente pubblico, la circostanza debba essere attestata dallo stesso Ente pubblico mediante atti di natura certificativa, recanti "l'indicazione dell'oggetto, dell'importo e del periodo di esecuzione", non attingendo oggettivamente forme documentali diverse (quanto a provenienza, contenuto e tipologia) la medesima pregnanza in termini di "comprova del requisito"". Conseguentemente, il Giudice d'Appello afferma che la dichiarazione, in quella controversia prodotta dalla -OMISSIS-: "non era sufficiente in base alle previsioni del bando, che, come visto supra, richiedeva non la mera dichiarazione di un soggetto come -OMISSIS-. che - a prescindere dalla composizione della relativa base azionaria - è un soggetto formalmente privato (come tale privo di potestà certificativa in senso tecnico-

giuridico) che ha svolto la prestazione a favore dell'Amministrazione, bensì "l'originale o la copia conforme dei certificati rilasciati dall'amministrazione, con l'indicazione dell'oggetto, dell'importo e del periodo di esecuzione".

Afferma, inoltre, il Consiglio di Stato che: *"Non rilevano i documenti rilasciati dall'Ente beneficiario del servizio in corso di causa (più precisamente, dopo la pubblicazione della sentenza di primo grado), dovendo lo scrutinio giurisdizionale svolgersi con riferimento al momento dell'effusione provvedimento. Ne deriva che alcun rilievo può attribuirsi alla produzione postuma, addirittura in sede del presente giudizio – effettuata degli attestati di*

servizio dalla odierna ricorrente”.

15.3 Dal che discendono due ordini di conseguenze con riferimento alla presente controversia:

- da un lato, l'inidoneità a provare il possesso in capo alla odierna ricorrente del requisito speciale di capacità tecnica di che trattasi dell'*“Attestazione esecuzione servizi”*, prot. n. -OMISSIS-, rilasciata da -OMISSIS-, ed esibita in sede di gara dalla medesima ricorrente, cioè di una dichiarazione rilasciata da una Società per azioni mista controllata proprio da -OMISSIS-., la quale, al pari di quest'ultima, non è una pubblica amministrazione, ma un soggetto di diritto privato: *“come tale privo di potestà certificativa in senso tecnico-giuridico”*;

- dall'altro, e per l'effetto, alcun rilievo può attribuirsi alla produzione postuma – addirittura in sede del presente giudizio – della certificazione rilasciata, sempre da -OMISSIS-, protocollo n. -OMISSIS-, attestante la “proroga tecnica” fino al 31/5/2021 del medesimo contratto n. -OMISSIS- dell'1/1/2016 in favore della Città di -OMISSIS-, non solo perché certificazione tardiva, ma anche perché non idonea, così come la prefata certificazione prot. n. -OMISSIS- e per le stesse ragioni, a dimostrare la sussistenza del requisito di capacità tecnica di che trattasi.

16. Del pari prive di pregio sono le argomentazioni difensive impiegate dalla -OMISSIS- per contestare la lettera c) del numero 3 della d. d. n. -OMISSIS--, posto che il calendario proposto (cfr. pag. 180 della *“Relazione Tecnica dei Servizi Offerti”*) dalla medesima Società, *“da concordare con la S.A. nella fase di avvio dei servizi”*, distinto tra utenze domestiche e utenze non domestiche, prevede, per le utenze non domestiche *“UND ESTIVO”*, la sola raccolta dell'umido (e non anche del vetro) nel giorno della domenica, in tal modo contravvenendo alla precisa e inequivocabile prescrizione dall'art. 57 del Capitolato Speciale d'Appalto. Quest'ultimo, infatti, è perentorio – come anche dimostrato dall'impiego dell'indicativo presente: *“La frequenza di prelievo è...”* - nell'esigere il rispetto del calendario di seguito indicato, il quale stabilisce, come accennato, che: presso le Utenze non domestiche, urbane ed extraurbane nel periodo estivo (dalla settimana 23 alla settimana 39), la raccolta domiciliare del vetro va garantita tre volte a settimana, una delle quali deve essere effettuata di domenica. A fronte, pertanto, del chiaro e inequivocabile dettato della surrichiamata clausola del C.S.A., l'operatore economico, che volontariamente partecipi alla gara *de qua*, non è, evidentemente, legittimato a dare soggettive – e in alcun modo suffragate - interpretazioni della medesima clausola, ritenendo – peraltro senza alcun appiglio né testuale né logico-giuridico - che la stessa non introduca una caratteristica essenziale della prestazione richiesta e che, quindi, possa essere addirittura oggetto di negoziazione con la S.A., il che – a tacer d'altro – si pone in evidente e insanabile contrasto con il principio della *par condicio concurrentium*, che, come noto, domina l'espletamento di qualsivoglia procedura di evidenza pubblica.

16.2 Non solo, ma nelle conclusioni in tal modo raggiunte il Collegio è autorevolmente confortato anche dalla più volte richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. -OMISSIS-, la quale proprio con riferimento alla seconda classificata nella gara di che trattasi afferma che: *“8.2. -OMISSIS- non ha offerto la raccolta domenicale estiva della frazione umida per le utenze non domestiche, mentre il capitolato richiedeva una frequenza di raccolta di cinque volte a settimana, di cui appunto una domenicale.”*

8.3. Inoltre, -OMISSIS- ha offerto:

- la raccolta estiva della frazione umida per le utenze non domestiche per soli tre giorni a settimana, contro i cinque richiesti dal bando;
- la raccolta estiva del vetro per le utenze non domestiche per soli due giorni a settimana (martedì e sabato), contro i tre richiesti dal bando (che, per di più, includevano anche la domenica).

8.4. In proposito, il Collegio osserva che l'offerta di una frequenza di raccolta inferiore quantitativamente o diversa qualitativamente rispetto a quella indicata dal bando concreta di per sé una difformità dalla *lex specialis*.

8.5. Non viene in questione, nella specie, il principio di equivalenza, posto che:

- -OMISSIS- non ha in alcun modo allegato (né, tanto meno, dimostrato) che l'articolazione della frequenza di raccolta proposta, pur se difforme dalle previsioni capitolari, non infici comunque il conseguimento dei generali obiettivi cui la procedura è finalizzata (cfr. artt. 2 e 3 del capitolato);
- la stazione appaltante, a sua volta, non ha speso alcuna motivazione in ordine all'equivalenza funzionale dell'offerta presentata da -OMISSIS-, limitandosi ad attribuire a quest'ultima un punteggio di qualità basso.

8.6. Sul punto, il Collegio rileva che:

- le frequenze di raccolta precisamente indicate nel capitolato costituivano (cfr. art. 2 del capitolato medesimo) "contenuto minimo ed essenziale" dell'offerta;
- di per sé ed in termini generali, un'articolazione delle modalità di raccolta divergente rispetto alle previsioni capitolari configura una violazione della *lex specialis*;
- tale diversa articolazione può, in linea teorica, essere potenzialmente giustificata allorché il concorrente dimostri, già nell'offerta, l'equivalenza funzionale di quanto proposto rispetto agli obiettivi strategici specificati nel capitolato, al cui conseguimento la gara sia teleologicamente finalizzata (cfr. art. 68 d.lgs. n. 50 del 2016);
- in assenza di una tale dimostrazione, la disomogeneità dell'offerta rispetto alle prescrizioni della *lex specialis* non può che evidenziarne la difformità, con conseguente necessità di esclusione del concorrente;
- non ha alcun rilievo la magnitudine di tale difformità, posto che la *lex specialis* vincola anche l'Amministrazione, che non può, dunque, ritenere ammissibile un'offerta distonica in minus rispetto alla *lex specialis* in ragione dell'assunto carattere meramente "lieve" (cfr. memoria ex art. 73 c.p.a. della stazione appaltante in prime cure, pag. 7) di tali difformità.

8.7. Ne consegue che anche l'offerta economica di -OMISSIS- è incongrua, in quanto elaborata sulla base di un'offerta tecnica inidonea ed inadeguata rispetto alle previsioni capitolari: è evidente, infatti, che una minore frequenza di raccolta, così come l'esclusione della raccolta domenicale, impattano favorevolmente sulla dinamica dei costi che il concorrente incontra.”.

È evidente, dunque, che i principi di diritto in tal modo formulati possono e debbono trovare integrale applicazione anche nella fattispecie di cui è causa.

17. Del pari radicalmente destituito di fondamento è il mezzo di gravame che, con riferimento alla raccolta di pannoloni e pannolini, vorrebbe piegare le pertinenti previsioni del Capitolato speciale d'appalto a un'interpretazione non condivisibile già alla stregua della chiara lettera della *lex specialis* di gara e dei principi di buona fede che devono presiedere alla relativa interpretazione. Afferma, infatti, la Società ricorrente che: *“il Csa va letto nella sua interezza, considerando:*

a) che l'art. 9 del Csa, indicante lo «Oggetto dell'appalto», prevede di cercare tra le attività che costituiscono oggetto dell'affidamento la «iv. raccolta e relativo trasporto dei pannolini e pannoloni agli utenti che lo richiedono». Dunque, l'art. 9 del Csa indica chiaramente che la raccolta dei pannolini va fatta su richiesta;

b) che l'art. 52, comma 7, del Csa espressamente recita: «L'impresa deve raccogliere i pannolini e pannoloni con frequenza settimanale (1/7). [...] Le imprese beneficiarie devono essere iscritte in apposita lista tenuta dall'Ente e/o dall'Impresa appaltatrice».

La lettura in combinato disposto delle due disposizioni del Csa consente di affermare che la raccolta deve essere fatta un giorno a settimana, ma tale raccolta va fatta solo presso le utenze che, essendosi prenotate, siano iscritte in apposita lista.”

17.1 In realtà, è agevole osservare che a pagina 91, punto 3.4.6, rubricato “Raccolta dei tessili sanitari”, della “Relazione Tecnica dei Servizi Offerti” prodotta dalla Società ricorrente, si legge che: *“Per le utenze domestiche del territorio con minori di età inferiore a 3 anni, utenti allettati, disabili/ persone non autosufficienti che utilizzano ausili per incontinenti sarà possibile, su richiesta, il ritiro giornaliero tutto l'anno di rifiuti tessili sanitari (pannolini e pannoloni) (Criterio 3)...Anche per le UND produttrici di tale rifiuto che erogano servizi medicali ivi comprese le residenze per anziani, verrà garantito un servizio a chiamata (Criterio 3)”.*

17.2 È evidente, dunque, che la Società ricorrente ha esplicitamente offerto di eseguire il servizio di raccolta dei rifiuti *de quibus* esclusivamente “su richiesta” o addirittura “a chiamata” per le UND, e non anche, invece, *de plano* una volta a settimana (1/7) presso le utenze iscritte in apposita lista, come chiaramente preteso dal prefato art. 52, comma 7, del C.S.A.

17.3 Né a conclusioni diverse può ragionevolmente condurre la previsione di cui all'ultimo cpv dell'art. 52, co. 7, cit., a tenore del quale: *“le utenze beneficiarie devono essere iscritte in apposita lista tenuta dall'Ente e/o dall'impresa appaltatrice”,* posto che ciò non significa,

evidentemente, che il servizio di raccolta dei rifiuti di che trattasi debba essere svolto “*su prenotazione*”, “*su richiesta*” o “*a chiamata*”, ma solo che lo stesso debba essere svolto sempre e comunque, una volta a settimana (1/7), sia pure – questo sì, plausibilmente - presso le utenze iscritte nella predetta lista.

18. E, in conclusione, il Collegio ritiene utile rammentare un principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa, a mente del quale le regole contenute nel bando, che costituisce *lex specialis* del concorso, vincolano l'Amministrazione pubblica alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, per cui nell'interpretare la legge di gara deve essere privilegiato il valore semantico delle proposizioni utilizzate nelle singole clausole essendo vietato il ricorso a qualsiasi percorso ermeneutico che conduca all'integrazione delle regole di gara. L'interpretazione della *lex specialis*, come per tutti gli atti amministrativi, soggiace alle stesse regole stabilite per i contratti dagli artt. 1362 e ss. c.c., tra le quali assume portata decisiva quella che valorizza l'interpretazione letterale.

19. Le restanti censure, volte a stigmatizzare le ulteriori circostanze enumerate nella d. d. n. -OMISSIS-/2025 con cui la S.A. ha motivato l'annullamento dell'aggiudicazione definitiva, vanno assorbite in quanto, come accennato, in presenza di un atto plurimotivato è sufficiente il riscontro della legittimità di una delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa, per condurre al rigetto dell'intero ricorso in considerazione del fatto che anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti alle distinte *rationes decidendi* poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice confermata.

20. La domanda di annullamento spiegata con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti, in conclusione, è infondata e va respinta.

21. Le spese del presente giudizio, seguendo la soccombenza ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 91 c.p.c., vanno poste a carico della Società ricorrente e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato dai motivi aggiunti proposti in corso di causa, lo respinge.

Dispone l'esclusione dal presente giudizio del Ministero dell'Interno.

Condanna la Società ricorrente, in persona del -OMISSIS-*pro tempore*, al pagamento, a titolo di spese processuali, in favore della resistente Amministrazione comunale, in persona del Sindaco *pro tempore*, di € 4.000,00 (Quattromila/00), oltre gli accessori di legge. Spese compensate nei confronti del Ministero dell'Interno.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del

Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la Società ricorrente e le altre persone fisiche indicate in sentenza.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 4 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Licheri, Presidente FF

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

[\[1\]](#) TAR Campania, Napoli, Sez. IX, 25 agosto 2025, n. 5969 ha stabilito che la stazione appaltante compie una tipica scelta discrezionale di non effettuare una verifica dell'anomalia

dell'offerta, sindacabile solo se la medesima decisione sia palesemente colpita da macroscopici vizi.

TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 29 agosto 2025 n. 2003 ha deciso che, nella dialettica fra tutela della concorrenza e perseguimento dell'interesse pubblico primario, l'amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nella selezione dell'oggetto (e delle caratteristiche tecniche) dell'appalto, in funzione degli standards organizzativi e di efficienza delle relative prestazioni (in tesi anche molto elevati, purché non irragionevoli), dovendo l'offerta adattarsi alla domanda e non viceversa.

Inoltre, la determinazione del contenuto del bando di gara costituisce espressione del potere discrezionale in base al quale l'Amministrazione può effettuare scelte riguardanti gli strumenti e le misure più adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, oggetto dell'appalto da affidare. Quindi, le scelte così operate, ampiamente discrezionali, impingono nel merito dell'azione amministrativa e si sottraggono, pertanto, al sindacato del giudice amministrativo, salvo che non siano *ictu oculi* manifestamente irragionevoli, irrazionali, arbitrarie o sproporzionate.