

Pubblicato il 28/05/2025

N. 01181/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00087/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 87 del 2025, integrato da tre ricorsi per motivi aggiunti, proposto da

Impregico s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vito Aurelio Pappalepore e Sara Cacciatore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

Comune di Villabate, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Trovato, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, alla via delle Alpi n. 52;

Unione dei Comuni Madonie, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Società per la Regolamentazione del Servizio di Gestione Rifiuti Palermo Area Metropolitana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

nei confronti

Camedil Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Immordino in Palermo, viale Libertà n. 171;

Maria Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Immordino in Palermo, viale Libertà n. 171;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

con il ricorso introduttivo e con il primo ricorso per motivi aggiunti propri:

- della determina n. 212 del 27 dicembre 2024 dell'Unione dei Comuni Madonie avente a oggetto: «*procedura aperta inerente l'affidamento del "Servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti differenziati ed indifferenziati, compresi quelli assimilabili, prodotti nel territorio di Villabate PA", per un periodo di otto mesi – APPROVAZIONE DEI VERBALI E AGGIUDICAZIONE, AI SENSI DELL'ART. 17 COMMA 5 DEL D.LGS. N. 36/2023*», comunicata con nota prot. n. 3838 del 28 dicembre 2024;
- di tutti i verbali delle operazioni di gara n. 1 del 11 novembre 2024, n. 2 del 18 novembre 2024, n. 3 del 18 novembre 2024, n. 4 del 20 novembre 2024, n. 5 del 21 novembre 2024, n. 6 del 25 novembre 2024 e n. 7 del 27 novembre 2024;
- degli atti e/o provvedimenti con la quale la Stazione appaltante ha omesso di escludere dalla gara l'operatore economico Camedil Costruzioni s.r.l.;
- degli atti e/o provvedimenti con la quale la stazione appaltante ha omesso di esperire la fase di verifica di anomalia dell'offerta e di congruità del costo della manodopera in capo all'operatore economico Camedil Costruzioni s.r.l.;
- degli atti e/o provvedimenti con la quale la stazione appaltante ha omesso

una valutazione puntuale e approfondita dei fatti aventi rilevanza penale incidenti sull'affidabilità professionale dell'operatore economico Camedil Costruzioni s.r.l.;

- della deliberazione di G.C. n. 60 del 24 settembre 2024 avente ad oggetto *“approvazione del Progetto Servizio di Spazzamento raccolta trasporto e conferimento rifiuti differenziati indifferenziati, compresi quelli assimilabili, prodotti nel territorio di Villabate PA”*;

- degli atti indittivi della procedura di gara pubblicati sulla piattaforma <https://appalti.ponmetropalermo.it/Appalti>, segnatamente del Bando, del Disciplinare, del Progetto, del Capitolato Speciale d'Appalto, della Relazione Generale;

- della determinazione n. 140 del 6 ottobre 2024 dell'Unione dei Comuni Madonie con cui è stata disposta la *«REVOCA DELLA DECISIONE A CONTRARRE N. 100 DEL 15/07/2024 E CONTESTUALE NUOVA DECISIONE A CONTRARRE, per l'affidamento del “servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti differenziati ed indifferenziati, compresi quelli assimilabili, prodotti nel territorio di Villabate PA» per un periodo di otto mesi, mediante procedura aperta ai sensi dell'art. 71 del D. Lgs. n. 36/2023”*;

- dell'ordinanza del Comune di Villabate n. 2 del 3 gennaio 2025 nella parte in cui dispone la proroga del servizio alla Impregico sino 31 gennaio 2025;

- della nota del Comune di Villabate prot. n. 193 del 7 gennaio 2025 nella parte in cui asserisce che *“non sussiste l'obbligo per questo Ente di avanzare apposita autorizzazione alla SRR Palermo Area Metropolitana”*;

- della nota del Comune di Villabate prot. n. 188 del 7 gennaio 2025 con cui ha comunicato che con riguardo alla prima classificata non sarebbe stata esperita la fase di verifica di congruità del ribasso offerto;

- di ogni altro atto presupposto, collegato, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, ivi compresa, ove occorra, la nota del Comune di Villabate prot. n. 580 del 13 gennaio 2025 e la nota della S.S.R. Palermo

prot. n. 187 del 9 gennaio 2025; con conseguente declaratoria d'inefficacia del contratto eventualmente nelle more stipulato con l'illegittimo aggiudicatario; e per la condanna dell'Unione dei Comuni "Madonie" e del Comune di Villabate al ristoro, a favore della Impregico s.r.l., del danno ingiusto cagionato dall'illegittimo svolgimento della gara e dall'esito dell'aggiudicazione stessa, anzitutto in forma specifica con subentro, *ex art. 122 c.p.a.*, nel contratto qualora stipulato, ovvero – se non possibile – per equivalente economico;

con il secondo ricorso per motivi aggiunti impropri:

per l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari,

- della determinazione del Comune di Villabate n. 22 del 3 febbraio 2025, recante presa d'atto dell'affitto del ramo d'azienda e subentro della Maria Costruzioni e Servizi s.r.l. nell'aggiudicazione disposta in favore Camedil Costruzioni s.r.l.;

con il terzo ricorso per motivi aggiunti impropri:

per l'annullamento della nota della Società per la Regolamentazione del Servizio di Gestione Rifiuti dell'Area Metropolitana di Palermo prot. n. 1386 del 13 febbraio 2025 avente ad oggetto "*riscontro Vs nota prot. n. 2848/2025 e prot. n. 2886/2025 – Servizio di spazzamento, raccolta, trasporto a smaltimento dei rifiuti solidi urbani prodotti nel territorio comunale richiesta chiarimento competenza/info*";

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio e le memorie difensive del Comune di Villabate, della Camedil s.r.l. e di Maria Costruzioni s.r.l.;

Vista l'ordinanza cautelare n. 69 del 6 febbraio 2025;

Vista l'ordinanza collegiale n. 924 del 30 aprile 2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 aprile 2025 il dott. Marco Maria Cellini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Con atto n. 60 del 24 settembre 2024, Il Comune di Villabate deliberava di contrarre un nuovo affidamento per il servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti differenziati e indifferenziati prodotti nel territorio comunale; servizio affidato a Impregico s.r.l., odierna ricorrente, subentrata nel contratto nel 2022 a seguito di cessione di ramo d'azienda da parte della Tech Servizi s.r.l., in regime di proroga del contratto dal 31 maggio 2023.

In esecuzione dell'atto di indirizzo, con determinazione n. 140 del 6 ottobre 2024, la centrale di committenza Unione dei Comuni Madonie revocava la precedente procedura aperta, sopra la soglia europea, per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti nel Comune di Villabate (del 26 luglio 2024) e, contestualmente, indiceva una nuova procedura sotto la soglia di rilevanza europea per l'affidamento del medesimo appalto, in attesa dell'espletamento della gara da parte della S.R.R.

Nelle more della procedura, con atto del 6 dicembre 2024, la Società per la Regolamentazione del servizio di gestione Rifiuti Palermo Area Metropolitana (S.R.R. Palermo Area Metropolitana) indiceva la procedura aperta, sopra la soglia europea, per l'affidamento del “*servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati ed altri servizi di igiene pubblica nei comuni di Altofonte, Balestrate, Carini, Cinisi, Ficcarazzi, Giardinello, Isola delle Femmine, Montelepre, Terrasini, Torretta, Trappeto e Villabate*”, nelle tempistiche indicate con la nota n. 6720 del 23 novembre 2023.

Alla gara c.d. ponte deliberata dal Comune di Villabate partecipavano 7 offerenti, tra cui la Camedil Costruzioni s.r.l e la Impregico s.r.l.

Con determina n. 212 del 27 dicembre 2024 la centrale di committenza aggiudicava la detta gara alla Camedil Costruzioni s.r.l. con 96,477 punti (76,477 di offerta tecnica e 20 di offerta economica) con un ribasso del 25,938% sulla base d'asta, dunque per un importo ribassato di euro

1.512.151,19.

La graduatoria era poi composta da Impregico (punteggio 81,54; ribasso del 14,29%); LVM s.r.l. (punteggio 78,446; ribasso del 10,10%); Cilcat Trasporti Ambiente soc. coop. (punteggio 72,006; ribasso del 7,082%); Ecolandia s.r.l. (punteggio 71,34; ribasso del 6,69%); Gruppo Barbato Holding (punteggio 70,492; ribasso del 6,75%) e Mar Service s.r.l. (punteggio 69,308; ribasso del 6,525%).

Con determinazione n. 22 del 3 febbraio 2025, il Comune di Villabate prendeva atto dell'affitto del ramo d'azienda della Camedil s.r.l. in favore della Maria Costruzioni e Servizi s.r.l., avvenuto il 23 ottobre 2024, e disponeva il subentro nell'aggiudicazione di quest'ultima.

Con ricorso introduttivo, ritualmente notificato il 13 gennaio 2025 e depositato, la Impregico s.r.l., attuale affidataria del servizio e seconda classificata, lamentava l'illegittimità degli atti presupposti e dell'aggiudicazione dell'appalto, in estrema sintesi, perché adottati: *a)* in violazione degli artt. 94, 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023 perché l'aggiudicataria Camedil Costruzioni s.r.l., in sede di offerta, non avrebbe dichiarato il decreto penale di condanna adottato il 24 ottobre 2024 dal Tribunale ordinario di Palermo a carico del rappresentante legale per il reato p. e p. dall'art. 633 c.p.; *b)* in violazione del D.M. 23 giugno 2022 sui criteri ambientali minimi (C.A.M.) e dell'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 perché l'aggiudicataria avrebbe redatto l'offerta in base ai C.A.M. previsti dal superato D.M. 13 febbraio 2014; *c)* in violazione del punto 13.1 del Disciplinare di gara e dell'art. 8 del Capitolato d'appalto perché nell'offerta dell'aggiudicataria – con riguardo ai servizi di spazzamento manuale, meccanizzato, pulizia e spurgo caditoie, disinfestazione e derattizzazione – vengono proposte una serie di migliorie senza, in realtà, fornirne una descrizione dettagliata in ordine alle caratteristiche e modalità di loro svolgimento; *d)* con eccesso di potere per travisamento dei fatti e illogicità,

in quanto la Commissione di gara avrebbe commesso tre differenti errori materiali nella redazione della griglia di valutazione (quindi, nella determinazione del computo finale dei punteggi delle offerte); e) in violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 in quanto la stazione appaltante non avrebbe svolto la prescritta verifica di anomalia, nonostante un ribasso dell'aggiudicataria del 25,938% sulla base d'asta; f) in violazione dell'art. 15 della l.r. n. 9/2010 nella parte in cui prescrive che l'affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti sia di competenza delle Società per la Regolamentazione del servizio di gestione Rifiuti (S.R.R.); g) in violazione degli artt. 94, 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023 perché l'aggiudicataria Camedil Costruzioni s.r.l. avrebbe dovuto essere esclusa per perdita dei requisiti di ordine generale in quanto il 23 ottobre 2024, dunque in data antecedente al termine ultimo per la partecipazione alla gara (8 novembre 2024), aveva ceduto il ramo d'azienda alla Maria Costruzioni e Servizi s.r.l., senza comunicare tempestivamente alcunché alla stazione appaltante (I ricorso per motivi aggiunti).

Con II ricorso per motivi aggiunti, anch'esso ritualmente notificato e depositato, la ricorrente impugnava anche la nota del 3 febbraio 2025 con cui il Comune di Villabate prendeva atto della cessione del ramo d'azienda e disponeva il subentro nell'aggiudicazione della società Maria Costruzioni e Servizi s.r.l., articolandone l'illegittimità derivata a partire dalla censura *sub g*);

In ultimo, con III ricorso per motivi aggiunti, la Impregico s.r.l. impugnava anche la nota prot. n. 1386 del 13 febbraio 2025 della S.R.R. nella parte in cui *“si ritiene che tale procedura - attuata per garantire la continuità del servizio pubblico (in attesa della gara europea indetta dalla SRR) - non necessiti di alcuna autorizzazione da parte della scrivente Società”*.

Si costituivano in giudizio il Comune di Villabate, che depositava memorie difensive sia in vista della camera di consiglio, che dell'udienza pubblica.

Allo stesso modo agivano processualmente le controinteressate Camedil Costruzioni s.r.l. e la Maria Costruzioni s.r.l.

Alla camera di consiglio del 4 febbraio 2025, veniva trattata l'istanza cautelare avanzata dalla ricorrente; che veniva accolta con ordinanza n. 69 del 6 febbraio 2025, con sospensione dell'efficacia *“dei provvedimenti nn. 212 del 27 dicembre 2024 e 140 del 6 ottobre 2024 dell'Unione dei Comuni Madonie e n. 60 del 24 settembre 2024 del Comune di Villabate”*.

Sia le controinteressate, che l'amministrazione resistente, in vista dell'udienza pubblica, eccepivano l'inammissibilità e tardività del ricorso introduttivo, nella parte in cui si impugna il bando (motivo *sub g*).

All'udienza pubblica del 25 marzo 2025, veniva disposto un rinvio per garantire il rispetto dei termini a difesa della S.S.R., poi non costituitasi in giudizio, rispetto all'ultima impugnazione.

Alla successiva, calendarizzata udienza del 17 aprile 2025, all'esito della discussione, la causa veniva trattenuta in decisione come specificato nel verbale.

Con ordinanza collegiale n. 924 del 30 aprile 2025, ai sensi dell'art. 73, comma 3 c.p.a., veniva sottoposta al contraddittorio delle parti la questione dell'inammissibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti.

DIRITTO

1. In via pregiudiziale, deve essere affrontata l'eccezione di tardività del deposito della documentazione effettuato dalla difesa del Comune di Villabate in data 8 marzo 2025, come articolata dalla ricorrente con memoria del 14 marzo 2025 e ricorso per motivi aggiunti del 24 marzo 2025, quest'ultimo espressamente subordinato all'eventuale infondatezza dell'eccezione in esame perché riguardante un atto (la comunicazione S.S.R. del 12 febbraio 2025) conosciuto solo a seguito del predetto deposito.

L'eccezione è infondata.

La documentazione depositata dal Comune l'8 marzo 2025 è pienamente

coerente con le argomentazioni svolte nella memoria difensiva depositata nei termini di rito dall'ente locale: il nesso logico tra le ragioni spiegate in memoria e i documenti (tra cui la nota S.S.R. del 12 febbraio 2025) fanno ritenere tempestiva la produzione documentale.

Inoltre, questa non introduce elementi di novità nella controversia, dato che sviluppa il tema della competenza (o meno) dell'ente locale a bandire la procedura di evidenza pubblica in materia di rifiuti: questione già affrontata dalle parti sin dal ricorso introduttivo e dalle memorie di costituzione.

Alla luce della riscontrata ritualità del deposito, il *thema decidendum* è perimetrato dal ricorso introduttivo e da tutti e dai tre ricorsi per motivi aggiunti, rispettivamente depositati il 3 febbraio 2025 (I e II) e il 24 marzo 2025 (III).

2. Sempre in via pregiudiziale, deve essere affrontata la questione relativa all'ammissibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti, rilevata d'ufficio dal Collegio con ordinanza n. 924 del 30 aprile 2025, resa all'esito dell'udienza pubblica del 17 aprile 2025.

Con il terzo ricorso per motivi aggiunti, la società ricorrente ha impugnato la nota prot. 1386 del 13 febbraio 2025 della S.R.R. dell'area metropolitana di Palermo con cui veniva affermato, relativamente alla dedotta incompetenza del Comune di Villabate a bandire la gara per cui è contenzioso, che *“tale procedura - attuata per garantire la continuità del servizio pubblico (in attesa della gara europea indetta dalla SRR) - non necessita di alcuna autorizzazione da parte della scrivente Società”*.

Ad avviso del Collegio il terzo ricorso per motivi aggiunti, così circoscritto, è inammissibile.

Al riguardo è dirimente rilevare che la nota impugnata è una mera interlocuzione interna tra amministrazioni e che non possiede valore provvedimento, perché non sviluppa effetti nella sfera giuridica della Impregico, odierna ricorrente.

Tale atto, al più, come rilevato già nel capo che precede, ha valore di dichiarazione di scienza e promana da un'amministrazione che non ha funzioni consultive nell'ambito del procedimento amministrativo in contestazione.

3. Di nuovo, in via pregiudiziale, deve essere esaminata l'eccezione di irricevibilità del ricorso introduttivo (formulata dalle controinteressate con memoria depositata l'8 marzo 2025) nella parte in cui viene impugnato il bando di gara per asserita violazione dell'art. 15 della l.r. 8 aprile 2010, n. 9. L'eccezione è fondata.

Il Collegio ritiene indubbio, dal tenore letterale della disposizione richiamata, che il Comune di Villabate, così come qualsiasi ente locale della Sicilia, non sia più competente a bandire procedure di evidenza pubblica in materia di rifiuti per aver il legislatore regionale demandato la rispettiva competenza alle Società per la Regolamentazione del servizio di gestione Rifiuti (S.R.R.) delle diverse aree metropolitane.

Difatti, l'art. 15, comma 1 della l.r. n. 9/2010 prevede che *“il servizio di gestione integrata dei rifiuti è affidato dalle S.R.R. in nome e per conto dei comuni consorziati”* e riserva espressamente la competenza degli enti locali *“a condizione che: a) garantiscano il raggiungimento dei medesimi risultati del servizio e livelli di raccolta differenziata, in quantità e qualità, previsti nel piano d'ambito; b) utilizzino il personale a qualsiasi titolo trasferito alle società ed ai consorzi d'ambito esistenti alla data di approvazione della presente legge, corrispondendo alla S.R.R. i relativi oneri; c) mantengano a proprio carico la quota parte dei costi generali gravanti sulla S.R.R. per la gestione del medesimo servizio nell'intero ATO”*.

Ne discende che, nemmeno per le c.d. gare ponte, come quella in esame, è prevista una residuale competenza dell'ente locale che potrà eventualmente richiedere l'attivazione alla S.R.R. e reagire all'eventuale inerzia con gli ordinari strumenti di tutela previsti dall'ordinamento.

Oltre al dato letterale, quanto si dice è pienamente coerente anche con la

ratio della disposizione richiamata, che ha inteso centralizzare le procedure di evidenza pubblica relative al ciclo dei rifiuti – settore particolarmente delicato in una Regione ad alta densità criminale – per implementare il buon andamento dell'amministrazione.

Nondimeno, alla luce del carattere squisitamente soggettivo del processo amministrativo, il Collegio condivide l'orientamento della giurisprudenza per cui il soggetto che intenda contestare in radice la stessa possibilità di indire una procedura di evidenza pubblica da parte della stazione appaltante ha l'onere di immediata impugnazione, anche perché a ciò è immediatamente legittimato (v. Cons. Stato, ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

Applicando tali principi al caso concreto, è evidente che la notifica del ricorso introduttivo, limitatamente al sesto motivo di impugnazione, è tardiva perché avvenuta il 13 gennaio 2025, oltre i 30 giorni prescritti dall'art. 120, comma 2 c.p.a., decorrenti dal 6 ottobre 2024, data di pubblicazione del bando di gara impugnato.

Ne consegue la tardività dell'azione di annullamento del bando di gara e l'irricevibilità parziale del ricorso introduttivo.

4. Il merito della controversia, circoscritto nel ricorso introduttivo e nei due per motivi aggiunti, deve essere trattato secondo l'ordine dei motivi proposto dal ricorrente.

4.1. Con il primo motivo di ricorso, viene lamentata l'illegittimità dell'aggiudicazione della c.d. gara ponte perché assunta in violazione degli artt. 94, 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023 in quanto l'aggiudicataria Camedil Costruzioni s.r.l., in sede di offerta, non avrebbe dichiarato il decreto penale di condanna adottato il 24 ottobre 2024 dal Tribunale ordinario di Palermo a carico del rappresentante legale per il reato p. e p. dall'art. 633 c.p.

Il motivo è privo di pregio.

4.1.1. In primo luogo, l'art. 94 del d.lgs. n. 36/2023 prevede l'esclusione automatica dalla procedura di evidenza pubblica per i soggetti (indicati al comma 3, tra cui per quanto d'interesse, l'amministratore) che abbiano riportato la condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile per uno dei reati indicati al comma 1, tra cui non figura l'art. 633 c.p. in questione.

Peraltro, osserva il Collegio che la disposizione richiamata e invocata dalla difesa a parametro di legittimità è applicabile solo alle condanne irrevocabili, non già ai procedimenti penali in corso di definizione. Nel caso in esame il rappresentante della Camedil, a fronte del decreto penale di condanna del 25 ottobre 2024, ha presentato opposizione con richiesta di messa alla prova: in questo senso, il procedimento non è definitivo e la fattispecie non è dunque sussumibile in quella astratta disciplinata dal citato art. 94 del d.lgs. n. 36/2023.

4.1.2. Inoltre, il motivo non è nemmeno condivisibile nella parte in cui ritiene che l'omessa indicazione della pendenza penale (e, comunque, la pendenza stessa) possano avere riflessi quale grave illecito professionale ai sensi dell'art. 95 del d.lgs. n. 36/2023.

Tale argomentazione non supera la prova di resistenza prevista dall'art. 98, comma 5 del d.lgs. cit. che prevede che *“le dichiarazioni omesse o non veritiere rese nella stessa gara e diverse da quelle di cui alla lettera b) del comma 3 possono essere utilizzate a supporto della valutazione di gravità riferita agli elementi di cui al comma 3”*: è la stessa parte ricorrente a non dimostrare nemmeno in via ipotetica in quale modo la reticenza sulla pendenza di un decreto penale di condanna per un reato bagatellare avrebbe potuto essere utilizzata dalla stazione appaltante per fondare l'esclusione dell'operatore economico.

4.2. Con il secondo motivo di ricorso, viene lamentata l'illegittimità dell'aggiudicazione perché assunta in violazione del D.M. 23 giugno 2022 sui criteri ambientali minimi (C.A.M.) e dell'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 in

quanto l'aggiudicataria avrebbe redatto l'offerta in base ai C.A.M. previsti dal superato D.M. 13 febbraio 2014.

Il motivo è infondato.

Al riguardo, osserva il Collegio che l'offerta tecnica dell'aggiudicataria (come ammesso dalla stessa parte ricorrente a p. 14 del ricorso introduttivo) presenta una percentuale di raccolta differenziata in linea con gli obiettivi previsti dai criteri ambientali minimi stabiliti con il D.M. 23 giugno 2022, fonte autorizzata dall'art. 57, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023.

Non è dunque valorizzabile, al fine di annullamento dell'atto impugnato, la sola indicazione formale nell'offerta tecnica dei limiti di recupero previsti dal superato D.M. del 2014: ciò che conta è che l'offerta stessa sia effettivamente rispettosa dei C.A.M. vigenti e per ciò fa fede quanto riportato nella "*dichiarazione obblighi appaltatore*" di cui al modello 7 allegato all'offerta.

4.3. Con il terzo motivo di ricorso, si assume la violazione del punto 13.1 del disciplinare di gara e dell'art. 8 del capitolato d'appalto perché nell'offerta dell'aggiudicataria – con riguardo ai servizi di spazzamento manuale, meccanizzato, pulizia e spurgo caditoie, disinfestazione e derattizzazione – vengono proposte una serie di migliorie senza, in realtà, fornirne una descrizione dettagliata in ordine alle caratteristiche e modalità di loro svolgimento.

Il motivo, limitatamente a questo profilo e salvo quanto si dirà per il quinto motivo di ricorso, è infondato.

Nell'offerta tecnica della Camedil sono riportate diverse migliorie rispetto a quanto prescritto dai documenti di gara, specificamente con riguardo: *a)* ai servizi di spazzamento manuale (7 giorni su 7 su tutto il territorio; 1/7 mercato; 4/7 cimitero; 4/7 impianti sportivi, v. p. 23 e 24 offerta tecnica); *b)* allo spazzamento meccanizzato (7 giorni su 7 su tutto il territorio; 1/7 mercato; 4/7 cimitero; 4/7 impianti sportivi, v. p. 24 offerta tecnica); *c)* agli

interventi di disinfestazione e interventi di derattizzazione nell'intero arco di esecuzione del servizio (n. 4, v. p. 19 offerta tecnica).

Tali migliorie sono contrassegnate nell'offerta tecnica da indicazioni grafiche che, a parere del Collegio, sono sufficienti a ritenere rispettato l'onere di relazione imposto dall'art. 8 del capitolato speciale d'appalto per cui: *“la proposta variante migliorativa dovrà contenere una dettagliata relazione illustrativa, completa di grafici e di un crono programma, che ne espliciti i risultati previsti. I concorrenti dovranno indicare nelle proposte migliorative:*

- I principi e le regole utilizzati nella redazione della proposta con riferimento ai Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani riportati nel Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione contenuti nel Criteri Ambientali Minimi_CAM, per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti di cui al D.M. 23.06.2022, pubblicato sulla G.U.R.I. n. 182 del 05.08.2022;

- Le fasi e modalità di attuazione;

- I risultati attesi e le verifiche di riscontro. In particolare, nella formulazione delle varianti possono essere sviluppati e precisati nel dettaglio, i contenuti dell'offerta tecnica allegata, con riguardo in particolare a:

1. tecniche e modalità di svolgimento dei servizi;

2. numero, qualifiche, luoghi e modi di impiego del personale, globalmente e per ciascuna tipologia di servizi oggetto dell'appalto (almeno n. 40 unità lavorative);

3. quantità, volumetria e tipologia dei contenitori da utilizzare per la raccolta differenziata ed indifferenziata dei rifiuti;

4. caratteristiche e quantità dei mezzi e delle attrezzature per lo spazzamento e la raccolta delle diverse tipologie dei rifiuti e per gli altri servizi di capitolato;

5. modalità di esecuzione e frequenza delle operazioni di spazzamento e raccolta dei diversi rifiuti e di tutti gli altri servizi di capitolato;

6. personale impiegato per l'espletamento dei diversi servizi di capitolato;

7. indicazione delle modalità di effettuazione della raccolta differenziata e come si

intendono raggiungere gli obiettivi appresso indicati?”.

Difatti, la dettagliata relazione cui fa cenno la citata disposizione deve necessariamente essere interpretata in maniera più o meno stringente a seconda che la miglioria proposta sia una variante in senso sostanziale a quanto richiesto dalla stazione appaltante (necessitando in tal caso di un maggior grado di dettaglio la previsione modificativa dell’offerta); ovvero solo formale/quantitativa, nel caso – come quello che occupa – in cui l’offerente si limiti a estendere o moltiplicare le prestazioni già descritte per come richieste dalla stazione appaltante.

In base a questo ordine di idee, sarebbe illogico richiedere all’offerente di dettagliare nuovamente la miglioria quantitativa, rispetto a una prestazione che qualitativamente è già descritta nelle modalità di esecuzione, le tecniche e il personale per la parte minima richiesta dall’amministrazione.

4.4. Con il quarto motivo di ricorso, si lamenta l’illegittimità dell’aggiudicazione perché adottata con eccesso di potere per travisamento dei fatti e illogicità, in quanto la Commissione di gara avrebbe commesso tre differenti errori materiali nella redazione della griglia di valutazione (quindi, nella determinazione del computo finale dei punteggi delle offerte). Il motivo è infondato.

È pacifico anche tra le parti che, nella tabella contenente i punteggi attribuiti all’offerta tecnica della Impregico per il criterio di *“incremento delle frequenze e zone di spazzamento meccanizzato rispetto a quelle in progetto/CSA”*, sia stata omessa l’indicazione del punteggio medio di 0,8 da moltiplicare per il valore di 20: di qui il mancato riconoscimento di 4,45 punti.

Parimenti, è agli atti la prova dell’errata valutazione dell’offerta tecnica della aggiudicataria nella parte in cui la stazione appaltante le riconosce un punteggio premiale all’incremento della raccolta differenziata rispetto al minimo: incremento che non spetta perché, come sopra visto, l’offerta è settata sul minimo richiesto dai C.A.M.

Nondimeno, osserva il Collegio che non è stata fornita la c.d. prova di resistenza perché, all'esito dell'auspicato ricalcolo dei punteggi, l'offerta della ricorrente sarebbe comunque seconda graduata: agli auspicati nuovi punteggi di 75,77 per Impregico e 75,09 di Camedil vanno aggiunti difatti i non contestati punti dell'offerta economica, pari rispettivamente a 11,02 e 20.

4.5. Con il quinto motivo di ricorso, si assume la violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 in quanto la stazione appaltante non avrebbe svolto la prescritta verifica di anomalia, nonostante un ribasso dell'aggiudicataria del 25,938% sulla base d'asta.

Il motivo è fondato.

4.5.1. Quanto alle procedure sotto la soglia europea, l'art. 54, comma 1 del d.lgs. n. 36/2023 prevede che *“nel caso di aggiudicazione, con il criterio del prezzo più basso, di **contratti** di appalto di lavori o servizi di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea che non presentano un interesse transfrontaliero certo, le stazioni appaltanti, in deroga a quanto previsto dall'articolo 110, prevedono negli atti di gara l'esclusione automatica delle offerte che risultano anomale, qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque. Il primo periodo non si applica agli affidamenti di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b). In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa”*.

Tale disposizione si completa con quella prevista dall'art. 110 del d.lgs. 36/2023 che, nel disciplinare il subprocedimento di anomalia dell'offerta nel sopra soglia, prevede che *“le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa. Il bando o l'avviso indicano gli elementi specifici ai fini della valutazione”*.

4.5.2. Dall'interpretazione delle disposizioni in esame, si ricava che

L'ordinamento prevede tre tipi di subprocedimento di verifica dell'anomalia:

- *obbligatorio* (nell'*an*) e *automatico* (nel *quomodo*), previsto in caso di procedura sotto la soglia di rilevanza europea ove aggiudicata con il criterio del prezzo più basso e a cui abbiano partecipato cinque o più offerenti; al superamento della soglia di anomalia risultante dall'applicazione del criterio riportato nel bando, consegue l'esclusione automatica;

- *obbligatorio* (nell'*an*) e *previo contraddittorio* (nel *quomodo*), previsto in caso di procedura sopra la soglia di rilevanza comunitaria, in caso l'amministrazione abbia fissato dei criteri di individuazione delle offerte sospette di anomalia nel bando; l'eventuale esclusione avviene all'esito del contraddittorio con l'operatore economico;

- *residuale* (nell'*an*) e *previo contraddittorio* (nel *quomodo*), prevista in tutte le procedure (sopra o sotto la soglia di rilevanza europea ovvero di affidamento diretto) qualora l'offerta, in base ad elementi specifici deducibili in concreto e anche senza previa indicazione di questi nel bando, appaia anormalmente bassa; pure in questo caso, l'eventuale esclusione avviene all'esito del contraddittorio con l'operatore economico.

La previsione di un potere di attivazione della verifica di anomalia *residuale* in ogni procedura di evidenza pubblica (dunque, non solo per quelle sotto la soglia di rilevanza europea, rispetto a cui la legge ne dispone espressamente) si coglie dall'interpretazione sistematica delle disposizioni richiamate che riconoscono la verifica di anomalia, in linea con i precedenti codici, quale istituto capitale nel sistema dei **contratti pubblici** per garantire l'efficacia dell'azione amministrativa.

Difatti, la disciplina dell'offerta anomala è storicamente funzionale a comporre due esigenze ardue da contemperare: *a*) l'aggiudicazione al prezzo più basso o, in maniera più estensiva, con il minor utilizzo delle risorse pubbliche, per definizione limitate; *b*) la selezione dell'offerta migliore, cioè quella più affidabile in termini di realizzazione e di durata

(spesso più costosa).

Ed è per tale ragione che il legislatore europeo, con disposizione peraltro dettagliata in materia di procedure sopra la soglia, ha disposto che “*le amministrazioni aggiudicatrici impongono agli operatori economici di fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse rispetto a lavori, forniture o servizi?*” (art. 69, comma 1, direttiva 2014/23/UE), dunque senza condizionare la verifica di anomalia necessariamente alla previa individuazione di elementi specifici nel bando.

Dal dato di sistema, combinato con quello costituzionalmente orientato, emerge che deve sempre essere riconosciuto il potere-dovere della stazione appaltante di verificare che l’offerta da aggiudicare non sia anomala, qualora emergano elementi specifici da cui desumere un difetto di congruità, serietà, sostenibilità o realizzabilità.

Ne consegue che, in tema di verifica di anomalia, sia essa *obbligatoria* o *residuale*, è consentito il sindacato giurisdizionale nei casi in cui la stazione appaltante non abbia attivato il subprocedimento di verifica dell’anomalia in caso, rispettivamente, di presenza degli elementi specifici desumibili dal bando ovvero, comunque, desumibili dalla specifica offerta da aggiudicare.

Il sindacato sull’*an* e sul *quomodo* è pieno perché riguarda elementi di fatto conosciuti, conoscibili e accertabili dal giudice amministrativo con i poteri istruttori riconosciuti dagli artt. 63 ss. c.p.a.

4.5.3. Applicando tali principi al caso in esame, di procedura sotto la soglia europea e da aggiudicare con criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, la stazione appaltante avrebbe dovuto sottoporre l’offerta della Camedil al subprocedimento di verifica di anomalia in presenza:

- di un ribasso di oltre un quarto del prezzo a base della procedura;
- della previsione, nell’offerta economica, di costi per il personale non soggetti a ribasso di poco sopra il minimo (960.000 euro a fronte della base di 959.182,90 euro), nonostante le plurime migliorie proposte, a maggior

ragione perché non dettagliate;

- della mancata indicazione di economie di scala in sede di offerta, utili a dimostrare la congruità e serietà dell'offerta anche rispetto al copioso materiale aggiuntivo offerto (peraltro, indicazione assente anche in sede processuale, dato che gli all.ti 8c, 8c2 e 8c3 della produzione documentale della Camedil del 1° febbraio 2025, pur nominati preventivi, sono *screenshot* di carrelli di acquisto tratti da diversi siti web e datati 24 gennaio 2025, ben oltre la scadenza delle offerte; nella successiva produzione documentale del 4 marzo 2025 vi sono altri preventivi di materiale controversi perché datati addirittura 2022 (all.ti 9b1 e 9b8), 2020 (all.ti 9b7 e 9b6), 2021 (all.ti 9b2, 9b3, 9b4 e 9b5);

- della condizione dell'aggiudicataria, che nonostante la formale iscrizione all'ANGA (categoria 1 classe C), di fatto serve soli tre Comuni, di cui nessuno sopra i 15.000 abitanti, e che possiede requisiti economico-finanziari, in particolare di fatturato, sullo specifico settore dell'appalto, dimezzati tra il 2022 e il 2023 (v. dichiarazione integrativa del 18 ottobre 2024 – all. 3 produzione documentale del 15 gennaio 2025).

Alla luce degli indici menzionati, è illegittimo il provvedimento di aggiudicazione perché assunto in violazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 36/2023 nella parte in cui impone la verifica *residuale* di anomalia in presenza di specifici elementi dell'offerta, quali quelli menzionati, elementi di fatto conoscibili senza limiti di cognizione dal giudice.

4.5.4. In senso contrario non depone nemmeno l'argomentazione spesa dal ricorrente che assume come non conoscibili dal giudice i dati di fatto espressamente e specificamente non indicati dal ricorrente nel ricorso.

Il processo amministrativo è in origine sorto e tuttora svolge anche una funzione di controllo della legalità dell'esercizio del potere amministrativo, soprattutto in una fase, come quella attuale, in cui altri presidi di controllo sull'esercizio del potere (giurisdizione penale e contabile) sono stati

fortemente limitati.

Il carattere soggettivo della giurisdizione amministrativa, incentrato sulla situazione giuridica devoluta, comporta unicamente la limitazione del *thema decidendum* dalla causa, per come composta dagli elementi soggettivi e oggettivi della domanda.

In questo senso, i soli motivi di ricorso, in un processo che è anche a critica vincolata, restringono il margine nel quale il giudice amministrativo può esercitare la sua funzione: riconoscere tale funzione anche agli argomenti a sostegno del motivo, come auspicato dalle controinteressate, oltre a essere improprio rispetto alla ricostruzione di diritto processuale accennata, è anche in contrasto con il principio *iura novit curia* e finirebbe per relegare la funzione del giudice della legalità amministrativa al notarile assenso o meno dell'integrale impostazione patrocinata da una parte privata.

5. Con il primo ricorso per motivi aggiunti propri, si deduceva l'illegittimità dell'aggiudicazione perché assunta in violazione degli artt. 94, 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023 in quanto l'aggiudicataria Camedil Costruzioni s.r.l. avrebbe dovuto essere esclusa per la perdita dei requisiti di ordine generale giacché il 23 ottobre 2024, dunque in data antecedente al termine ultimo per la partecipazione alla gara (8 novembre 2024), aveva ceduto il ramo d'azienda alla Maria Costruzioni e Servizi s.r.l., senza comunicare tempestivamente alcunché alla stazione appaltante.

Il motivo è infondato.

Come documentato dalla difesa delle controinteressate il contratto di affitto di ramo d'azienda è stato stipulato tra l'aggiudicataria Camedil s.r.l. (cedente) e la Maria Costruzioni e Servizi s.r.l. (cessionaria) in data 23 ottobre 2024, ma con espressa condizione sospensiva per cui *“la parte affittuaria sarà immessa nel possesso e materiale godimento dei beni aziendali, di cui all'autorizzazione ANGA PA06143, a seguito della comunicazione alla Sezione Regionale Sicilia così come previsto dalla deliberazione n. 7 ANGA 25.11.2014, art.*

1, comma 1 e Circolare ANGA n. 536 del 27.5.2016”.

5.1. L'avveramento della condizione, dunque l'efficacia del contratto, è avvenuta successivamente alla presentazione delle offerte: l'aggiudicataria ha quindi continuato a mantenere i requisiti per la partecipazione sino al 27 dicembre 2024, data in cui è stato allegato (e non contestato) che la condizione si è avverata. Di qui nessuna violazione di obblighi dichiarativi è addebitabile all'aggiudicataria.

5.2. Inoltre, il contratto di affitto di ramo d'azienda non è motivo di esclusione dalla procedura di evidenza pubblica, ai sensi degli artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 36/2023, non interpretabili estensivamente alla luce del principio di tassatività delle clausole escludenti *ex* art. 10 del d.lgs. cit., ferma la necessità di possidenza dei requisiti di ordine generale in capo alla cessionaria.

6. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, veniva impugnata la determinazione del Comune di Villabate n. 22 del 3 febbraio 2025, recante presa d'atto dell'affitto del ramo d'azienda e subentro della Maria Costruzioni e Servizi s.r.l. nell'aggiudicazione disposta in favore Camedil Costruzioni s.r.l.

Il ricorso è fondato nella parte in cui assume l'illegittimità derivata da quella sull'aggiudicazione, alla luce del rapporto di presupposizione in senso lato che lega quest'ultima al provvedimento impugnato per la caducazione del quale, in realtà, non sarebbe stata nemmeno necessaria un'autonoma domanda giudiziale.

Alla luce delle condivise coordinate ermeneutiche espresse da Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5, dunque per ragioni logiche, possono essere assorbiti tutti gli altri motivi esposti in via autonoma contro il provvedimento di presa d'atto.

7. La domanda di risarcimento del danno, pure proposta, è infondata perché non sussiste un danno in capo alla ricorrente che, nel corso del

giudizio, è rimasta affidataria del servizio in proroga.

8. La regolazione delle spese tra l'ente locale e la ricorrente seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo. In virtù della soccombenza reciproca (data l'inammissibilità dei terzi motivi aggiunti) devono essere invece compensate le spese tra le controinteressate e la ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara in parte irricevibile e in altra parte fondato il ricorso introduttivo;
- dichiara fondato il secondo ricorso per motivi aggiunti;
- dichiara inammissibile il terzo ricorso per motivi aggiunti;

e, in accoglimento parziale del ricorso introduttivo e integrale del secondo ricorso per motivi aggiunti, per l'effetto annulla:

- la determina n. 212 del 27 dicembre 2024 dell'Unione die Comuni Madonie;
- la determina n. 22 del 3 febbraio 2025 del Comune di Villabate.

Condanna il Comune di Villabate e l'Unione dei Comuni Madonie, in solido tra loro, a corrispondere alla Impregico s.r.l. le spese di lite, che si liquidano in euro 4.000,00 oltre IVA, cpa e accessori di legge.

Spese compensate tra le altre parti.

Nulla sulle spese rispetto a S.R.R.

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

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 17 aprile 2025 e 9 maggio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Valenti, Presidente

Mario Bonfiglio, Referendario

Marco Maria Cellini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marco Maria Cellini

IL PRESIDENTE
Roberto Valenti

IL SEGRETARIO