

Pubblicato il 20/11/2025

N. 20698/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 07705/2025 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 il Lazio**

**(Sezione Prima Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7705 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Consorzio stabile “-OMISSIS- -OMISSIS-”, in persona del legale rappresentante p. t., rappresentato e difeso dall’avv. Antonella Mascolo, con domicilio digitale p.e.c., come da Registri di Giustizia;

*contro*

-OMISSIS-), in persona del legale rappresentante p. t., rappresentata e difesa dall’avv. Roberto Bocchini, con domicilio digitale p.e.c., come da Registri di Giustizia;

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante p. t., rappresentato e difeso dall’avv. Paolo Sorrentino, con domicilio digitale p.e.c., come da Registri di Giustizia;

Autorità nazionale anticorruzione (A.n.a.c.), in persona del legale rappresentante p. t., rappresentata e difesa dall’Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è legalmente domiciliata;

*per l’annullamento*

*previa adozione delle opportune misure cautelari*

quanto al ricorso introduttivo, dei seguenti atti: 1) tutti gli atti e provvedimenti relativi alla procedura di gara indetta dalla -OMISSIS- S.p.A., per conto del -OMISSIS-, per l’affidamento del servizio di “raccolta differenziata, trasporto a recupero e/o smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed altri servizi di igiene urbana del -OMISSIS- (Na) per anni 5 CIG: -OMISSIS-”, ivi compresi: a) il Bando di

gara; b) il Disciplinare di gara; c) il Capitolato di gara; d) il Piano industriale; e) la Tabella “Criteri di valutazione dell’offerta tecnica”; 2) tutti gli atti prodromici alla procedura, ivi compresi: a) la determina a contrarre n. 233 dell’08.11.2024; b) la deliberazione n. 135 del 07.11.2024; c) la deliberazione n. 70 del 24.3.2025; 3) il Bando-tipo A.n.a.c. n. 1/2023 “per l’affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo”, con particolare riferimento ai par. 6.1, lett. a) e 6.5, lett. a); 4) tutti consequenziali; e per la condanna degli Enti intimati a risarcire il danno cagionato alla ricorrente in forma specifica, mediante annullamento degli atti impugnati con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente nelle more stipulato con il concorrente illegittimo aggiudicatario e subentro nell’esecuzione del contratto eventualmente stipulato, *ex art. 122 c.p.a.*;

quanto ai motivi aggiunti del 03.07.2025, per l’annullamento, previa adozione delle opportune misure cautelari, dei seguenti atti: 1) gli atti impugnati con il ricorso introduttivo, ivi compresa la domanda di condanna degli Enti intimati a risarcire il danno cagionato alla ricorrente in forma specifica, mediante annullamento degli atti impugnati con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente nelle more stipulato con il concorrente illegittimo aggiudicatario e subentro nell’esecuzione del contratto eventualmente stipulato, *ex art. 122 c.p.a.*; 2) la Convenzione “per l’affidamento delle funzioni di Centrale di committenza e delle attività di Committenza ausiliarie, ai sensi e per gli effetti degli artt. 62 e 63 del D.Lgs. n. 36/2023”, stipulata in data 12.5.2025 tra il -OMISSIS- e -OMISSIS- S.p.A., esibita al Consorzio deducente in data 03.06.2025;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di -OMISSIS- S.p.A., A.n.a.c. e -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore, nell’udienza pubblica del giorno 18 novembre 2025, il dott. Orazio Ciliberti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e diritto, quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

I – Il ricorrente, Consorzio stabile - costituito ai sensi dell’art. 65, comma d), d.lgs. n. 36/2023, senza fini di lucro e avente scopo mutualistico, inteso a realizzare una comune struttura

d'impresa per appalti pubblici in materia di raccolta e trasporto dei rifiuti, raggruppante cinque imprese consorziate, di cui quattro munite di iscrizione ANGA e operanti nel settore dei servizi di igiene urbana a favore di Enti pubblici - acquisiva notizia della procedura di gara indetta, con determina a contrarre n. 233 dell'08.11.2024, dal -OMISSIS- (Stazione appaltante non qualificata, ai sensi dell'art. 63 d.lgs. n. 36/2023), per l'affidamento del "*Servizio di raccolta differenziata, trasporto a recupero e/o smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati ed altri servizi d'igiene urbana*".

Con deliberazione n. 70 del 24.03.2025, il Comune approvava l'accordo con -OMISSIS- S.p.A., "*per l'affidamento delle funzioni di Centrale di committenza e delle attività di committenza ausiliarie, relativamente alla gara per l'affidamento del Servizio di raccolta differenziata, trasporto a recupero e/o smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati ed altri servizi d'igiene urbana*".

Con Bando di gara pubblicato in data 19.05.2025, la società -OMISSIS- indiceva, per conto del -OMISSIS-, la gara per l'affidamento dei servizi per l'affidamento del servizio di "*raccolta differenziata, trasporto a recupero e/o smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed altri servizi di igiene urbana del -OMISSIS- (Na) per anni 5 - CIG: -OMISSIS-*", per la durata di sette anni, per un importo complessivo a base d'asta pari a € 30.832.467,60. Il termine di scadenza per la presentazione delle offerte era fissato per il giorno -OMISSIS-, ore 13:00.

Senonché, il ricorrente Consorzio – interessato a partecipare alla procedura di gara in questione, per conto di una consorziata esecutrice munita dei requisiti generali e speciali – rilevava nel Bando di gara recava alcune disposizioni a suo dire impeditive della partecipazione alla gara, tra le quali i paragrafi 6.1 e 6.5 del Disciplinare che – avuto riguardo ai "*Requisiti di idoneità professionale*" – richiedevano in capo al ricorrente Consorzio il possesso della "*Iscrizione nel Registro delle imprese oppure nell'Albo delle imprese artigiane, per attività pertinenti con quelle oggetto della presente procedura di gara*" (lett. a).

In data -OMISSIS-, scadevano i termini per la presentazione delle offerte sicché, entro detto termine, pervenivano alla Centrale di committenza -OMISSIS- quattro offerte, tra cui non vi era quella del ricorrente Consorzio stabile, il quale decideva di non partecipare alla gara, avendo notificato, in data 31.05.2025, un ricorso giurisdizionale avverso tutti gli atti della procedura, indi depositato presso il T.a.r. Campania, sede di Napoli.

Detto T.a.r. campano, con ordinanza n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, declinava la propria competenza territoriale, in favore di questo Tribunale, essendo, tra gli altri atti, direttamente impugnato il Bando-tipo A.n.a.c. n. 1/2023.

I.1 - Il ricorso introduttivo, già notificato in data 01.01.2025, viene dunque qui trasposto e depositato dal ricorrente in data 02.07.2025. Con esso, il Consorzio impugna gli atti in epigrafe indicati, chiedendo peraltro la condanna degli Enti intimati a risarcire il danno cagionato alla ricorrente in forma specifica, con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato con il concorrente aggiudicatario e subentro nell'esecuzione del contratto eventualmente stipulato.

Il ricorrente deduce i seguenti motivi di diritto: 1) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (artt. 67, comma 3, e 100, comma 3, d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 2) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (artt. 67, comma 3, e 100, comma 3, d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 3) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (art. 100 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 4) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (art. 100 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 5) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (art. 108 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 6) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (artt. 62 e 63 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per incompetenza, istruttoria assente, contraddittorietà infra-procedimentale, travisamento in fatto e diritto.

I.2 - Con i successivi motivi aggiunti, qui depositati il 03.07.2025, il ricorrente Consorzio chiede altresì l'annullamento, previa adozione delle opportune misure cautelari, dei seguenti atti: 1) tutti gli atti e provvedimenti già gravati con il ricorso introduttivo (ivi compresa la domanda di condanna degli Enti intimati a risarcire il danno cagionato alla ricorrente in forma specifica, mediante annullamento degli atti impugnati con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente nelle more stipulato con il concorrente aggiudicatario e subentro nell'esecuzione del contratto eventualmente stipulato, *ex* art. 122 c.p.a.); 2) la

Convenzione “*per l’affidamento delle funzioni di Centrale di committenza e delle attività di Committenza ausiliarie, ai sensi e per gli effetti degli artt. 62 e 63 del D.Lgs. n. 36/2023*”, stipulata in data 12.05.2025 tra il -OMISSIS- e -OMISSIS- S.p.A., esibita al Consorzio deducente solo in data 03.06.2025.

Deduce le seguenti censure di diritto: a) illegittimità in via derivata della Convenzione del 12.05.2025; 1) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (artt. 67, comma 3, e 100, 4 comma 3, d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 2) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (artt. 67, comma 3, e 100, comma 3, d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 3) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (art. 100 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 4) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (art. 100 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 5) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (art. 108 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e travisamento in fatto e diritto; 6) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (artt. 62 e 63 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per incompetenza, istruttoria assente, contraddittorietà infra-procedimentale, travisamento in fatto e diritto; b) ulteriori profili di illegittimità degli atti impugnati con il ricorso introduttivo e con l’atto di motivi aggiunti; 7) violazione dei principi ordinamentali di buon andamento e imparzialità (artt. 23 e 97 Cost.); violazione e falsa applicazione di legge (artt. 62 e 63 d.lgs. n. 36/2023); eccesso di potere per incompetenza, istruttoria assente, contraddittorietà infra-procedimentale, travisamento in fatto e diritto.

Si costituisce l’intimata società -OMISSIS-, per resistere nel giudizio. Deduce, anche con successive memorie, l’inammissibilità e l’infondatezza del gravame.

Si costituisce il -OMISSIS-, per chiedere la reiezione del gravame.

Si costituisce, infine, l’A.n.a.c., deducendo, anche con successiva memoria, il difetto di legittimazione passiva, nonché l’infondatezza del gravame.

Con ordinanza collegiale n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, è respinta la domanda cautelare del ricorrente.

Seguono ulteriori memorie delle parti costituite.

All'udienza pubblica del 4 novembre 2025, la causa è rinviata, d'intesa tra le parti, all'udienza successiva, con rinuncia ai termini difensivi.

All'udienza del 18 novembre 2025, dopo la discussione delle parti, la causa è trattenuta in decisione.

II – Il ricorso e i motivi aggiunti, come eccepito dalla resistente società -OMISSIS-, sono inammissibili e, comunque, infondati.

L'inammissibilità del gravame discende dal fatto che la ricorrente non ha partecipato alla gara d'appalto e impugna clausole della *lex specialis* di gara che – per la gran parte - non sono immediatamente escludenti.

Stando al consolidato orientamento della giurisprudenza, *“le clausole del bando di gara vanno tempestivamente impugnate allorché, contenendo clausole impeditive dell'ammissione dell'interessato alla selezione, si configurino come escludenti, quindi idonee a generare una lesione immediata, diretta ed attuale, nella situazione soggettiva dell'interessato, dal momento che la loro asserita lesività non si manifesta e non opera per la prima volta con l'esclusione o la mancata aggiudicazione, bensì nel momento anteriore nel quale i requisiti di partecipazione sono stati assunti come regole per l'Amministrazione; tali sono tipicamente quelle legate a situazioni e qualità del soggetto che ha chiesto di partecipare alla gara, esattamente e storicamente identificate, preesistenti alla gara stessa, e non condizionate dal suo svolgimento (Cons. Stato, Ad. Plen. 29 gennaio 2003, n. 1 e, da ultimo, id., Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4) ... Le c.d. clausole immediatamente escludenti sono state quindi individuate (da ultimo Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4) nelle: a) clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale (Cons. Stato, IV, 7 novembre 2012 n. 5671); b) regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile (Adunanza plenaria n. 3 del 2001); c) disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara; ovvero prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta (Cons. Stato, V, 24 febbraio 2003 n. 980); d) condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente (Cons. Stato, V, 21 novembre 2011 n. 6135; III, 23 gennaio 2015 n. 293); e) clausole impositive di obblighi contra ius (Cons. Stato, II, 19 febbraio 2003 n. 2222); f) bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta ovvero che presentino formule matematiche del tutto errate; g) atti di gara del tutto*

*mancanti della prescritta indicazione dei costi della sicurezza non soggetti a ribasso (Cons. Stato, III, 3 ottobre 2011, n. 5421)» (cfr.: T.a.r. Campania Salerno, sez. I, 08.11.2024, n.2127 ).*

Un operatore economico, il quale non abbia presentato domanda di partecipazione alla gara d'appalto, è legittimato a impugnare direttamente la *lex specialis*, solo nel caso in cui contesti le clausole immediatamente escludenti, la cui applicazione gli abbia, per l'appunto, impedito di accedere alla gara alla cui partecipazione esso aspiri. Ma, per giurisprudenza costante, non sono immediatamente impugnabili le clausole che rendano difficile, ma non impossibile, presentare l'offerta (cfr.: T.a.r. Campania Napoli, Sez. I, 05.12.2022, n. 7596).

Per quel che si dirà, nessuna delle clausole impugunate dal ricorrente presenta tali aspetti d'immediata lesività.

Salva l'ipotesi dell'impugnazione di clausole escludenti o ad esse assimilabili, nelle controversie riguardanti l'affidamento dei contratti pubblici, la legittimazione a ricorrere spetta esclusivamente ai partecipanti alla gara, poiché soltanto in tal modo si acquisisce la posizione sostanziale differenziata meritevole di tutela, sia con riguardo all'interesse finale al conseguimento dell'appalto, sia a quello strumentale alla caducazione dell'intera gara e alla sua riedizione (cfr.: Cons. Stato, Ad. Plen., n. 1/2003, n. 4/2011, n. 5/2014, n. 4/2018). In assenza di clausole immediatamente escludenti, la mancata partecipazione dell'operatore economico alla gara di appalto pubblico lo priva della legittimazione attiva a ricorrere. I cennati profili di inammissibilità del gravame sono, qui di seguito, meglio esplicitati.

III – Va rilevato, in via preliminare, che l'art. 65, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 36/2023 fa rientrare nella definizione di operatori economici «*d) i Consorzi stabili, costituiti anche in forma di società consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro; i Consorzi stabili sono formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa*».

Tale normativa cristallizza i requisiti necessari per la configurazione di un Consorzio stabile, vale a dire: a) il Consorzio deve essere formato da almeno tre consorziati (requisito numerico); b) i consorziati devono aver stabilito di operare congiuntamente nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per un tempo minimo di cinque anni (requisito teleologico e temporale); c) deve essere istituita una comune struttura di impresa (requisito strutturale-teleologico).

La natura giuridica del Consorzio stabile è, dunque, quella di un soggetto giuridico autonomo, costituito in forma collettiva, con causa mutualistica, che opera in base a uno duraturo rapporto organico con le singole imprese consorziate, rispetto alle quali costituisce soggetto distinto.

Il Consorzio stabile è l'unico interlocutore della Stazione appaltante, sicché il contratto di appalto intercorre unicamente tra Consorzio stabile e Stazione appaltante. In tal senso, anche il Consiglio di Stato (cfr., *ex multis*, sentenza n. 865/2019) ha sostenuto che *«i Consorzi stabili nell'economia della disciplina in commento sono soggetti dotati di autonoma personalità giuridica, distinta dalle imprese consorziate. Si tratta, dunque, di aggregazioni durevoli di soggetti che nascono da un'esigenza di cooperazione ed assistenza reciproca e, operando come un'unica impresa, si accreditano all'esterno come soggetto distinto»*.

La descritta natura giuridica vale a differenziare il Consorzio stabile dal Consorzio ordinario, di cui agli artt. 2602 ss. codice civile, in quanto quest'ultimo, pur essendo un autonomo centro di rapporti giuridici, non assorbe le aziende consorziate in un organismo unitario costituente impresa collettiva, né esercita autonomamente o direttamente attività imprenditoriale, ma si limita a disciplinare e coordinare, attraverso un'organizzazione comune, le azioni degli imprenditori riuniti. Ne discende che, ai fini della normativa in materia di contratti pubblici, il Consorzio ordinario è considerato soggetto con identità plurisoggettiva, che opera in qualità di mandatario delle imprese della compagine; esso prende necessariamente parte alla gara per tutte le consorziate e si qualifica attraverso di esse; il Consorzio stabile, invece, in virtù della sua configurazione giuridica, può partecipare alle procedure di gara, in nome e nell'interesse proprio, oltre che nell'interesse di tutti o solo di alcuni consorziati (cfr.: Cons. Stato, n. 9752/2022). Non a caso, la Corte di giustizia U.E. ha ammesso persino la contemporanea partecipazione alla gara del Consorzio stabile e della consorziata, ove quest'ultima non sia designata per l'esecuzione del contratto e non abbia concordato la presentazione dell'offerta (cfr.: CGUE, 23 dicembre 2009, causa C- 376/08).

La vigente normativa è chiara nel confermare che i Consorzi stabili mantengono la loro responsabilità solidale nei confronti della Stazione appaltante: *«I Consorzi stabili di cui agli articoli 65, comma 2, lettera d), e 66, comma 1, lettera g), eseguono le prestazioni o con la propria struttura o tramite i consorziati indicati in sede di gara senza che ciò costituisca subappalto, ferma la responsabilità solidale nei confronti della Stazione appaltante»* (art. 67, comma 4, d.lgs. n. 36/2023).

III.1 - Svolta questa premessa generale sulla natura del Consorzio stabile come soggetto

giuridico autonomo che, pur operando in base a un durevole rapporto organico con le singole imprese consorziate, rappresenta l'unico interlocutore della Stazione appaltante, anche sotto il profilo contrattuale, appare chiaro come i requisiti di ordine generale (compresi quelli di idoneità professionale) possano essere richiesti anche in capo al Consorzio stabile che partecipa alla gara, oltre che alle imprese indicate come esecutrici.

Il Bando e il Disciplinare qui impugnati richiedono la sussistenza di requisiti di idoneità professionale (iscrizione nel Registro delle imprese e nell'Albo nazionale dei gestori ambientali (A.N.G.A.), sia in capo al Consorzio stabile sia in capo alle consorziate esecutrici del servizio. Questa sembrerebbe, stando a una primissima impressione, una clausola, di quelle impuginate dal ricorrente, avente un qualche impatto immediatamente escludente.

Nondimeno, va evidenziato che la resistente Centrale di committenza, società -OMISSIS-, ha provveduto, tramite il proprio RUP, in spirito di collaborazione, *ex art. 2, comma 1, d.lgs. n. 36/2023*, a pubblicare, in data 11 giugno 2025, il seguente chiarimento sul proprio sito: *“si chiarisce che, con riferimento agli operatori economici che partecipano nella forma dei Consorzi stabili: A. se esegue direttamente il contratto, allora il Consorzio deve essere necessariamente in possesso dei requisiti di cui al punto 6.1. lett. 12 a) e d) del Disciplinare; B. se partecipa alla gara per una consorziata esecutrice, allora è sufficiente a legittimare un Consorzio stabile alla partecipazione alla gara la circostanza che i requisiti di cui al punto 6.1. lett. a) e d) del Disciplinare siano posseduti dalla consorziata esecutrice”*.

Emerge allora evidente la possibilità per il Consorzio ricorrente di partecipare alla procedura, in proprio o tramite una propria esecutrice che sia in possesso dei requisiti richiesti dal Disciplinare.

È peraltro evidente come, in caso di carenze e inefficienze della consorziata esecutrice, il Consorzio stabile risponda direttamente, al fine di garantire la tempestiva e corretta esecuzione dell'affidamento contrattuale; tale responsabilità risulta più efficacemente garantita se il Consorzio stesso è in possesso dei requisiti richiesti per l'esecuzione dell'appalto. Né può ritenersi che i requisiti di idoneità professionale possano essere prestati da una consorziata al Consorzio, in quanto, ai sensi dell'art. 67, comma 2, d.lgs. n. 36/2023 il meccanismo del c.d. *“cumulo alla rinfusa”*, applicabile ai Consorzi stabili nel caso di appalti di servizi e forniture, si riferisce solo ai requisiti di capacità tecnica e professionale, non anche ai requisiti di ordine generale.

III.2 – L'esegesi della vigente normativa consente un'ulteriore considerazione.

A tenore del citato art. 67, comma 3, *“3. Per gli operatori di cui agli articoli 65, comma 2, lettere b), c) e*

d) e 66, comma 1, lettera g), i requisiti generali di cui agli articoli 94 e 95 sono posseduti sia dalle consorziate esecutrici che dalle consorziate che prestano i requisiti. Le autorizzazioni e gli altri titoli abilitativi per la partecipazione alla procedura di aggiudicazione ai sensi del comma 3 dell'articolo 100 sono posseduti, in caso di lavori o di servizi, dal consorzio esecutore”.

Tale normativa impone senz'altro che i requisiti professionali siano posseduti dal consorzio esecutore, ma non vieta affatto che possano essere richiesti dalla Stazione appaltante (o dalla Centrale di committenza), per una maggior garanzia di efficienza e di risultato, anche al Consorzio stabile.

L'assunto del ricorrente, a tenore del quale solo la consorziate esecutrice dev'essere iscritta al registro della Camera di commercio e all'A.N.G.A. (non anche il Consorzio stabile che partecipa alla gara) non corrisponde esattamente al dettato di legge, né appare coerente con la previsione del primo periodo del citato art. 67, comma 3, a mente della quale i requisiti di ordine generale devono essere posseduti anche dalle consorziate esecutrici e dalle consorziate che prestano i requisiti, con ciò intendendosi che il primo a possedere dev'essere proprio il Consorzio stabile.

Il principio di tassatività delle cause di esclusione, invocato dal ricorrente, non comporta, *ex se*, un divieto di prevedere in capo ai concorrenti particolari requisiti di partecipazione poiché, se così fosse, le Stazioni appaltanti non avrebbero alcun margine per modellare la *lex specialis* di gara, sulla base delle loro specifiche esigenze. La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che “L'amministrazione è legittimata ad introdurre disposizioni atte a limitare la platea dei concorrenti onde consentire la partecipazione alla gara stessa di soggetti particolarmente qualificati, purché tale scelta non sia eccessivamente ed irragionevolmente limitativa della concorrenza, in quanto correttamente esercitata attraverso la previsione di requisiti pertinenti e congrui rispetto allo scopo perseguito, e risponda, quindi, ai parametri della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto alla tipologia e all'oggetto dello specifico appalto” (cfr.: Cons. Stato, Sez. III, 2 marzo 2020, n. 1484).

Il ricorrente confonde erroneamente il *genus* delle “*clausole escludenti*”, per come enucleate dalla consolidata giurisprudenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con quelle che, ponendosi in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione (art. 10 del Codice dei contratti pubblici), sono invece affette da nullità.

E anche a volere, in ipotesi, seguire il ragionamento del Consorzio e, dunque, ritenere che il par. 6.5 del Disciplinare si ponga in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione, tale clausola allora sarebbe affetta da nullità (cfr.: Cons. Stato, Ad. Plen. n. 4/2018;

Idem Ad. Plen. n. 22/2020). L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 22/2020, in particolare par. 12.4) ha chiaramente specificato che: “*al cospetto della nullità della clausola escludente contra legem del bando di gara – non vi sia l'onere per l'impresa di proporre alcun ricorso: tale clausola – in quanto inefficace e improduttiva di effetti - si deve intendere come 'non apposta', a tutti gli effetti di legge*”. Se così fosse, ancora una volta, la scelta del ricorrente Consorzio di non partecipare alla gara d'appalto genererebbe un difetto di legittimazione attiva al ricorso.

L'errata lettura del Bando, quale offerta dal ricorrente, emerge anche dalla circostanza che il par. 6.5. del Disciplinare non si riferisce - come scrive il Consorzio a pag. 5 del ricorso – alla “*attività prevalente*”, bensì al “*settore pertinente*”.

A dimostrazione che non si è realizzato alcun effetto escludente, si deve considerare che tra i quattro operatori ammessi alla gara dalla Centrale di committenza, società -OMISSIS-, lo scorso 11 luglio 2025 (cfr.: D.D. 222/2025) vi è la consorziata -OMISSIS- (il cui amministratore unico coincide peraltro con il Presidente del Consorzio ricorrente) che ha partecipato in RTI con altro operatore.

Al netto di tali considerazioni, è ragionevole ritenere che la *lex specialis* possa esigere il possesso dei requisiti di ordine generale, ivi compresi quelli professionali, in capo al Consorzio che partecipa alla gara, in quanto soggetto che assume la responsabilità contrattuale diretta.

Una lettura complessiva dell'art. 67, comma 3, d.lgs. n. 36/2023 chiarisce che, mentre i requisiti di ordine generale devono essere posseduti anche dalle consorziate che prestano i requisiti (oltre che dalle consorziate esecutrici), diversamente il requisito speciale di iscrizione al registro della Camera di commercio e quello di iscrizione all'A.N.G.A. devono essere posseduti dalla consorziata esecuttrice (non anche dalla consorziata che eventualmente presta i requisiti), senza che questo implichi la necessaria esenzione del Consorzio stabile concorrente dal possesso di quei requisiti professionali, deduzione che peraltro suonerebbe illogica, nella lettura sistematica delle norme e dei principi giuridici in tema di Consorzi stabili, *ut supra* evocati.

III.3 - Ad ogni buon conto, pur volendo asseverare l'esegesi dell'art. 67, comma 3, d.lgs. n. 36/2023, quale prospettata dal Consorzio ricorrente, non può ignorarsi che il medesimo Consorzio – per sua stessa ammissione - difetta di ulteriori requisiti e titoli necessari per il buon esito della gara, sicché l'accoglimento dei primi due motivi di ricorso non gioverebbe a favorire il successo nella gara, anche se il ricorrente avesse proposto domanda di partecipazione.

Sotto tale profilo, i primi due motivi del ricorso introduttivo, sarebbero comunque inammissibili per difetto di interesse. Si richiama, sul punto, un recente precedente di questo T.a.r. (sez. III-quater, 30.05.2025 n. 10598) che, di fronte ad analoga censura mossa da un Consorzio stabile nei confronti dell'art. 6.5 del Bando-tipo A.n.a.c. n. 1/2023, ne ha correttamente dichiarato l'inammissibilità per difetto di interesse, a fronte del mancato possesso da parte del ricorrente di alcuni requisiti e titoli richiesti dalla gara.

III.4 - L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha più volte ribadito che rientrano nel *genus* delle clausole immediatamente escludenti quelle che precludono *“con certezza la possibilità di partecipazione”* (pt. 18.7 dell'Adunanza Plenaria n. 4/2018, da ultimo riaffermato da Cons. Stato, V, 31.01.2025 n. 766).

Il paragrafo 6.5. del Disciplinare, oggetto di impugnazione, in aderenza al Bando-tipo n. 1/2023, precisa che *“i requisiti di idoneità professionale di cui di cui al par. 6.1, lett. a), b), c), d) devono essere posseduti dal Consorzio e dai consorziati indicati come esecutori”*. Conformemente a quanto previsto dall'art. 67, comma 3, d.lgs. n. 36/2023, sulla base delle argomentazioni testé esposte, la lettura di quelle clausole, orientata al principio del *favor participationis*, consente la partecipazione dei Consorzi stabili in proprio (se in possesso del requisito di idoneità professionale) o per il tramite della propria consorziata esecutrice (onerando, in tale caso, l'esecutrice di essere in possesso del relativo requisito).

Anche nell'ipotesi in cui si ritenesse che il paragrafo 6.5 del Disciplinare fosse, sotto tale profilo, affetto da una certa ambiguità, risulta comunque evidente che la Stazione appaltante si sia uniformata al criterio ermeneutico del *favor participationis* in base a cui *“nelle gare pubbliche, a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola della lex specialis (una avente quale effetto l'esclusione dalla gara e una tale da consentire la permanenza del concorrente), non può legittimamente aderirsi all'opzione che, ove condivisa, comporterebbe l'esclusione dalla gara; ed infatti una siffatta lettura della problematica figura delle cc.dd. 'clausole ambigue' si porrebbe evidentemente in contrasto con il principio della tassatività delle cause di esclusione, determinando... la sanzione della nullità a carico della clausola in parola”* (cfr. anche: Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2025, n. 2070, a tenore del quale *“l'interpretazione delle clausole del bando di una procedura ad evidenza pubblica deve svolgersi per quanto possibile sul piano letterale, al fine di assicurare la massima trasparenza delle regole di gara ed evitare che l'attività ermeneutica assuma funzione integrativa. Qualora, tuttavia, le clausole del bando non siano di chiara e immediata interpretazione, ma presentino margini di opinabilità, che consentano più interpretazioni, il principio del favor participationis impone di preferire la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti”*).

III.5 - Si deve, conclusivamente, confermare la legittimità della clausola, di cui al punto 6.5 del Bando-tipo A.n.a.c. n. 1/2023, quale recepita nella *lex specialis* di gara, in quanto correttamente il requisito relativo all'iscrizione nel registro della Camera di commercio può essere preteso in capo al Consorzio stabile che partecipa alla gara, oltre che alle consorziate indicate come esecutrici. Tale conclusione è, peraltro, asseverata e motivata in un parere di precontenzioso dell'Autorità resistente (delibera A.n.a.c. n. 86 dell'08.03.2023), a tenore del quale, *“I requisiti di idoneità professionale, avendo carattere personale e soggettivo, devono essere posseduti dall'operatore economico che concorre alla procedura (cioè dal Consorzio stabile) e non possono essere ‘prestati’ da una consorziata al Consorzio, in quanto anche in caso di designazione di consorziate per l'esecuzione dell'appalto, il Consorzio stabile è e rimane l'unico concorrente, con responsabilità solidale in caso di eventuali carenze e inefficienze dell'esecutrice, per garantire alla Stazione appaltante la corretta e tempestiva esecuzione dell'affidamento... É conforme agli artt. 45 comma 2, lett. c) e 47 del Codice, nonché al Bando-tipo Anac n. 1/2021 la clausola della lex specialis che richiede il possesso della licenza prefettizia in capo al consorzio stabile e alle imprese consorziate indicate come esecutrici?”*.

Solo per inciso, va detto che i Bandi-tipo A.n.a.c. sono adottati previa consultazione degli *stakeholders* e, in tal sede, nessuna contestazione è stata mai sollevata con riferimento alla clausola in esame, di guisa che può ritenersi che gli operatori economici abbiano tutti accettato di buon grado il maggior rigore nell'accertamento dei requisiti imposti dal Bando-tipo.

Ciò vale ovviamente sia per il requisito dell'iscrizione nel Registro delle imprese della C.C.I.A.A., sia per la richiesta iscrizione del concorrente all'Albo nazionale gestori ambientali.

IV – Tanto premesso, muovendo verso una più dettagliata analisi dei motivi del ricorso introduttivo e delle censure di cui ai motivi aggiunti, si può ritenere che essi non siano meritevoli di favorevole scrutinio.

IV.1 – Il ricorrente Consorzio deduce che *“il par. 6.5. del Disciplinare di gara porrebbe una illegittima barriera all'ingresso a scapito dei Consorzi stabili che partecipino per conto di una (o più) consorziate esecutrici?”*.

La Stazione appaltante, società -OMISSIS-, ha richiesto – come previsto a monte dal Bando-tipo n. 1/2023 - il possesso di requisiti di idoneità professionale in capo a tutti i concorrenti partecipanti alla gara (iscrizione nel Registro delle imprese della C.C.I.A.A. e iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali).

Sul punto giova sviluppare ulteriori approfondimenti e considerazioni.

Il paragrafo 6.5. del Disciplinare, conformemente al Bando-tipo n. 1/2023, precisa quanto

segue: “I requisiti di idoneità professionale di cui di cui al par. 6.1, lett. a), b), c), d) devono essere posseduti dal Consorzio e dai consorziati indicati come esecutori”.

Contrariamente a quanto affermato nel ricorso, la predetta clausola non vieta affatto che si possa esigere, in sede di *lex specialis*, anche in capo al Consorzio stabile (oltre che alla consorziata indicata come esecutrice del servizio) il possesso dei requisiti di idoneità professionale.

Come più volte evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, con riferimento alla peculiare figura del Consorzio stabile, “l’unico interlocutore con l’Amministrazione appaltante è il medesimo Consorzio” (cfr.: Cons. Stato V, 11.03.2025 n. 1985). I requisiti di idoneità professionale, proprio perché hanno carattere personale e soggettivo, possono essere previsti anche in capo all’operatore economico che concorre direttamente alla procedura (cioè in capo al Consorzio stabile), non potendo essere “prestati” da una consorziata al Consorzio, in quanto, in caso di designazione di consorziate per l’esecuzione dell’appalto, il Consorzio stabile rimane l’unico concorrente, con responsabilità diretta e solidale, per eventuali carenze e inefficienze dell’esecutrice, al fine di garantire alla Stazione appaltante la corretta e tempestiva esecuzione dell’affidamento (cfr.: delibera A.n.a.c., 8 marzo 2023 n. 86).

Risulta, all’uopo, inconferente la giurisprudenza citata a pag. 9 del ricorso (cioè, la sentenza C.G.A. Sicilia n. 831/2021) che riguarda una procedura di gara il cui Bando non solo non contiene una previsione in ordine alla partecipazione di Consorzi stabili, ma neppure prevede l’obbligo di possesso del requisito di idoneità professionale (iscrizione all’A.N.G.A.). Nel caso affrontato dal C.G.A. Sicilia, il Collegio, muovendo dal presupposto che l’obbligo di iscrizione all’A.N.G.A. derivi dall’art. 212, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, a prescindere dal richiamo nella *lex specialis*, ha ritenuto che, in quella peculiare vicenda, il possesso dell’iscrizione da parte della consorziata designata come esecutrice dei lavori fosse sufficiente a legittimare la partecipazione del Consorzio stabile alla gara (poi risultato aggiudicatario). Si tratta, dunque, di un caso (ben diverso da quello qui all’esame), in cui la legge di gara non conteneva alcuna indicazione né relativamente al necessario possesso dell’iscrizione all’A.N.G.A., né in relazione alla partecipazione del Consorzio stabile.

IV.2 – Nel motivo sub III, il ricorrente lamenta l’illegittimità del paragrafo 6.3 lett. c) del Disciplinare di gara, in quanto richiede, tra i requisiti di capacità tecnica e professionale, la “disponibilità di un impianto, o di più impianti, a ricevere le quantità e le qualità dei rifiuti oggetto della procedura”, ossia dei rifiuti espressamente elencati all’art. 7 del Capitolato.

Nel ricorso (alle pagine 11 e 12), si fa confusione tra gli impianti di smaltimento dei rifiuti (cui si riferisce espressamente la censura, ma che non sono richiesti dal Disciplinare come requisito di partecipazione) e quelli di ricezione e stoccaggio (di cui il Disciplinare chiede la mera disponibilità e non l'immediata utilizzabilità, ai fini della partecipazione alla gara).

Come è noto, gli impianti di smaltimento sono strutture progettate per la gestione finale dei rifiuti, destinate a processi come la discarica, l'incenerimento o il compostaggio. Gli impianti di stoccaggio e deposito temporaneo – le cui funzioni e caratteristiche sono disciplinate dall'art. 185-bis del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006), sono invece strutture che consentono il deposito temporaneo dei rifiuti in attesa del loro trattamento finale.

La confusa lettura che dà il ricorrente del Disciplinare emerge in modo evidente, sempre a pag. 11 del ricorso, laddove si afferma che *“lo smaltimento dei rifiuti NON rientra nell'oggetto dell'appalto”*, mentre sarebbe sufficiente leggere l'oggetto del Disciplinare per verificare che l'attività di *“smaltimento e/o recupero dei rifiuti”* è pienamente parte dell'oggetto della gara (non potrebbe non esserlo, data l'inscindibilità delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti). Lo stesso Consorzio ricorrente, peraltro, conferma l'errata comprensione del Bando laddove, sempre alle pagine 11 e 12 del ricorso, afferma che il requisito di partecipazione sarebbe in astratto ammissibile *“nell'ambito di un appalto avente ad oggetto le attività di smaltimento di rifiuti”*.

Invero, la clausola contenuta nel par. 6.3, nel richiedere agli operatori la mera disponibilità di un impianto utile alla ricezione e, dunque, allo stoccaggio (cioè al deposito temporaneo dei rifiuti), non realizza alcun effetto escludente né *“assolutamente sproporzionato ed irragionevole”*, né tantomeno distorsivo della concorrenza, concretizzando una richiesta legittima da parte dell'Amministrazione, utile a vagliare la serietà e adeguatezza organizzativa dell'operatore economico concorrente.

Contrariamente a quanto si afferma nel ricorso, il par. 6.3, lett. c) del Disciplinare consente a tutte le imprese operanti sul mercato di riferimento di prendere parte alla procedura, ottenendo previamente la mera disponibilità (senza imporre un'immediata operatività o utilizzabilità) di un impianto, in cui possa essere effettuato lo stoccaggio dei rifiuti o il trasferimento degli stessi.

Si tratta di una richiesta non particolarmente onerosa, tutt'altro che irragionevole né sproporzionata, tantomeno in grado di determinare un effetto distorsivo della concorrenza, rientrando nella piena discrezionalità della Stazione appaltante di stabilire cautele organizzative (ancora più importanti nella definizione delle procedure per l'affidamento di appalti di servizi

di rifiuti che, come noto, nel territorio campano, hanno posto e pongono criticità rispetto al tema del trattamento dei rifiuti (cfr.: CEDU pronuncia del 31 gennaio 2025, nel noto caso sulla “Terra dei fuochi”).

Non a caso, il T.a.r. Campania, in una sua pronuncia, ha evidenziato che: *“soddisfa plausibili esigenze di cautela della Stazione appaltante il far partecipare alla gara operatori economici che siano in condizioni di assicurare ab initio, dal punto di vista della capacità organizzativa, la disponibilità di mezzi necessari a una puntuale esecuzione del servizio oggetto di gara. Tuttavia, le richiamate esigenze di proporzionalità e favor participationis impongono una lettura della prescrizione tale che non possa essere pretesa di tali mezzi e strumenti l'immediata e concreta utilizzabilità, ossia fin dal tempo di celebrazione del procedimento di gara, dovendo piuttosto tale condizione essere verificata a valle, in particolare solo una volta acquisita in capo ad all'operatore economico miglior offerente la qualità di aggiudicatario e, quindi, di contraente e si sia dato inizio all'esecuzione. Una siffatta lettura meno rigida della prescrizione della lex specialis, a bene vedere, non muta la natura di requisito di partecipazione attribuita dalla Stazione appaltante alla disponibilità dell'impianto, dal momento che il concetto di 'disponibilità' esprime l'idea che esso rientri nella generale capacità organizzativa dell'operatore economico, ove con il termine 'utilizzabilità' se ne richiede anche l'impiego all'attualità; in altre parole, fin dal momento della partecipazione l'operatore economico concorrente deve limitarsi a dimostrare e a garantire di poter disporre di uno specifico mezzo o strumento, in tal senso soddisfacendo l'interesse pubblico a che egli non ne risulti sprovvisto già al tempo di celebrazione della gara. Ed in tal senso l'aver richiesto la Stazione appaltante la disponibilità del requisito fin dal momento della gara, senza che ne fosse pretesa anche l'immediata utilizzabilità, risponde anche alla distinzione sussistente tra requisiti di partecipazione, intesi, quelli di capacità tecnico organizzativa, come condizioni generali di potenzialità produttiva d'impresa, ed elementi dell'offerta, in cui ricadono specifiche e concrete modalità operative di erogazione della prestazione di servizio, tra cui, nel caso di specie, il concreto utilizzo dell'impianto. Non di puro requisito di esecuzione si tratta, dunque, ma pur sempre di un requisito di partecipazione, sebbene limitato alla disponibilità dell'impianto come elemento che rientra ab initio nel sistema organizzativo di cui l'operatore potrà avvalersi per il tempo in cui sarà utilizzato. Tanto premesso, ai fini della partecipazione alla gara sarebbe stato sufficiente all'operatore economico dimostrare la disponibilità di un impianto di compostaggio che fosse idoneo a soddisfare le esigenze di erogazione del servizio oggetto di affidamento”* (cfr.: T.a.r. Campania Napoli, sez. II, 4 novembre 2021 n. 6994).

In altre occasioni, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto legittime simili clausole, evidenziando che, nella predisposizione della gara, la Stazione appaltante può considerare pure le modalità organizzative del servizio di raccolta, *“senza che ciò costituisca in alcun modo un elemento*

*di illegittimità delle scelte operate e riflesse nella lex specialis dell'attuale gara, non solo perché trattasi di attività connesse (raccolta e recupero) che fanno parte dell'unitario processo di gestione dei rifiuti, ma anche perché le descritte condizioni definiscono l'esigenza specifica della Stazione appaltante che la stessa, nella propria discrezionalità, intende al meglio soddisfare con la procedura di affidamento in questione, a prescindere da quali possano essere – in astratto o secondo i desiderata degli operatori economici – le migliori soluzioni adottabili... la disciplina esaminata valorizza le abilità imprenditoriali dei concorrenti e la capacità degli stessi di individuare soluzioni adeguate e rispondenti alle esigenze della stazione appaltante” (cfr.: T.a.r. Piemonte Torino, 17 ottobre 2022 n. 863).*

La confusione in cui incorre il ricorrente tra impianti di deposito-stoccaggio e impianti di smaltimento rifiuti emerge altresì dall'inconferente richiamo alla delibera A.n.a.c. n. 591/2020, non pertinente rispetto alla procedura di gara in esame. La delibera n. 591/2020, richiamata a pagina 13 del ricorso (nel ripetuto motivo III.3), riguarda, infatti, un appalto avente per oggetto la *“Rimozione rifiuti abbandonati sull'area dell'ex opificio 18 Isochimica sito in Avellino alla località Pianodardine”* che, all'interno del Disciplinare, chiedeva - tra i requisiti speciali di idoneità professionale - la *“dichiarazione di disponibilità del titolare dell'impianto autorizzato a ricevere e smaltire, presso l'impianto suddetto, tutti i materiali contaminati da amianto... per tutto il periodo di vigenza contrattuale”*.

Non si comprende quale sia l'attinenza rispetto al par. 6.3. lett. c) del Disciplinare pubblicato dalla Centrale di committenza, società -OMISSIS-, la quale non ha affatto chiesto, ai fini della partecipazione alla gara, l'immediata disponibilità di un impianto autorizzato allo smaltimento di rifiuti. Anche la giurisprudenza richiamata nel ricorso, a pag. 14, rispetto alle clausole escludenti risulta priva di pertinenza, non avendo la società -OMISSIS- imposto alcun onere impossibile o sproporzionato.

Il motivo sub III è poi ulteriormente destituito di fondamento, nella parte in cui, a pagina 12 del ricorso, contesta, per il tramite di una censura apparentemente diretta a far valere la pretesa illegittimità di un requisito di partecipazione, il “peso” dei punteggi da attribuirsi alle offerte tecniche. La scelta, da parte del Disciplinare, di attribuire un punteggio premiale a chi abbia già la titolarità di un impianto, quand'anche fosse illegittima (ma non lo è), potrebbe essere al più contestata – in base al noto indirizzo dell'Adunanza Plenaria n. 4/2018 - solo all'esito della gara, laddove risultasse pregiudizievole alla concorrente.

IV.3 – Il Consorzio ricorrente lamenta poi, a pagina 14 del ricorso, che la società -OMISSIS- avrebbe previsto *“un requisito tecnico- esperienziale manifestamente abnorme e sproporzionato, tale da*

*restringere indebitamente la platea dei potenziali concorrenti”.*

Segnatamente il par. 6.3, lett. a) del Disciplinare richiede al concorrente – quale requisito di capacità tecnica e professionale – di avere maturato *“esperienza di almeno un servizio di raccolta porta a porta dei rifiuti solidi urbani, spazzamento, trasporto e recupero/smaltimento degli rsu presso un Comune in cui sia raggiunto, nei dieci anni antecedenti la data di pubblicazione del bando di gara, una percentuale di raccolta annua non inferiore al 60%, percentuale a cui oggi il -OMISSIS- già stabilmente si attesta”.*

Il Consorzio si duole della pretesa sproporzione della clausola in quanto richiederebbe di aver raggiunto ogni anno per dieci anni *“una percentuale di raccolta differenziata superiore al 60% nello svolgimento di un medesimo servizio”.* Sennonché, la detta disposizione non impone affatto tale gravoso onere, né reca alcun limitativo riferimento a ogni annualità degli ultimi dieci anni, bensì fa riferimento alla *“esperienza di almeno un servizio... nei dieci anni antecedenti”.* È cioè sufficiente, stando al tenore letterale della clausola, che la detta percentuale sia stata raggiunta dall'operatore economico almeno per un anno, negli ultimi dieci anni. Pertanto, il requisito di capacità tecnico-economica relativo all'esperienza nel medesimo settore deve essere interpretato letteralmente, oltre che nel rispetto del *favor participationis*, come riferito ad una sola annualità, non a tutti gli anni dell'ultimo decennio.

Tale aspetto è stato precisato dalla resistente società -OMISSIS- in chiarimenti pubblicati in data 21 maggio 2025, cioè prima della proposizione del ricorso da parte del Consorzio, laddove si afferma che *“il requisito di capacità tecnico- professionale di cui al par. 6.3, lett. b) deve essere interpretato in un'ottica costituzionalmente orientata, ossia il servizio analogo deve essere stato eseguito dalla partecipante anche in una sola annualità del decennio precedente”* (cfr.: risposta a quesito PI070324-25).

A un analogo quesito posto da un altro operatore, nei seguenti termini *“Relativamente al requisito di cui al par. 6.3 del disciplinare di gara, rubricato ‘Requisito di capacità tecnica e professionale’, si chiede di confermare che l'espletamento del servizio di raccolta porta a porta dei rifiuti solidi urbani, spazzamento, trasporto e recupero/smaltimento degli RSU nei dieci anni antecedenti la data di pubblicazione del bando di gara, debba essere stato svolto almeno per un anno (12 mesi consecutivi) in un Comune in cui si sia raggiunta una percentuale di raccolta differenziata media annua non inferiore al 60%”,* è stato altresì risposto nel seguente modo: *“Si conferma quanto scritto nel disciplinare al punto 6.3”.*

Tanto basta a dimostrare l'erroneità della censura dedotta sub IV.

La censura è, peraltro, infondata anche nella parte in cui, a pagina 15 del ricorso, contesta la percentuale di raccolta annua dei rifiuti (60%).

Come precisato recentemente dalla giurisprudenza amministrativa, non può che spettare all'Amministrazione di stabilire requisiti e titoli speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, che siano attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo presente l'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti, purché ciò sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l'esigenza di realizzare economie di scala, funzionali alla riduzione della spesa (cfr. T.a.r. Piemonte, 21 febbraio 2025 n. 424).

La richiesta effettuata dal Disciplinare, di aver maturato una percentuale di raccolta annua "porta a porta" dei rifiuti solidi urbani non inferiore al 60%, in almeno un servizio svolto negli ultimi dieci anni, consente all'Amministrazione di scegliere un operatore che sia in grado di garantire il mantenimento degli attuali *standard* di qualità e di servizio nel -OMISSIS- (che si attestano appunto sul 60%), in linea con le prescrizioni e i vincoli europei e posti dal Codice dell'ambiente, cui si è direttamente impegnata anche la Regione Campania che, all'art. 6 della L.R. n. 14/2016, recante "*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare*", ha previsto come obiettivo regionale il raggiungimento della percentuale del 65% di raccolta differenziata.

IV.4 – Con il motivo sub V, il ricorrente Consorzio censura i criteri di valutazione dell'offerta che, come ha più volte ribadito l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (nn. 1/2003, 4/2011, 4/2018) non rientrano nel *genus* delle "*clausole immediatamente escludenti*".

Il Consorzio lamenta, alle pagine 15 e 16 del ricorso, che la procedura di gara sconsiglierebbe un ulteriore profilo di "*abnorme illegittimità – tale da vanificare la proficua partecipazione alla gara anche con riferimento ai criteri di valutazione dell'offerta tecnica*", contestando che la formula per il calcolo del punteggio economico, prevista al paragrafo 18.2 del Disciplinare, finirebbe per marginalizzare "*il peso della componente economica, restringendo la competizione sulla componente tecnica*". È il caso di evidenziare che la formula matematica per l'attribuzione del punteggio alla componente economica individua criteri di valutazione oggettivi ed è, peraltro, proprio quella indicata dall'A.n.a.c. per le procedure di gara a evidenza pubblica.

Ad ogni buon conto, le contestazioni sul risultato prodotto dall'applicazione della formula matematica potrebbero essere dedotte da una partecipante alla gara solo all'esito della medesima.

Di conseguenza, il Consorzio, nella veste di operatore che non ha preso parte alla gara, stando al consolidato orientamento del Consiglio di Stato, è privo di legittimazione e interesse a contestare, in questa fase, i criteri scelti dall'Amministrazione per la valutazione delle offerte.

È, infatti, noto l'orientamento secondo cui *“laddove si affermasse sotto il profilo generale che anche il soggetto – pur operatore nel medesimo settore economico - che non ha presentato la domanda di partecipazione alla gara sia legittimato ad impugnare un bando contestandone le clausole (tra le quali, per venire al caso di specie, quella relativa al sistema di aggiudicazione) che pacificamente non rivestono carattere ‘escludente’, si dovrebbe convenire che per tal via verrebbe sancita una anticipazione della soglia di tutelabilità dell’interesse che renderebbe incomprensibile la regola opposta che, invece, imponesse al soggetto partecipante alla gara di attendere l’esito infausto della selezione per potere proporre la medesima impugnazione... L’Adunanza plenaria ritiene che non sussistano ragioni per ritenere che il soggetto che non abbia presentato la domanda di partecipazione alla gara sia legittimato ad impugnare clausole del bando che non siano ‘escludenti’, dovendosi con tale predicato intendersi quelle che con assoluta certezza gli precludano l’utile partecipazione”* (cfr.: Cons. Stato, Ad. Plen., 4/2018). È precisato, nella medesima pronuncia del Consiglio di Stato (al punto 16.4) che le formule matematiche possono essere oggetto d’immediata impugnazione, solo nella misura in cui siano *“del tutto errate (come quelle per cui tutte le offerte conseguono comunque il punteggio di ‘0’ pt.)”*. Dal che deriva l’infondatezza della censura, oltre alla rilevata inammissibilità.

Il Consorzio, a pagina 19 del ricorso, afferma che le modalità di ripartizione dei punteggi spiegherebbero *“una immediata attitudine lesiva nei confronti del Consorzio deducente (non avente la proprietà e /o disponibilità di un impianto)”*, il quale non potrebbe quindi *“ambire ai – determinanti, data la tendenziale irrilevanza del prezzo ed il carattere tabellare della maggior parte dei sub-criteri – 20 punti previsti dal Disciplinare in relazione ai suddetti sub-criteri, così vedendosi pressoché azzerate le proprie chances di aggiudicazione”*.

È il caso di evidenziare che, anche sotto tale profilo, la formulazione della censura esorbita dal perimetro del preciso *genus* tracciato dalla giurisprudenza amministrativa rispetto alle clausole escludenti. È, infatti, noto che la giurisprudenza ha più volte ribadito che l’eventuale difficoltà lamentata dall’operatore di formulare un’offerta competitiva non può di certo determinare l’illegittimità della *lex specialis*. Come è stato efficacemente evidenziato in giurisprudenza, *“perché sia configurabile l’effetto ‘escludente’, la previsione della lex specialis deve porre con immediata e oggettiva evidenza, nei confronti di tutti indistintamente gli operatori economici, l’astratta impossibilità per un qualsiasi operatore ‘medio’ di formulare un’offerta economicamente sostenibile (ossia astrattamente idonea a produrre – pur nella normale alea contrattuale – un utile derivante dall’esecuzione del contratto”* (cfr.: T.a.r. Lombardia Milano, Sez. II, 09.02.2023 n. 343; Cons. Stato V, 31 gennaio 2025 n. 766).

Proprio con riferimento alla contestazione dei criteri di ripartizione o assegnazione dei

punteggi, il Consiglio di Stato evidenzia che le (contestate) previsioni della *lex specialis* sono “*espressione di legittime valutazioni tecnico-discrezionali della stazione appaltante, riconducibili alla dichiarata esigenza di valorizzare le specifiche esigenze del caso concreto*” e dunque, non avendo attitudine immediatamente lesiva, non possono essere oggetto di immediata impugnazione (cfr.: Cons. Stato, V, 31 gennaio 2025, n. 766).

IV.5 – Per quanto riguarda le censure sub V.3.1 e V.3.2 del ricorso, laddove il ricorrente si sofferma sull’attribuzione, nel Disciplinare di gara, di 5 punti (su un totale di 80 previsti nell’ambito del punteggio relativo all’offerta tecnica) al concorrente in grado di offrire un impianto di proprietà, a distanza inferiore di 15 km dal -OMISSIS-, va evidenziato che il preteso “beneficio” di avere un impianto di proprietà potrebbe al massimo portare l’operatore economico al raggiungimento - in applicazione dei punti 6.2. e 7.2. della tabella di attribuzione - di un punteggio massimo premiale di dieci punti (e non venti, come censurato nel ricorso) cui si aggiungono eventuali punti premiali relativamente alla capacità quantitativa di stoccaggio (e non di smaltimento, come erroneamente affermato a pag. 17 del ricorso) e alla maggiore o minore prossimità al territorio comunale.

Tali previsioni, comunque, non possono ritenersi irragionevoli, essendo collegate a specifiche esigenze dell’Amministrazione, quale quella di risparmiare sul chilometraggio dei mezzi di trasporto dei rifiuti e di ridurre l’impatto ambientale delle emissioni di quei mezzi. Per casi simili il Consiglio di Stato, in materia di stoccaggio dei rifiuti, ha espressamente previsto che “*la norma, in tema di rifiuti oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero, ammette la libera circolazione sul territorio nazionale, ma esprime il proprio favor per il principio di prossimità agli impianti di recupero, il quale è funzionale alla riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla movimentazione dei rifiuti. È canone di ragionevolezza quello per cui la minore movimentazione permette di conseguire il migliore risultato ambientale possibile*” (cfr.: Cons. Stato sez. V, 13.04.2017, n. 2238).

È, d’altro canto, rimessa alla piena discrezionalità dell’Amministrazione la scelta delle modalità di organizzazione del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti, non suscettibile di sindacato giurisdizionale, in assenza di chiari indici di irragionevolezza.

Anche l’A.n.a.c. ha, recentemente, ribadito (con la delibera 2 aprile 2025, n. 130) che devono ritenersi “*legittime le c.d. clausole territoriali laddove non costituiscono requisiti di partecipazione, ma criteri premiali di valutazione dell’offerta. In tali casi, peraltro, la scelta di tali criteri è rimessa alla discrezionalità della Stazione appaltante, sindacabile solo in caso di palese illogicità, incongruità o irragionevolezza dei criteri adottati*”.

Non è, dunque, da ritenersi irragionevole né illegittima la contestata clausola di territorialità contenuta nella *lex specialis*.

IV.6 – Nel motivo VI, il ricorrente lamenta che l'intera procedura di gara, a partire dalla determinazione n. 70/2025 di affidamento alla società -OMISSIS- dei servizi di committenza ausiliaria, sarebbe illegittima per violazione dell'art. 62 d.lgs. n. 36/2023, in quanto quella società non sarebbe “*un soggetto qualificato a gestire la procedura di che trattasi, avendo una legittimazione limitata agli appalti destinati alle strutture sanitarie*”.

Le censure sono inammissibili, per la mancata impugnazione della richiamata D.D. n. 151/2025 di indizione della gara, ma sono anche infondate, poiché -OMISSIS- S.p.A., ai sensi del comma 15 dell'art. 6, della L.R. n. 28/2003 della Regione Campania, costituisce Centrale di committenza regionale, oltre che soggetto aggregatore, ai sensi dell'art. 9 D.L. 24 aprile 2014 n. 66 (convertito in legge 23 giugno 2014 n. 89), dunque competente ad aggiudicare appalti pubblici e a concludere accordi-quadro di lavori, forniture o servizi destinati “*alle ASL e AO, alle società partecipate in misura totalitaria dalla Regione Campania, ivi comprese quelle in house, ad eccezione di EAV Srl e di Sviluppo Campania S.p.A., agli enti anche strumentali della Regione, diversi da quelli del trasporto su ferro e su gomma, agli enti locali e alle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio*”.

È indubbio che l'attività di -OMISSIS- S.p.A. non abbia legittimazione limitata agli appalti destinati alle strutture sanitarie. Anche sotto tale profilo il ricorso è infondato, oltre che inammissibile.

IV.7 – Il Consorzio stabile lamenta, poi, che l'intera procedura di gara sarebbe stata surrettiziamente effettuata dal -OMISSIS-, il quale avrebbe redatto tutti gli atti di gara, mentre la società -OMISSIS- si sarebbe limitata ad apporre il proprio *logo*, salvo modifiche formali.

Viceversa, risulta che, con la delibera n. 70 del 24.03.2025, il -OMISSIS- abbia demandato a -OMISSIS- la nomina della commissione di gara. Gli atti allegati alla delibera (a eccezione del Piano industriale comunale) sono stati oggetto di elaborazione diretta da parte della società -OMISSIS-, come usualmente avviene nelle gare bandite da Centrali di committenza.

Con determina del Direttore generale di -OMISSIS- del 15 maggio 2025 n. 151, (richiamata a pag. 4 del Disciplinare, pubblicata sul sito dell'Amministrazione, ma non impugnata dal Consorzio), sono stati approvati tutti gli atti di gara. Come chiarito dall'A.n.a.c. in numerose sue delibere (cfr., *ex multis*, la delibera 23 ottobre 2024 n. 465), quando una Stazione appaltante non qualificata delega lo svolgimento di una gara a una Centrale di committenza (o ad altra

Stazione appaltante qualificata), “*quest’ultima deve adottare tutti gli atti e i provvedimenti della procedura di gara, assumendone la relativa responsabilità*”. Tra questi, vanno certamente inclusi i documenti di gara, la nomina della commissione giudicatrice, il provvedimento di aggiudicazione, in relazione ai quali l’Ente qualificato dovrà assicurarne la legittimità, proprio in ragione della maggiore competenza.

Nell’ambito dell’art. 4 della Convenzione sono elencate le funzioni, le attività e i servizi posti in capo alla società -OMISSIS-, mentre nel successivo art. 5 sono elencate le attività di competenza del Comune committente. È evidente che le attività indicate dal Comune sono state verificate e rielaborate dalla società -OMISSIS- e, solo dopo adeguata valutazione del Responsabile della fase di affidamento, gli elaborati di gara sono stati validati, prima dell’adozione del provvedimento di indizione, dall’Ufficio legale. Per tale motivo, non può dubitarsi che gli atti e i procedimenti della gara siano stati adottati, dopo adeguata elaborazione e validazione.

V – Anche i motivi aggiunti sono da ritenersi inammissibili e infondati, limitandosi peraltro a riprodurre le medesime censure del ricorso introduttivo, in termini di vizi derivati dell’impugnata Convenzione datata 12.05.2025.

A dire del ricorrente, dalla lettura della Convenzione si evincerebbe che la Centrale di committenza -OMISSIS- si limiterebbe a svolgere “*funzioni di committenza ausiliaria*” al servizio del -OMISSIS-, e non di Committenza vera e propria. L’incarico al dott. -OMISSIS- quale Responsabile P.O. 2 del -OMISSIS-, sarebbe in violazione dell’art. 62, comma 13, d.lgs. n. 36/2023. A tenore dell’art. 4, lett. a), della Convenzione, la società -OMISSIS- dovrebbe provvedere alla nomina di un “*responsabile unico della fase di affidamento, ai sensi dell’art. 15 co. 4 e co. 9 All. I.2 del Codice, esclusivamente per la fase di affidamento della procedura di gara, dal momento dell’indizione della gara e fino all’aggiudicazione definitiva per la predisposizione della documentazione propedeutica alla stipula contrattuale, fermo restando le competenze del Committente di cui all’art. 5, lett. a)*”, mentre l’Ente qualificato dovrebbe nominare un proprio responsabile unico del progetto - RUP (cfr.: Parere MIT n. 2286/2023), non potendosi limitare a nominare un **Responsabile di fase** (cfr.: delibera A.n.a.c. 24.5.2024, n. 255).

Anche a tal proposito, ancora una volta, va evidenziato che non si fa questione di una clausola immediatamente escludente, di guisa che le dette censure sono da ritenersi inammissibili, stante il difetto di legittimazione attiva del ricorrente.

VI – In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti sono inammissibili e, comunque, infondati.

Le spese del giudizio, stante la novità e la particolarità del caso, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge perché inammissibili e infondati, come da motivazione.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2025, con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente, Estensore

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario

Dario Aragno, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Orazio Ciliberti**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.