



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 Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4364 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Credit Network & Finance S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Simone Calzolaio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, in relazione alle procedure CIG B654BA9D44 e BA357F3E8C;

contro

Silea S.p.A. - Società intercomunale lecchese per l'ecologia e l'ambiente, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Lezzi ed Elena Ottonello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del primo difensore in Milano, Corso di Porta Vittoria, n. 9;

nei confronti

San Marco S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angela Francesca Canta e Marco Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dei predetti difensori in Milano, Corso Venezia, n. 10;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del Provvedimento prot. n. 12559/25 del 6.10.2025 con cui Silea S.p.A. ha disposto

l'esclusione ai sensi dell'art. 90, del D.Lgs. n. 36/2023, comunicato in pari data:

- della determinazione direttore generale Silea S.p.A. n. 94 del 3.10.2025 avente a oggetto “Gara deserta per mancanza di offerte valide”, conosciuto a seguito di accesso agli atti avvenuto il 21.10.2025;
- del Verbale riservato del procedimento di verifica della congruità delle offerte del 2.10.2025, conosciuto a seguito di accesso agli atti avvenuto il 21.10.2025;
- dei Verbali del seggio di gara n. 1 del 6.5.2025, n. 2 del 8.5.2025, n. 3 del 19.5.2025;
- del Verbale della seduta riservata della Commissione giudicatrice del 14.5.2025 e dei relativi allegati;
- del provvedimento prot. 5827/25 di Silea S.p.A. di nomina della Commissione giudicatrice, limitatamente alle funzioni di valutazione delle sole offerte tecniche;
- provvedimento prot. n. 12998/25 del 14.10.2025 con cui Silea S.p.A. ha comunicato a San Marco s.p.a. la proroga tecnica fino al 30.6.2026;
- di ogni atto, parere, comunicazione in genere inerente alla procedura di gara in esame, precedenti o successivi agli atti impugnati e comunque ad essi presupposti, connessi o conseguenti;

nonché per la condanna ex art. 116 c.p.a.

a consentire alla ricorrente l'accesso integrale a tutti i documenti richiesti l'istanza ostensiva del 7.10.2025 e previo annullamento, ove occorra, del diniego opposto da Silea S.p.A. in conseguenza dell'accesso parziale consentito con nota prot. n. 13295/25 del 21.10.2025.

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 14.03.2026:

- del Bando di Gara europea a procedura aperta finalizzata all'affidamento del servizio di gestione e riscossione ordinaria e coattiva della Tari del Comune di Lecco (CIG BA357F3E8C), pubblicato in data 30.1.2026 e tutti i relativi allegati, fra cui in particolare il Capitolato speciale di appalto e il Disciplinare di gara;
- verbale del Consiglio di Amministrazione di Silea S.p.A. del 26.1.2026, punto 5 o.d.g., di indizione della gara a procedura aperta per l'affidamento del servizio di gestione e riscossione ordinaria e coattiva della TARI del Comune di Lecco e Provvedimenti conseguenti;
- ogni atto, parere, comunicazione in genere inerente alla procedura di gara in esame, precedenti o successivi agli atti impugnati e comunque ad essi presupposti, connessi o conseguenti,

oltre che per l'accoglimento delle domande già proposte con il ricorso originario.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di San Marco S.p.A. e di Silea S.p.A. - Società intercomunale lecchese per l'ecologia e l'ambiente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2026 la dott.ssa Valentina Caccamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Silea S.p.A. - Società intercomunale lecchese per l'ecologia e l'ambiente, società a capitale pubblico e gestore del ciclo integrato dei rifiuti dell'intera Provincia di Lecco e di altri Comuni delle Province di Como e Bergamo, ha indetto con delibera del Consiglio di Amministrazione del 25.03.2025 una procedura aperta per l'affidamento del servizio di gestione e riscossione ordinaria, accertamento e riscossione coattiva della TARI nel Comune di Lecco, per la durata di 48 mesi decorrenti dal 1.07.2025 (art. 3.1 del disciplinare) e per un importo complessivo a base di gara pari a euro 1.017.500,00, da aggiudicarsi mediante applicazione del criterio del miglior rapporto qualità prezzo, ai sensi dell'art. 108, comma 1, del D.Lgs. n. 36/2023.

2. Alla gara hanno partecipato Credit Network & Finance S.p.A. (di seguito solo "C.N.F.") e San Marco S.p.A. (di seguito solo "San Marco"), gestore uscente del servizio.

3. Aperte le offerte tecniche, la Commissione aggiudicatrice ha attribuito 66 punti su 70 a San Marco e 43,67 punti su 70 all'odierna ricorrente. All'esito dell'apertura delle offerte economiche, il seggio di gara ha constatato i ribassi offerti dalle concorrenti, ovvero il 5% complessivo per San Marco e il 31% per C.N.F. su tutte e tre le voci indicate dal disciplinare di gara (prezzo a base d'asta, aggio per l'attività accertativa e aggio per l'attività di riscossione coattiva) (cfr. verbale n. 3 del 19.05.2025, doc. 8 di Silea). Pertanto, il seggio ha sospeso la seduta onde sottoporre al R.U.P. *"le offerte economiche di entrambe le concorrenti per una valutazione analitica della sostenibilità dei ribassi offerti in relazione, in particolare, ai costi indicati per la manodopera, eventualmente anche richiedendo chiarimenti scritti agli operatori economici"*.

4. Silea ha avviato il contraddittorio con C.N.F. rilevando che l'offerta economica presentata dal predetto operatore, *"risultata la più conveniente"*, risultava sospetta di anomalia *"ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. n. 36/2023, in virtù del ribasso offerto del 31% superiore alla media aritmetica delle offerte"* (cfr. nota del 23.05.2025, doc. 10 di Silea), chiedendo dunque di presentare una tabella riepilogativa con i costi annui di commessa previsti per l'esecuzione del servizio. La stazione

appaltante, in particolare, ha successivamente sollecitato la ricorrente a fornire chiarimenti in ordine al costo del personale – quantificato nelle giustificazioni del 30.05.2025 in euro 271.304,07 (cfr. doc. 11 di Silea) – invitando la ricorrente a specificare il “*dettaglio dei costi del personale con riferimento alle figure professionali indicate nell’offerta, con relativa percentuale di impegno e costo annuo relativamente a tutte le attività previste nell’appalto*” e a dettagliare l’importo di euro 1.686 in funzione delle cento ore annue previste per la voce di costo “*personale legale*” (cfr. doc. 12 di Silea).

4.1 Dagli articolati scambi intercorsi con l’operatore economico, è stato conclusivamente appurato che il costo della manodopera dal medesimo indicato in offerta, pari a euro 281.420,06, è relativo all’impiego delle sole 4 risorse di personale – di cui 2 full time e 2 part time – impiegate in via esclusiva nell’esecuzione della commessa *de qua*, mentre gli ulteriori costi relativi alle nove figure professionali applicate solo *pro quota* all’esecuzione del servizio sarebbero stati “*ricompresi nelle voci indicate quali Servizi aggiuntivi, Costi indiretti o non indirettamente previsti e formazione per complessivi € 70.400,00*” (cfr. docc. 13 e 22 di Silea).

5. Con provvedimento del 6.10.2025, in epigrafe meglio specificato, Silea ha disposto l’esclusione della ricorrente ritenendo l’offerta complessivamente inattendibile poiché non risultava adeguatamente giustificato il costo del personale ulteriore “*non assegnato in via esclusiva all’appalto e oggetto di valutazione ai sensi della legge di gara per l’attribuzione del punteggio*”, essendosi la ricorrente limitata a includere gli stessi nei “*costi generali della struttura CNF del tutto inconferenti, quali “formazione”, “servizi aggiuntivi (PEF, Piattaf. Form.Web, Rev. Regolamenti)” e “costi indiretti o non direttamente previsti”*”. Inoltre, la stazione appaltante ha precisato che “*in ogni caso, tali voci, pari a 17.600 euro annui, risultano evidentemente insufficienti a coprire l’importo complessivo per il personale ulteriore, quantificato da codesta stessa Società in circa euro 39.280 annui nella comunicazione del 01.08.25 (prot. 10101/25)*”. In detta sede, è stato altresì comunicato che la procedura di gara era stata dichiarata deserta e dunque annullata, in quanto l’offerta presentata dalla società San Marco era stata anch’essa esclusa per anomalia dell’offerta.

6. Con il ricorso introduttivo dell’odierno giudizio, C.N.F. ha impugnato il suddetto provvedimento di esclusione onde chiederne l’annullamento, articolando a sostegno del gravame le censure contenute ai motivi da II a IV e così rubricate:

- “*II. Illegittimità del provvedimento prot. n. 12559/25 del RUP di Silea s.p.a. di esclusione di CNF ai sensi dell’art. 90, d.lgs. 36/2023, del 6.10.2025, e degli altri provvedimenti e atti gravati, per violazione di legge (artt. 2, 3, 4, 5, 108, c. 9, art. 110, d.lgs. 36/23; art. 3, 16 e 22 del disciplinare; art. 1, lett. b) del*

Capitolato speciale) e per eccesso di potere, per sproporzione, irragionevolezza, arbitrarietà manifesta, della valutazione di cd. “anomalia” sulla incongruenza dei costi della manodopera e sulla inaffidabilità dell’offerta tecnica CNF”;

- “III. Illegittimità del provvedimento prot. n. 12559/25 del RUP di Silea s.p.a. di esclusione di CNF ai sensi dell’art. 90, d.lgs. 36/2023, del 6.10.2025, e degli altri provvedimenti e atti gravati, e della intera procedura di gara, per violazione di legge (artt. 2, 3, 4, 5, e segnatamente art. 93, d.lgs. 36/23), del disciplinare di gara (artt. 18-22) in riferimento alle prerogative della Commissione giudicatrice e al mancato rispetto delle procedure che la legge applicabile e la legge di gara determinano per lo svolgimento delle gare e per garantire la par condicio fra i concorrenti e il rapporto fiduciario fra operatori e SA, e la correttezza e legalità dell’operato della SA. Per i medesimi motivi, illegittimità del provv. di nomina della commissione di gara nella parte in cui limita l’operato della commissione alla sola valutazione dell’offerta tecnica, nella misura in cui sia necessario interpretarlo esclusivamente in tal senso”;

- “IV. Illegittimità del provvedimento di comunicazione di proroga “tecnica” fino al 30.6.2026, prot. n. 12998/25 del 14.10.2025, inoltrato via PEC da Silea s.p.a. a San Marco s.p.a. Violazione di legge ed eccesso di potere manifesto, contraddittorietà manifesta, radicale irragionevolezza e irrazionalità. Invalidità derivata”.

6.1 Nella medesima sede, la ricorrente ha formulato istanza d’accesso agli atti in via incidentale ex art. 116, comma 2 c.p.a. chiedendo, unitamente all’annullamento del diniego parziale di accesso agli atti opposto dalla stazione appaltante, l’accertamento del proprio diritto a ottenere visione e copia dei documenti richiesti prima con istanza del 7.10.2025 e poi con successiva nota del 22.10.2025, siccome funzionalmente collegati all’esercizio del proprio diritto di difesa nell’ambito della procedura di gara di cui si discute (I motivo di ricorso). L’istanza di accesso è stata decisa e dichiarata inammissibile con ordinanza collegiale di questo Tribunale n. 4277/2025.

7. Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso Silea e San Marco, chiedendone il rigetto in quanto infondato.

8. All’esito della camera di consiglio del 10.12.2025, l’istanza cautelare presentata dal ricorrente è stata respinta con ordinanza n. 1377/2025, avendo il Tribunale evidenziato come la gara impugnata fosse comunque stata dichiarata deserta a fronte dell’esclusione anche della società San Marco, non sussistendo dunque per la ricorrente rischi correlati a eventuali pretese della controinteressata e non sussistendo ragioni impeditive del subentro nell’esecuzione del servizio, di durata quadriennale, a fronte della natura fungibile e ripetitiva di quest’ultimo.

Infine, è stato ritenuto che *“nel bilanciamento dei contrapposti interessi, debba prevalere l'esigenza di garantire la continuità ed efficienza del servizio in questione, all'attualità in corso di esecuzione in regime di proroga, poiché diretto a consentire la gestione amministrativa dell'accertamento e della riscossione della TARI del Comune di Lecco e, dunque, l'ordinato introito tributario dell'ente locale”*.

9. Con ricorso per motivi aggiunti depositato il 14.03.2026, C.N.F. ha impugnato gli atti della nuova procedura di gara bandita da Silea per l'affidamento del servizio di gestione e riscossione ordinaria e coattiva della Tari del Comune di Lecco, deducendo a sostegno del gravame le seguenti censure:

- *“I. Invalidità e illegittimità derivata della procedura di gara”*;

- *“II. Ulteriore evidenza della fondatezza del motivo iii del ricorso originario sulla base dell'attuale disciplinare della gara. violazione di legge dell'art. 21 del disciplinare di gara”*.

10. In vista della trattazione di merito del ricorso, le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi nei quali hanno ribadito le proprie posizioni e replicato alle argomentazioni avversarie e, alla pubblica udienza del 6.05.2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Occorre muovere innanzitutto dallo scrutinio del ricorso introduttivo e, segnatamente, del secondo motivo – essendo il primo mezzo dedicato alla trattazione dell'istanza incidentale di accesso ex art. 116, comma 2 c.p.a. – con il quale la ricorrente si duole dell'erroneità della valutazione della stazione appaltante in merito alla ritenuta incoerenza dei costi della manodopera dalla stessa esposti; in particolare, la somma di euro 281.420,06 sarebbe da riferire soltanto alle 4 risorse applicate in via esclusiva alla commessa, mentre le altre nove unità menzionate in offerta sarebbero impiegate solo pro quota e, dunque, non rappresenterebbero personale “dedicato” all'esecuzione dell'appalto in questione. Ciò dimostrerebbe non solo l'immutabilità dell'offerta della ricorrente nell'ambito delle molteplici richieste di chiarimento formulate dalla stazione appaltante, ma anche che il tema della inaffidabilità della stessa si ridurrebbe alla giustificazione di una quota limitata di spese riferito al personale non dedicato alla commessa, pari al massimo a non oltre il 10% dell'importo. Secondo la ricorrente, pertanto, *“il costo del personale indirettamente coinvolto, non esclusivo e non dedicato alla commessa viene (contrariamente a quanto ritenuto dalla SA) giustamente computato nei costi indiretti, nei servizi aggiuntivi, nelle spese per la formazione, cioè in tutte quelle attività che richiedono e implicano attività, costi e spese la cui regia si trova presso l'azienda centrale, ove quel personale opera e ove quindi viene remunerato”*. La stazione appaltante avrebbe dunque posto in essere una sorta di “caccia all'errore” attraverso reiterate richieste di chiarimenti, in violazione del principio della fiducia e facendo un uso non corretto

della propria discrezionalità.

Il motivo è infondato.

12. Va premesso, sul piano fattuale, che l'offerta tecnica della ricorrente prevede la presenza di un gruppo di lavoro costituito da n. 13 figure professionali (Capo Progetto/Cabina di Regia, Direttore Lavori - Responsabile Area Territoriale, Responsabile Centro Servizi di Back Office, Responsabile Centro Servizi Riscossione Coattiva, n. 2 risorse Area Contenzioso (una risorsa interna a CNF e una esterna), Consulente Programmazione Economico-Finanziaria, Manager di Cantiere, n. 3 Operatori sportello locale e back office e n. 2 Addetti censimento rilevazione immobili), di cui *“almeno 4 (...) appositamente dedicate alla commessa di che trattasi?”* (cfr. relazione tecnica, pag. 11).

12.1 Come risulta dal verbale n. 3 del 19.05.2025, il seggio di gara si è riservato di sottoporre al RUP le offerte economiche di entrambi i concorrenti *“per una valutazione analitica dei ribassi offerti, in relazione, in particolare, ai costi indicati per la manodopera, eventualmente anche richiedendo chiarimenti scritti agli operatori economici”*. Successivamente, con nota del 23.05.2025, Silea ha evidenziato alla ricorrente che l'offerta dalla stessa presentata mostrava un *“carattere anormalmente basso ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. n. 36/2023, in virtù del ribasso offerto del 31% superiore alla media aritmetica delle offerte”*, chiedendo alla stessa di presentare *“una tabella riepilogativa con l'indicazione dei costi annui di commessa previsti per l'esecuzione del servizio”*. Nelle giustificazioni fornite dall'operatore economico in data 30.05.2025, in particolare, è stato indicato quale costo per il personale l'importo omnicomprensivo di euro 271.304,07, oltre a euro 6.743,99 per il *“personale legale”* (100 ore), per l'intera durata contrattuale.

12.2 Preso atto dei contenuti delle giustificazioni, la stazione appaltante ha chiesto ulteriori chiarimenti invitando C.N.F. a fornire, per le figure professionali indicate nella relazione tecnica, una *“tabella di dettaglio dei costi del personale, con relativa percentuale di impegno e costo annuo, relativamente a tutte le attività previste dall'appalto”*. La ricorrente ha riscontrato tale richiesta in data 20.06.2025, limitandosi a precisare che tutte le ulteriori risorse professionali, diverse da quelle interamente dedicate alla commessa, *“avranno un impiego di circa il 5% e tali costi ad abundantiam sono ampiamente ricompresi nelle voci indicate quali Servizi aggiuntivi, Costi indiretti o non indirettamente previsti e formazione per complessivi € 70.400,00”*.

12.3 Silea ha reiterato la richiesta di chiarimenti e ribadito la necessità di avere un quadro di dettaglio dei costi coerente con le figure professionali indicate nella relazione tecnica, ricevendo una prima tabella integrativa in data 1.08.2025 con l'indicazione di euro 129.422,15

quali costi per tutte le 13 risorse indicate in offerta dalla ricorrente e, poi, un'ulteriore nota dell'8.08.2025 in cui è stato ribadito che la spesa prevista per il personale ammonta a euro 281.420,06 per le sole 4 figure impiegate in via esclusiva nella commessa (2 full time e due part time).

12.4 Acquisiti gli ulteriori chiarimenti, in data 29.08.2025 Silea ha comunicato a C.N.F. la sussistenza di motivi ostativi all'esito positivo della verifica di anomalia ai sensi dell'art. 10 bis della Legge n. 241/1990. A seguito dell'ulteriore contraddittorio, la stazione appaltante ha disposto l'esclusione dell'offerta della ricorrente, in quanto *“complessivamente non affidabile ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. n. 36/2023”*. In particolare, Silea ha ritenuto che il contenuto delle giustificazioni fornite non risultasse coerente con l'offerta tecnica presentata in gara dall'operatore economico, atteso che il costo della manodopera dichiarato è relativo esclusivamente alle 4 risorse dedicate interamente all'esecuzione dell'appalto, mentre il gruppo di lavoro menzionato nella relazione tecnica comprende ulteriori figure professionali per un totale di 13 addetti complessivamente impiegati. Con riferimento a dette ulteriori risorse non assegnate *“in via esclusiva all'appalto e oggetto di valutazione ai sensi della legge di gara per l'attribuzione del punteggio”*, si evidenzia poi che per la copertura dei relativi costi era stato fatto riferimento ai *“costi generali della struttura CNF del tutto inconfidenti, quali "formazione", "servizi aggiuntivi (PEF, Piattaf. Form.Web, Rev. Regolamenti)" e "costi indiretti o non direttamente previsti”*, aggiungendo che *“in ogni caso, tali voci, pari a 17.600 euro annui, risultano evidentemente insufficienti a coprire l'importo complessivo per il personale ulteriore, quantificato (...) in circa euro 39.280 annui nella comunicazione del 01.08.25 (prot. 10101/25)”*, oltre alle somme da destinare alla remunerazione del personale dedicato.

13. Ciò premesso sul piano dell'inquadramento fattuale della vicenda, ritiene il Collegio che il provvedimento impugnato resista alle censure di parte ricorrente e risulti correttamente motivato con riferimento alla prospettata inattendibilità dell'offerta presentata da C.N.F. con riferimento copertura dei costi del personale complessivamente impiegato nell'esecuzione dell'appalto.

14. Va preliminarmente rammentato che, sul piano normativo, l'art. 108, comma 9 del D.Lgs. n. 36/2023 ha previsto l'obbligo per l'operatore economico partecipante a una procedura di gara di indicare, *“a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale”*. L'art. 110 del predetto corpus normativo, nel

disciplinare il sub procedimento della verifica di anomalia dell'offerta, prevede inoltre 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”*. La disposizione continua stabilendo che *“in presenza di un'offerta che appaia anormalmente bassa le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all'operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti (...)”* e precisando, infine, che l'offerta è esclusa *“se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti (...)”*.

14.1 In detti termini, il D.Lgs. n. 36/2023 ha previsto una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare separatamente, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo. Quest'ultimo non è peraltro solo espressione della volontà del legislatore di responsabilizzare gli operatori economici affinché gli stessi formulino il proprio ribasso complessivo a fronte di una ponderata valutazione preventiva delle spese necessarie per la retribuzione della manodopera, ma serve anche a garantire *“la trasparenza e la tutela delle condizioni di lavoro, escludendo che tali costi possano essere surrettiziamente assorbiti da voci generiche o essere compensati ex post con margini di utile o spese generali”* (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II ter, 15.04.2026, n. 6770).

14.2 Anche la disciplina della verifica di anomalia dell'offerta prevista dal disciplinare di gara è coerente e allineata con i contenuti normativi sopra richiamati (cfr. art. 16, lett. e) e 22 del Disciplinare).

15. Alla luce di quanto precede, ritiene il Collegio che le questioni sollevate in ricorso impongano – coerentemente con l'orientamento giurisprudenziale cui il Collegio presta adesione – *“un'analisi attenta al caso concreto, al fine di verificare l'effettivo impiego delle risorse umane nello specifico appalto, con l'obiettivo di accertare se si tratti non di “figure manageriali apicali e trasversali, esterne e di mero supporto all'esecuzione dell'appalto, ovvero impiegate in via indiretta e solo occasionalmente (v. Cons. Stato, sez. V, n. 6786 del 2020; sez. III n. 6539 del 2020), ma, al contrario, figure direttamente operative, stabili, dedicate alla specifica commessa e non attratte ad un regime di mera reperibilità, l'inclusione dei relativi costi nell'ambito delle spese generali non pare corretta, non integrandosi alcun specifica eccezione all'obbligo di una distinta ed espressa indicazione di tali costi tra gli oneri della <manodopera>”* (cfr. Cons. di Stato, Sez. III, 16.09.2024, 7582).

15.1 Difatti, premesso che la regola desunta dal D.Lgs. n. 36/2023 richiede l'indicazione

scorporata dei costi della manodopera, la possibilità di non valorizzare separatamente e in maniera autonoma i costi del c.d. “personale indiretto” – ossia del personale non impiegato in via esclusiva per l’esecuzione della singola commessa – è prevista in via eccezionale rispetto all’obbligo dichiarativo e presuppone che si tratti effettivamente di risorse chiamate a fornire un’attività marginale (ad esempio perché figure manageriali di vertice) o del tutto occasionale rispetto alla prestazione cui l’offerente si è obbligato, di modo che le stesse rimangano chiaramente estranee al personale costituente il gruppo di lavoro impiegato nella commessa. In caso contrario, laddove le figure professionali considerate offrano un’attività tendenzialmente continuativa e che concorre all’erogazione della prestazione nei termini in cui la stessa è stata promessa in offerta, i relativi costi devono essere indicati, sia pure tramite imputazione pro quota, tra gli oneri relativi alla “manodopera”.

16. Nel caso di specie, il Disciplinare di gara prevede l’attribuzione di punteggio fino a un massimo di 10 punti per il criterio A “*Organizzazione Uffici e Personale*”, sotto-criterio A3 “*Personale impiegato, quantità, qualifiche, abilitazioni professionali ed attività formative, esperienza nel settore*”. In relazione a tale sotto-criterio, nella Relazione tecnica di C.N.F. si legge che per l’esecuzione delle attività relative all’appalto in questione sarà costituito un “*Gruppo di Lavoro dedicato appositamente alla gestione*” della commessa, nel quale convogliano differenti professionalità. Al vertice del gruppo di lavoro sono previste due figure apicali (Capo Progetto e Direttore Lavori) responsabili della conduzione complessiva della commessa, che si avvarranno “*dell’account commerciale, responsabile della soddisfazione del Cliente, del PMO (Project Manager Office per gli aspetti amministrativi della concessione, e ove occorra della Business Unit di riferimento e dell’Unità Controllo di Gestione di CNF)*”. L’organizzazione pensata per l’esecuzione della commessa, pertanto, comprenderà “*le risorse operanti in loco e si avvarrà di risorse del Centro Servizi operative in funzione delle attività da svolgere periodicamente in back office (emissioni ordinarie, ricerche e recupero evasione, ricerche beni aggredibili, riconciliazioni e rendicontazioni versamenti, etc.) e risorse attivate per attività specifiche (per esempio per la consulenza a Silea ed al Comune di Lecco)*”.

Conseguentemente, l’organigramma lavorativo prevede, oltre al Capo Progetto/Cabina di Regia Direttore Lavori e al Responsabile Area Territoriale, anche il Responsabile Centro Servizi di Back Office, il Responsabile Centro Servizi Riscossione Coattiva, impiegati per l’Area Contenzioso (una risorsa interna a CNF e una esterna), un Consulente Programmazione Economico-Finanziaria, un Manager di Cantiere, n. 3 Operatori sportello locale e back office e n. 2 addetti al censimento rilevazione immobili.

16.1 Trattasi, ad avviso del Collegio, di una struttura organizzata “deputata” e “operativa” che non si riduce all’attività delle sole 4 risorse di personale dedicate in forma diretta ed esclusiva all’esecuzione dell’appalto, ma convoglia e utilizza professionalità diverse per l’esecuzione della prestazione nei termini complessivamente descritti in offerta. L’intervento delle numerose risorse è difatti previsto in termini tendenzialmente continuativi – seppur non con impegno esclusivo su un solo affidamento – ed è necessario per consentire a C.N.F. di eseguire correttamente e per l’intero la prestazione di cui si discute, nei termini in cui la stessa si è impegnata in offerta, non potendosi considerare tale multiforme apporto alla stregua di un supporto esterno od occasionale.

16.2 Non venendo in rilievo figure manageriali apicali e trasversali, esterne e di mero supporto all’esecuzione dell’appalto impiegate solo occasionalmente (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 3.11.2020, 6786), ma piuttosto risorse direttamente operative, stabilmente dedicate alla specifica commessa seppur pro quota e non attratte a un regime di mera reperibilità, l’inclusione dei relativi costi nell’ambito delle spese generali o in altre voci di costo non risulta corretta. Ad avviso del Collegio, non sussiste in questo caso alcuna specifica eccezione all’obbligo di una distinta ed espressa indicazione di tali costi tra quelli della manodopera, così come affermato dalla giurisprudenza amministrativa in fattispecie analoghe a quella in esame (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 28.02.2023, n. 2055; Id., 16.09.2024, n. 7582).

16.3 Peraltro, che fosse possibile e non eccessivamente oneroso procedere a una separata valorizzazione dei costi relativi al personale ulteriore impiegato pro quota nell’appalto è circostanza confermata dalla stessa ricorrente, che ha provveduto, nella comunicazione email del 1.08.2025, alla quantificazione degli stessi per ciascuna delle figure professionali impiegate nel gruppo di lavoro, indicando un totale pari a euro 39.279,95. Tuttavia, ferma restando l’erroneità dell’opzione ermeneutica di fondo adottata dalla ricorrente che non considera tali esborsi come “*costi della manodopera*”, non è in ogni caso possibile coprire tale ammontare attraverso il ricorso a importi espressamente destinati ad altre necessità e a specifiche finalità. Come correttamente evidenziato dall’amministrazione nel provvedimento impugnato, difatti, gli stanziamenti previsti per le voci “*formazione*”, “*servizi aggiuntivi*” (quali, ad esempio, assistenza nella redazione di PEF, nell’uso della Piattaforma Web, nella revisione regolamenti) e “*costi indiretti o non direttamente previsti*” sono inconferenti rispetto ai costi per il personale che gli stessi sarebbero chiamati a coprire, per cui il loro utilizzo nei termini prospettati della ricorrente finirebbe per erodere le somme che la società ha preventivato per altri rilevanti obiettivi, che,

in tal modo, non potrebbero essere più garantiti.

17. Infine, a completamento del quadro sopra delineato, evidenzia il Collegio che il valore di euro 39.279,95 indicato quale ammontare dei costi del personale ulteriore di commessa neppure risulta pienamente attendibile o facilmente intellegibile, considerato che nella comunicazione email del 1.08.2025 tali costi vengono indicati nell'ambito di un prospetto di dettaglio comprendente anche altre voci – per un totale complessivo di euro 129.422,15 – senza che sia tuttavia specificato se trattasi di costi omnicomprensivo per l'intera durata contrattuale o di costo annuo, come ha ritenuto la stazione appaltante nell'interpretare il dato. Anche in sede di ricorso, C.N.F. si limita genericamente ad affermare che *“nella tesi peggiore della SA si tratta di circa 30.000,00 € su 280.000,00 € di spese per la manodopera. Poco più del 10%”*, con ciò facendo riferimento a un valore economico che non trova precisa corrispondenza nelle giustificazioni fornite e senza neppure adeguatamente contestare la ricostruzione effettuata dall'amministrazione in ordine all'incapienza complessiva delle voci in questione a fronte della durata quadriennale dell'appalto.

In conclusione, il motivo esaminato è infondato e va respinto.

18. Con il terzo motivo, la ricorrente lamenta la violazione del disciplinare di gara nella parte in cui ha previsto che sia la Commissione giudicatrice a valutare le offerte tecniche e quelle economiche e poi a stilare la graduatoria finale. Nel caso di specie, nessuno – neanche il seggio di gara – avrebbe svolto l'istruttoria e la valutazione delle offerte economiche, né vi sarebbe stata la possibilità di redigere la graduatoria tra i concorrenti. Il ruolo ricoperto in gara dal seggio di gara sarebbe illegittimo e incompatibile con l'art. 93, comma 7 del D.Lgs. n. 36/2023, che ammette la sua costituzione come organo tecnico privo di discrezionalità solo nelle gare aggiudicate col criterio del prezzo più basso.

Inoltre, ove il provvedimento del R.U.P. di nomina della commissione fosse interpretato nel senso di ritenere quest'ultima deputata solo alla *“valutazione delle offerte tecniche pervenute”* e non anche all'esame delle offerte economiche, allora sarebbe illegittimo poiché lederebbe le prerogative della commissione medesima. La stazione appaltante avrebbe infine violato la legge di gara anche disponendo di rinviare gli atti al R.U.P. per la verifica di anomalia.

Ritiene il Collegio che il motivo sia complessivamente infondato.

19. Va innanzitutto rammentato che la Commissione giudicatrice viene nominata nelle procedure da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per la valutazione delle offerte tecniche dei concorrenti, richiedendo tale attività il possesso di

specifiche competenze e comportando la spendita di ampia discrezionalità tecnica.

19.1 Ora, quanto alla disciplina specifica contenuta nella legge di gara, l'art. 21 del disciplinare stabilisce che *“l'ufficio preposto procede all'apertura delle offerte tecniche presentate. La commissione giudicatrice procede, in seduta riservata, all'esame e valutazione delle offerte presentate dai concorrenti e all'assegnazione dei relativi punteggi applicando i criteri e le formule indicati nel presente disciplinare”*.

19.2 Nel verbale n. 2 dell'8.05.2025, l'attività del seggio di gara è descritta nei seguenti termini: *“il seggio (...) procede all'apertura delle buste tecniche, che risultano conformi alle prescrizioni del Disciplinare di gara: rimanda pertanto alla Commissione giudicatrice per gli adempimenti di competenza (...)”*. Successivamente, in seduta riservata i commissari hanno scaricato copia delle offerte tecniche e le hanno esaminate, come attestato nel verbale del 14.05.2025.

19.3 Ne consegue che l'attività svolta dal seggio di gara è stata coerente con le previsioni del disciplinare, atteso che, quale *“ufficio preposto”*, ha proceduto alla mera apertura delle buste telematiche caricate sulla piattaforma digitale di negoziazione, verificando la rispondenza formale delle stesse – i.e. la presenza dei contenuti richiesti – alle prescrizioni della legge di gara e demandando alla commissione ogni valutazione sul punto. Quest'ultima, pertanto, si è riunita in seduta riservata e ha proceduto prima ad acquisire copia delle offerte tecniche tramite download delle stesse e, poi, a esaminarne i contenuti ai fini dell'attribuzione di punteggio, come espressamente risulta dal verbale della relativa seduta (cfr. verbale del 14.05.2025, doc. 6 della ricorrente). In detti termini è dunque smentita l'affermazione del ricorrente secondo cui non vi sarebbe stata alcuna valutazione delle offerte tecniche, poiché, come dimostrato dai verbali di gara – che fanno piena prova fino a querela di falso – la commissione giudicatrice ha pienamente adempiuto al proprio compito, attribuendo le valutazioni che sono state poi caricate sulla piattaforma digitale per il prosieguo delle operazioni di gara.

20. Successivamente, il seggio di gara ha dato lettura dei punteggi tecnici attribuiti dalla Commissione e li ha pubblicati sulla piattaforma, procedendo poi all'apertura delle offerte economiche onde verificare la percentuale di ribasso offerta da ciascun operatore economico (cfr. verbale n. 3 del 18.05.2025, doc. 7 della ricorrente). Dopo aver preso contezza del dato risultante dalla piattaforma telematica, il seggio di gara si è riservato di *“sottoporre al RUP le offerte economiche di entrambe le concorrenti per una valutazione analitica della sostenibilità dei ribassi offerti, in relazione, in particolare, ai costi per la manodopera (...)”*.

20.1 Ritiene il Collegio che la circostanza che il seggio di gara abbia proceduto all'apertura

delle offerte economiche non costituisca per ciò solo causa di invalidità dell'intera procedura, in mancanza di elementi indicativi di un oggettivo *vulnus* alle regole della trasparenza e *par condicio* dei concorrenti. Nel caso in esame, difatti, il seggio di gara si è limitato ad aprire la busta telematica delle offerte economiche e constatare la percentuale di sconto offerta dai concorrenti, demandando al R.U.P. ogni valutazione delle stesse e, in particolare, la verifica della sostenibilità del ribasso anche sotto il profilo dei costi della manodopera.

20.2 Peraltro, l'apertura delle offerte economiche è avvenuta in seduta pubblica con la presenza degli operatori in collegamento telematico, per cui, anche sotto questo profilo, non sussistono irregolarità sostanziali capaci di determinare l'invalidità della procedura. Di fatto, il seggio ha svolto un'attività materiale e non valutativa, rimettendo ogni considerazione di merito sulle offerte economiche alla competenza del R.U.P., che ha dunque stabilito di chiedere alle imprese concorrenti i chiarimenti ritenuti opportuni ai fini della verifica dell'eventuale anomalia delle stesse.

21. In questo contesto, non giova a parte ricorrente richiamare l'art. 93, comma 7 del D.Lgs n. 36/2023, a mente del quale *“nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto con il criterio del minor prezzo o costo, la valutazione delle offerte è effettuata da un seggio di gara, anche monocratico, composto da personale della stazione appaltante (...)”*. Detta disposizione, difatti, si limita a riconoscere espressamente che per le procedure di gara aggiudicate al minor prezzo la valutazione delle offerte, in mancanza di una vera e propria offerta tecnica da esaminare secondo criteri di qualità, possa essere affidata interamente al seggio di gara. La norma, tuttavia, non comporta che il ruolo di detto organo sia confinato esclusivamente a tale tipologia di procedura, ma conferma invece che può operare e finanche gestire l'intera gara laddove l'attività richiesta non comporti spendita di discrezionalità tecnica e, dunque, con la sola radicale esclusione dell'esame delle proposte progettuali dei concorrenti.

22. Quanto alla circostanza che non sia stata stilata la graduatoria, rileva il Collegio che, nel caso di specie, entrambe le offerte sono state escluse all'esito della valutazione di anomalia e la gara è stata dichiarata deserta, per cui non si è proceduto alla formazione della graduatoria definitiva. Né tantomeno potrebbe essere rilevante l'eventuale mancata formalizzazione della graduatoria “provvisoria”, trattandosi di un atto endoprocedimentale privo di rilevanza lesiva e, di norma, generato automaticamente dalla piattaforma telematica a seguito della pubblicazione della percentuale di ribasso offerto dai concorrenti.

Il motivo va dunque complessivamente respinto.

23. Con il quarto mezzo viene impugnata la terza proroga tecnica del servizio disposta in data 14.10.2025 da Silea a favore di San Marco; in particolare, essendo fondata sulla dichiarazione di gara deserta da parte del R.U.P., la proroga sarebbe affetta dai medesimi vizi denunciati nei precedenti motivi e colpita da illegittimità derivata dall'illegittimità del provvedimento di esclusione disposto a danno della ricorrente. La proroga sarebbe inoltre sproporzionata rispetto al tempo necessario allo svolgimento di qualsiasi altra possibile procedura di mercato per la selezione del contraente e, infine, sarebbe stata disposta in assenza del provvedimento di indizione di una nuova gara, quindi in assenza di uno dei presupposti legittimanti.

Il motivo è improcedibile.

23.1 Una volta che sia stata accertata la legittimità dell'esclusione della ricorrente, quest'ultima non ha alcun interesse a contestare la legittimità della proroga disposta a favore della società San Marco, in quanto non può più ambire al bene della vita rappresentato dall'affidamento del servizio in suo favore. Peraltro, il motivo neppure sembra presentare profili di fondatezza, in quanto la gara originariamente bandita dalla stazione appaltante è andata deserta a causa dell'esclusione degli unici due operatori economici partecipanti, con conseguente necessità di avviare una nuova procedura per l'affidamento del servizio. Tale circostanza, ad avviso del Collegio, può essere idonea a giustificare il ricorso allo strumento della proroga nelle more della predisposizione della nuova gara, tenuto anche conto che la durata massima prevista dalla stazione appaltante è stata indicata "*non oltre il 30.06.2026*", coerentemente con il termine di 9 mesi indicato all'Allegato I.3 del D.Lgs. n. 36/2023 per la gestione di una procedura aperta, e considerato che la nuova gara è stata indetta con verbale del Consiglio di Amministrazione di Silea del 26.01.2026 (cfr. doc. 4 della ricorrente).

In conclusione, il ricorso introduttivo è infondato e va respinto.

24. Occorre adesso procedere allo scrutinio del ricorso per motivi aggiunti, con cui la ricorrente impugna la nuova gara bandita da Silea per l'affidamento del servizio in questione.

25. A sostegno del gravame, con il primo motivo C.N.F. deduce censure di illegittimità derivata della nuova gara dall'illegittimità del provvedimento di esclusione impugnato con il ricorso introduttivo, sub specie di invalidità caducante.

25.1 Con il secondo mezzo, la ricorrente deduce che il disciplinare della nuova gara avrebbe emendato le lacune relative alla disciplina del procedimento di valutazione delle offerte, confermando così indirettamente la fondatezza delle censure già formulate nel ricorso introduttivo. Contestualmente impugna l'art. 21 commi 2, 6, e penultimo del nuovo

disciplinare, laddove si prevede che il seggio di gara apra le offerte tecniche e quelle economiche, redigendo altresì la graduatoria. La *lex specialis* sarebbe illegittima in quanto incompatibile con l'art. 93 del D.Lgs. n. 36/2023, che riconoscerebbe l'esistenza e l'attività del seggio di gara, come organo tecnico privo di discrezionalità, solo nelle gare aggiudicate col criterio del prezzo più basso.

26. La controinteressata ha preliminarmente eccepito l'improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti in quanto la ricorrente, successivamente alla predetta impugnazione, ha comunque partecipato alla nuova procedura venendone esclusa con provvedimento dell'8.04.2026 ormai definitivo per mancata impugnazione. La stessa, pertanto, non avrebbe alcun interesse a una decisione di merito a fronte dell'impossibilità di ambire al bene della vita consistente nell'aggiudicazione del servizio.

27. Parte ricorrente ha preso posizione sulla predetta eccezione, rilevando che l'eventuale accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti determinerebbe *“un effetto caducante e travolgente sull'intera nuova procedura di gara e su tutti i suoi esiti, ivi compresa l'esclusione medesima di CNF dalla nuova procedura, poiché: – l'annullamento dell'esclusione dalla gara originaria e della dichiarazione di gara deserta eliminerebbe il presupposto fattuale e procedimentale sul quale la nuova gara è stata indetta (...); – l'annullamento del bando della nuova gara e del relativo disciplinare, richiesto con i motivi aggiunti tanto per invalidità derivata (dal rapporto di presupposizione con la prima gara illegittimamente dichiarata deserta) quanto per vizi propri (violazione dell'art. 93 d.lgs. 36/2023), travolgerebbe l'intera nuova procedura in ogni sua fase e atto, inclusa l'esclusione di CNF per mancato raggiungimento della soglia di sbarramento”* (cfr. memoria ex art. 73 c.p.a., pag. 6).

28. Ritiene il Collegio che l'eccezione sollevata dalla controinteressata sia fondata e debba pertanto essere accolta.

29. Sotto un primo profilo, le censure di illegittimità derivata sono improcedibili poiché, una volta accertata l'infondatezza delle doglianze articolate nel ricorso introduttivo e con essa la legittimità dell'esclusione della ricorrente dalla precedente procedura di gara, quest'ultima non può più ottenere il bene della vita cui dichiaratamente ambisce, ovvero la riammissione alla precedente procedura e l'aggiudicazione all'esito di quella selezione. Peraltro, le stesse censure si appalesano pure infondate nel merito per le ragioni già espresse nell'ambito dello scrutinio del gravame introduttivo, cui si rimanda.

30. Anche con riferimento alle doglianze articolate nel secondo mezzo il ricorso per motivi aggiunti risulta improcedibile. La ricorrente, difatti, nonostante abbia impugnato le previsioni

del nuovo disciplinare che regolamentano le attribuzioni e i compiti del seggio di gara, ha successivamente partecipato alla procedura selettiva presentando un'offerta che è stata esclusa, con provvedimento ormai definitivo, per il mancato superamento della soglia di sbarramento di 40 punti prevista per la valutazione delle offerte tecniche. In detti termini, pertanto, ha inequivocabilmente confermato che le clausole del disciplinare impugnate nella presente sede non presentano valenza immediatamente escludente – come del resto agevolmente desumibile dall'esame del loro contenuto – tanto da averle consentito di prendere parte alla procedura selettiva.

30.1 Da ciò consegue che le sorti dell'impugnazione delle previsioni del disciplinare della nuova gara – che, ripetesi, attengono allo svolgimento della procedura e alle funzioni attribuite al seggio di gara e alla commissione – sono necessariamente collegate alla possibilità per il ricorrente, nel quadro della tutela di carattere soggettivo riconosciuta nell'ordinamento amministrativo, di ottenere il bene della vita cui ambisce prima sul piano procedimentale con la partecipazione alla gara e, poi, percorrendo gli ordinari rimedi giudiziari. Né tantomeno si può ritenere che, in mera ipotesi, l'eventuale annullamento di tali disposizioni del disciplinare possa spiegare un qualsivoglia effetto, vieppiù di natura caducante, come sembrerebbe prospettare la ricorrente, sugli esiti della precedente gara.

31. Ciò posto, poiché C.N.F. non ha contestato l'esclusione dalla nuova procedura disposta in data 8.04.2026 – atto immediatamente lesivo che ha estromesso il concorrente dalla competizione – non è più legittimata *“a gravare gli atti di gara in quanto non (più) partecipante alla medesima (...). In particolare l'interesse del soggetto (inoppugnabilmente) escluso è da qualificare interesse di mero fatto e non è diverso da quello di qualsiasi operatore del settore che, non avendo partecipato alla gara, non ha titolo a impugnare gli atti, pur essendo portatore di un interesse di mero fatto alla caducazione dell'intera selezione, al fine di poter presentare la propria offerta in ipotesi di riedizione della nuova gara”* (cfr. C.G.A.R.S., Sez. Giur., 16.04.2021, n. 322).

31.1 La ricorrente dunque non ha più alcun interesse a contestare le previsioni del disciplinare della nuova gara, essendo stata definitivamente esclusa dalla stessa e non potendo, pertanto, ambire all'aggiudicazione quale risultato utile correlato alla sua partecipazione alla procedura. Né è possibile prospettare una legittimazione all'impugnazione di clausole della *lex specialis* di gara non immediatamente escludenti che sia sganciata dall'attuale partecipazione dell'operatore economico alla procedura medesima.

32. In conclusione, il ricorso introduttivo è infondato e va respinto, mentre il ricorso per

motivi aggiunti è improcedibile.

33. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, respinge il ricorso introduttivo e dichiara improcedibile il ricorso per motivi aggiunti.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore di Silea S.p.A. - Società intercomunale lecchese per l'ecologia e l'ambiente e di San Marco S.p.A., che liquida in euro 2.500,00 (duemilacinquecento//00) oltre iva e accessori di legge per ciascuna di dette parti.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Valentina Caccamo, Primo Referendario, Estensore

Silvia Torraca, Referendario

L'ESTENSORE
Valentina Caccamo

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO