

CGARS, Sezione giurisdizionale, Sentenza n. 483 del 13 luglio 2026

Appalti pubblici – Chiarimenti del RUP –Da leggere secondo principi di fiducia, buona fede e affidamento – No esclusione OE che vi abbia fatto affidamento

Pubblicato il 13/07/2026

N. 00483/2026REG.PROV.COLL.

N. 01052/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE

SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1052 del 2025, proposto dalla (...) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in qualità di capogruppo mandataria della costituenda a.t.i. con la (...) Soc. Coop., e la (...) Soc. Coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in qualità di mandante della costituenda a.t.i. con la (...) s.r.l., rappresentate e difese dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, in persona dell'Assessore *pro tempore*, e l'Ufficio Regionale di Committenza Sezione Territoriale di Enna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici sono

domiciliati in (...);

la Società (...) s.c.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, il Comune di Assoro, in persona del Sindaco *pro tempore*, il Comune di (...), in persona del Sindaco *pro tempore*, il Comune di (...), in persona del Sindaco *pro tempore*, il Comune di (...), in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituiti in giudizio

nei confronti

della (...) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Seconda), n. 2651/2025, resa tra le parti, pubblicata il 15 settembre 2025, notificata il 22 settembre 2025, pronunciata nel giudizio di primo grado n.r.g. 2293/2024;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, dell'Ufficio Regionale di Committenza Sezione Territoriale di Enna e della (...) s.r.l.;

Visto l'appello incidentale della (...) s.r.l., notificato e depositato l'11 novembre 2025;

Vista l'ordinanza cautelare n. 6 del 26 gennaio 2026;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2026, il consigliere Michele Pizzi e uditi per le parti l'avvocato (...), l'avvocato (...) e l'avvocato dello Stato (...);

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, notificato il 9 dicembre 2024 e depositato il 13 dicembre 2024, la (...) s.r.l. esponeva:

- che la Società per la Regolamentazione dei Rifiuti Enna Provincia ATO 6s.c.p.a. [d'ora in avanti, la S.R.R. Enna Provincia, n.d.e.], con bando del 10 luglio 2024, aveva indetto la gara, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto allo smaltimento dei rifiuti urbani e altri servizi di igiene pubblica nei Comuni di (...), (...), (...) e (...), lotto n. 2;
- di aver proposto domanda di partecipazione alla predetta gara;
- di essersi classificata al secondo posto della graduatoria con 64,7142 punti totali;
- che al primo posto si era classificata la costituenda a.t.i. guidata da (...) s.r.l., con 81,4365 punti totali;
- che, espletate positivamente le verifiche nei confronti della prima classificata, l'appalto *de quo* era stato aggiudicato, con determina n. 691 del 28 ottobre 2024 della Sezione territoriale di Enna dell'Ufficio regionale di committenza, alla predetta costituenda a.t.i.

2. La ricorrente quindi chiedeva:

a) l'annullamento:

a.1) della determina dell'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità-Dipartimento regionale tecnico-Ufficio regionale di committenza-Sezione territoriale di Enna n. 691 del 28 ottobre 2024, di approvazione dei verbali di gara e di aggiudicazione dell'appalto;

a.2) del bando e del disciplinare di gara, nelle parti specificate nel ricorso;

b) il risarcimento del danno in forma specifica, mediante condanna della stazione appaltante all'aggiudicazione dell'appalto in favore della ricorrente e subentro nel contratto.

3. Il ricorso di primo grado, contenente altresì domanda cautelare (successivamente rinunciata), era articolato nei seguenti quattro motivi:

i) eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà con il disciplinare di gara e della violazione degli articoli 70, comma 4 e 57, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, violazione dell'art. 83, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, in relazione al bando tipo n. 1 approvato dall'Anac con deliberazione n. 309 del 27 giugno 2023, pure violato unitamente ai criteri minimi ambientali approvati con d.m. del Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica del 23 giugno 2022, nonché di quelli approvati con il d.m. del Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica del 17 giugno 2021, in quanto l'a.t.i. aggiudicataria ((...)-(...)), nella propria offerta tecnica, avrebbe omissis di produrre le schede tecniche dei veicoli utilizzati, in tal modo omettendo di dimostrare il rispetto dei CAM-criteri minimi ambientali di cui al d.m. 17 giugno 2021, richiamato dall'art. 7 del d.m. 23 giugno 2022, con riguardo ai mezzi N1, N2 e N3 (rispettivamente al di sotto di 3,5 tonnellate, al di sotto di 12 tonnellate e al di sopra di 12 tonnellate): *«Sicché è certo che non sono stati assolti gli oneri probatori prescritti per i mezzi N1 (utilizzo del 38,5% di mezzi con emissioni al di sotto di 50 grammi di CO₂ per chilometro), e nemmeno dei mezzi N2 e N3 [...]»* (pag. 7 del ricorso di primo grado), poiché i mezzi con alimentazione a GPL non potevano essere ritenuti *“puliti”* e l'a.t.i. aggiudicataria avrebbe dovuto adibire all'esecuzione dell'appalto il 10% dei mezzi N2 e N3 con alimentazione alternativa;

ii) eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà con il disciplinare di gara in relazione alla violazione dei criteri ambientali minimi approvati dal decreto del Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica del 23 giugno 2022 e, quindi, in relazione alla violazione degli articoli. 57, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023, in quanto l'a.t.i. aggiudicataria ((...)-(...)), nella propria offerta tecnica, avrebbe omissis di dimostrare il rispetto del punto 6.1.1. del d.m. 23 giugno 2022, con riguardo al materiale riciclato dei contenitori in plastica per la raccolta stradale e domiciliare dei rifiuti;

iii) in via subordinata, illegittimità del bando e del disciplinare di gara per violazione degli articoli 57, comma 2, e 83, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, in relazione al bando tipo n. 1 approvato dall'Anac con deliberazione n. 309 del 27 giugno 2023, pure violato unitamente ai criteri ambientali minimi approvati con d.m. del Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica del 23 giugno 2022, nonché di quelli approvati con il d.m. del Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica del 17 giugno 2021, illegittimità derivata degli atti di ammissione alla gara, di valutazione dell'offerta e di aggiudicazione della gara alla costituenda a.t.i. fra (...) s.r.l. e (...) soc. coop., qualora la *lex specialis* di gara dovesse essere interpretata nel senso della non applicazione dei CAM di cui al d.m. del 23 giugno 2022 e di cui al d.m. del 17 giugno 2021;

iv) eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà con l'art. 17 del disciplinare di gara, rubricato "*Busta digitale offerta economica*", della violazione dell'art. 70, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023, assoluta incertezza dell'offerta economica, in quanto l'offerta economica dell'a.t.i. aggiudicataria avrebbe violato l'art. 17 del disciplinare *«il quale imponeva di corredare la propria offerta di ribasso sul prezzo posto a base di gara con un PEF a supporto che avrebbe dovuto doppiare (i.e.: copiare) sotto il profilo economico il dettaglio dell'articolazione dell'offerta tecnica presentata [...]»* (pag. 13 del ricorso di primo grado); inoltre l'offerta economica dell'a.t.i. aggiudicataria sarebbe indeterminata e incerta: *«posto che, a fronte dell'importo offerto, di Euro 4.780.705,60 per l'esecuzione dell'appalto, la costituenda ATI guidata da (...) s.r.l. ne ha contestualmente confessato l'impossibilità di esecuzione in quanto ha fatto propri i PEF posti a base di gara che articolavano l'esecuzione del servizio per un costo maggiore, di Euro 5.223.865,00, che avrebbe dovuto costituire parte integrante e sostanziale del contratto d'appalto»* (pag. 13 del ricorso di primo grado).

4. Nel giudizio di primo grado si costituivano la S.R.R. Enna Provincia (che eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva), l'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità e la costituenda a.t.i. tra (...) s.r.l. e (...) soc. coop.,

chiedendo il rigetto del ricorso ed eccependone, in via preliminare, l'irricevibilità per tardività della notifica.

5. Il T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con la gravata sentenza n.2651 del 2025, ha:

- a)* respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della S.R.R. Enna Provincia;
- b)* respinto l'eccezione di irricevibilità del ricorso, anche con riferimento alla impugnazione in via subordinata della disciplina di gara relativa ai CAM-criteri ambientali minimi;
- c)* dichiarato il ricorso in parte inammissibile, limitatamente alla impugnazione dei verbali di gara, in quanto atti endoprocedimentali;
- d)* respinto in parte il ricorso;
- e)* accolto in parte il ricorso, limitatamente al quarto motivo;
- f)* annullato la gravata determina di aggiudicazione n. 691 del 28 ottobre 2024;
- g)* dichiarato l'inefficacia del contratto eventualmente già stipulato;
- h)* disposto il subentro della ricorrente nel contratto;
- i)* compensato le spese di lite.

6. Con ricorso in appello notificato il 13 ottobre 2025 e depositato il 22 ottobre 2025, contenente altresì domanda cautelare (successivamente rinunciata), la (...) s.r.l., in qualità di capogruppo mandataria della costituenda a.t.i. con la mandante (...) soc. coop., nonché la predetta mandante, hanno impugnato la menzionata sentenza del T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, n. 2651 del 2025, lamentando:

- i)* l'erroneo rigetto dell'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado;
- ii)* l'erroneità dell'accoglimento del quarto motivo del ricorso di primo grado;
- iii)* la violazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 10 del decreto legislativo n.36/2023.

7. Nel presente giudizio si è costituito l'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità-Ufficio regionale di committenza-Sezione territoriale di Enna,

eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva con memoria del 28 ottobre 2025.

8. Si è costituita in giudizio, altresì, la (...) s.r.l., con atto di costituzione del 10 novembre 2025, chiedendo il rigetto dell'appello.

9. La predetta società intimata, con atto notificato l'11 novembre 2025 e depositato in pari data, ha altresì proposto appello incidentale, lamentando l'erroneità della sentenza del T.a.r. catanese nella parte in cui il primo giudice ha ommesso di esaminare o ha respinto in parte il ricorso di primo grado.

10. Le appellanti hanno proposto nuova domanda cautelare, notificata il 22 dicembre 2025 e depositata in pari data, successivamente respinta per difetto di *periculum in mora* con ordinanza della Sezione n. 6 del 2026.

11. Le appellanti e la (...) s.r.l., con memorie del 19 gennaio, del 9 marzo e del 13 marzo 2026, hanno illustrato e ribadito le rispettive difese.

12. All'udienza pubblica del 25 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

13. In via preliminare:

a) si deve dare atto del parziale passaggio in giudicato della sentenza impugnata, laddove il T.a.r. ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della S.R.R. Enna Provincia;

b) deve essere respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità-Ufficio regionale di committenza-Sezione territoriale di Enna, tenuto conto che la gravata determina n. 691 del 2024 è stata adottata dalla predetta amministrazione regionale, che è quindi passivamente legittimata nel presente giudizio.

14. Ancora in via preliminare, a cagione della proposizione dell'appello principale e dell'appello incidentale e della reiterazione di tutti i motivi e le eccezioni dedotti in prime cure, il Collegio osserva che è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado, che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a., sicché, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva,

secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il Collegio prende direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo e le eccezioni dedotte in primo grado (cfr. *ex plurimis*, C.g.a.r.s., sez. giurisdizionale, n. 862 del 2025, n. 696 del 2025, n. 467 del 2025, n. 208 del 2025, n. 848 del 2024, n. 607 del 2024, n. 542 del 2024, n. 537 del 2024, n. 438 del 2024, n. 560 del 2023, n. 537 del 2023, n. 325 del 2023, n. 1253 del 2022, n. 1132 del 2022, n. 791 del 2022; Cons. Stato, sez. IV, n. 234 del 2022; n. 1137 del 2020).

15. Venendo quindi all'esame dei motivi dedotti con il ricorso di primo grado, il Collegio osserva quanto segue.

16. I primi tre motivi del ricorso di primo grado, in quanto strettamente connessi, possono essere congiuntamente esaminati e tutti respinti poiché infondati.

16.1. Infatti - premesso che lo schema di contratto allegato alla *lex specialis* di gara chiaramente prevede, all'articolo 2, che «*Il presente contratto viene stipulato nel rispetto delle disposizioni di cui al Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 23 giugno 2022 (Criteri Ambientali Minimi)*», in ossequio all'art. 83, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, e in conformità alla delibera Anac n. 309 del 27 giugno 2023-Bando tipo n. 1/2023 e alla delibera Arera n. 385/2023, espressamente richiamate nel disciplinare di gara – il Collegio osserva che è errato il presupposto da cui muove tutto il ragionamento della (...) s.r.l., considerato che, avendo l'appalto *de quo* come oggetto «*l'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto allo smaltimento dei rifiuti urbani ed altri servizi di igiene pubblica*», i CAM che vengono in rilievo nella presente fattispecie non sono quelli previsti né dal punto 6 e né dal punto 7 del d.m. 23 giugno 2022 (erroneamente invocati dal ricorrente), aventi ad oggetto i diversi appalti concernenti rispettivamente la “*fornitura di contenitori e di sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani*” e la “*fornitura, leasing, locazione e noleggio di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale*”; al contrario, nel presente caso, vengono in rilievo

i CAM di cui ai punti 4 e 5 del d.m. 23 giugno 2022, riguardanti appunto gli affidamenti dei servizi rispettivamente di “raccolta e trasporto dei rifiuti urbani” e di “pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana”, in relazione ai quali la (...) s.r.l. nulla ha dedotto.

17. Infondato e da respingere è altresì il quarto motivo del ricorso di primo grado, dovendosi quindi accogliere l'appello principale *in parte qua*, poiché: *a)* l'offerta economica dell'a.t.i. aggiudicataria è conforme all'art. 17 del disciplinare di gara, con la precisazione che tale articolo della *lex specialis* (che pur parla di “asseverazione”) deve interpretarsi non solo secondo correttezza e buona fede, ma anche secondo il canone ermeneutico che dà preferenza all'interpretazione che consenta di ritenere legittima la previsione normativa, con la conseguenza che non è possibile ritenere che tale articolo del disciplinare imponesse al concorrente, a pena di esclusione, la “asseverazione” di un PEF non formato dal concorrente stesso, ma da un soggetto terzo (i Comuni); *b)* il costante principio giurisprudenziale, secondo cui i chiarimenti resi dal r.u.p. non possono modificare la legge di gara, pur sempre valido, deve comunque essere interpretato in modo conforme ai principi di fiducia, buona fede e affidamento di cui agli articoli 2 e 5 del d.lgs. n. 36/2023, con la conseguenza che i chiarimenti del r.u.p. – resi in data 16 luglio 2024 sul quesito n. 17, con i quali si è espressamente affermato che la suddetta asseverazione «è da intendersi come “presa d'atto ed accettazione” del rispettivo PEF» – non possono essere ritenuti irrilevanti, dovendosi invece tutelare l'affidamento dell'a.t.i. aggiudicataria che, nel prendere atto e nell'accettare espressamente i PEF elaborati dai Comuni, si è attenuta ai predetti chiarimenti del r.u.p.; *c)* non è dimostrato che, a fronte della accettazione dei PEF redatti dai Comuni, e nei limiti delle attività oggetto dell'appalto, l'offerta economica dell'a.t.i. aggiudicataria sia insostenibile.

18. Dal rigetto di tutti i quattro motivi dedotti con il ricorso di primo grado, deriva:

- a) l'assorbimento dell'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado, riproposta con il primo motivo dell'appello principale;
- b) l'accoglimento del secondo e del terzo motivo dell'appello principale;
- c) il rigetto dell'appello incidentale;
- d) il rigetto della domanda di risarcimento in forma specifica e di subentro nel contratto, proposta dalla ricorrente in primo grado.

19. In definitiva l'appello principale deve essere accolto (secondo e terzo motivo, e assorbito il primo motivo) e l'appello incidentale deve essere respinto, e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, deve essere integralmente respinto il ricorso di primo grado.

20. Le spese di lite del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo nei soli confronti delle appellanti, sussistendo invece giusti motivi per la compensazione delle spese di lite con le amministrazioni regionali intime.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 1052/2025 e sull'appello incidentale, come in epigrafe proposti, accoglie l'appello principale ai sensi di cui in motivazione, respinge l'appello incidentale, e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna la (...) s.r.l. al pagamento delle spese di lite del doppio grado di giudizio in favore della (...) s.r.l. e della (...) soc.coop., complessivamente liquidate in euro 8.000,00 (ottomila/00), oltre s.g. e accessori di legge, nonché rifusione del contributo unificato del presente giudizio, se versato.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio con le amministrazioni regionali intime.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2026 con

l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere, Estensore

Maria Francesca Rocchetti, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere

L'ESTENSORE

Michele Pizzi

IL PRESIDENTE

Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO