

TAR Sicilia – Catania, Sezione Prima, Sentenza n. 2364 del 21 luglio 2025

Appalti di servizi – Appalti a corpo e a misura – Scelta rimessa alla SA – Obbligo di motivazione e coerenza con la lex specialis

Pubblicato il 21/07/2025

N. 02364/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00817/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 817 del 2025, proposto da (...) S.r.l. e (...) S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentate e difese dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

il Comune di (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;
il Comune di (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

nei confronti

della (...) Soc. Coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in qualità di capogruppo del raggruppamento temporaneo di imprese con (...) s.r.l.

rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

per l'annullamento

- della determinazione registro generale n. 512 del 14-03-2025, determinazione n. 188 del 12-03-2025, del Comune di (...) di aggiudicazione all'ATI (...) Soc. Coop. in qualità di capogruppo con la società (...) s.r.l. dell'appalto avente ad oggetto il *“servizio di spazzamento, raccolta e trasporto allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani differenziati e indifferenziati, compresi quelli assimilati, ed altri servizi di igiene pubblica all'interno dell'a.r.o. di (...) – periodo dal 5 marzo al 31 dicembre 2025”* CIG (...) -CUP: (...);
- della nota protocollo n. 5675 del 05-03-2025;
- del verbale della prima seduta riservata di gara del 10 marzo 2025;
- del verbale della seconda seduta pubblica di gara del 10 marzo 2025 contenente l'esclusione della ditta (...) s.r.l. dalla gara;
- del bando di gara;
- del disciplinare di gara;
- del capitolato speciale di appalto e inerenti allegati;
- di qualunque provvedimento, anche tacito o implicito, con cui l'appaltante abbia respinto le richieste delle ricorrenti di annullamento/revoca del verbale di esclusione datato 10 marzo 2025 e/o l'annullamento della procedura di gara, nonché di tutti gli atti ad essi presupposti, connessi o comunque consequenziali anche non noti;

nonché

per il risarcimento di tutti i danni subiti dalle ricorrenti;

- in particolare, per il risarcimento del danno nella forma della reintegrazione in forma specifica mediante l'aggiudicazione dell'appalto alla ricorrente, nonché previa dichiarazione di inefficacia del contratto se nelle more stipulato, con conseguente subentro nel servizio per la durata contrattuale originariamente

prevista della medesima ricorrente, che si dichiara pronta a subentrare nel predetto contratto di appalto ove già stipulato con l'operatore economico odierno controinteressato;

- ed in subordine per il risarcimento del danno per equivalente con separato giudizio nei termini di cui all'art. 30, comma 5 c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di (...), del Comune di (...) e della (...) Soc. Coop.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2025 la dott.ssa Agata Gabriella Caudullo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di (...), in qualità di stazione appaltante qualificata, ha indetto una procedura di gara ai sensi dell'art. 71 del D.lgs. n. 36/2023, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, avente ad oggetto *l'«affidamento del servizio spazzamento, raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti solidi urbani differenziati e indifferenziati, compresi quelli assimilati ed altri servizi di igiene pubblica per il Comune di (...) (...) della SRR "CATANIA AREA METROPOLITANA", per un importo complessivo dell'appalto di € 1.531.931,99 oltre IVA per legge».*

Alla procedura partecipavano quattro imprese e, in data 3 marzo 2025, l'offerta presentata dall'ATI guidata dalla (...) s.r.l. veniva individuata quale migliore offerta. In data 5 marzo 2025 veniva, pertanto, disposta in favore della stessa la consegna in via d'urgenza del servizio ai sensi dell'art. 17, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 36/2023.

Con nota del 5 marzo 2025, tuttavia, la stazione appaltante richiedeva

l'integrazione della documentazione presentata relativamente alla stima dei costi delle migliori proposte.

Le ricorrenti trasmettevano quanto richiesto in data 8 marzo 2025 e, tuttavia, nella seduta del 10 marzo, la commissione disponeva l'esclusione delle stesse nonché di un'altra ditta concorrente dalla gara per la mancanza della dichiarazione prevista a pena di esclusione dell'art. 17 lett. b) del disciplinare di gara.

Con nota dell'11 marzo 2025 le ricorrenti chiedevano l'annullamento del verbale di esclusione evidenziando che la piattaforma non consentiva di allegare il documento richiesto.

Con ulteriore istanza del 17 marzo 2025, a seguito di accesso alla documentazione presentata dall'ATI aggiudicataria, le ricorrenti chiedevano l'annullamento dell'aggiudicazione per mancanza dei requisiti di partecipazione in capo all'aggiudicataria.

Infine, con istanza del 27 marzo 2025 parte ricorrente reiterava la richiesta di annullamento del verbale del 10 marzo 2025.

L'istanza veniva riscontrata con nota del 30 marzo 2025 con cui il Comune di (...) confermava la legittimità del proprio operato.

2. Con ricorso ritualmente proposto la (...) s.r.l. e la (...) s.r.l. sono insorte contro il provvedimento con cui è stata disposta la loro esclusione della procedura di gara nonché contro il provvedimento con cui è stata, conseguentemente, disposta l'aggiudicazione dell'appalto in favore del raggruppamento costituito dalla (...) Soc. Coop. (capogruppo) e dalla (...) s.r.l. (mandante).

2.1. Con un primo gruppo di censure le ricorrenti lamentano la illegittimità del provvedimento di esclusione sotto i seguenti profili:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 97 cost. – violazione e falsa applicazione del codice dei contratti – violazione e falsa applicazione dell'art. 17 del disciplinare di gara - violazione e falsa applicazione dei principi del principio della massima partecipazione. Illegittimità dell'esclusione dalla gara per la mancata produzione (all'atto della presentazione) di un documento la cui

mancata immediata produzione non può prevedere l'esclusione dalla gara. Illegittimità della clausola di cui all'art. 17 del disciplinare di gara. Nullità ai sensi dell'art. 83 comma 8 d.lgs n.50/2016 per violazione del principio di tassatività delle clausole di esclusione. Sul tipo di appalto. Ipotesi di esclusione non prevista dalla legge.

Il provvedimento di esclusione violerebbe il principio di tassatività delle cause di esclusione in quanto la dichiarazione sui costi delle migliori proposte con valorizzazione dei prezzi unitari non può essere considerata un elemento essenziale dell'offerta e quindi del contratto da stipulare, trattandosi di elementi che hanno un valore meramente indicativo delle voci di costo.

La clausola di cui all'art. 17 del disciplinare di gara sarebbe, pertanto, nulla.

La clausola contrasterebbe, inoltre, con il principio secondo cui negli appalti a corpo, come nel caso in esame, il prezzo contrattuale è unicamente quello che coincide con l'offerta economica senza che possa attribuirsi alcuna rilevanza ai computi metrici estimativi (Cons. Stato, n. 682 del 2024)

II) violazione e falsa applicazione dell'art. 95, comma 10 e dell'art. 83, comma 9, del d. Lgs. N. 50/2016, dei principi di trasparenza, di parità di trattamento e non discriminazione tra i concorrenti, nonché l'eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione, carenza dei presupposti. Illegittimità dell'esclusione dalla gara nei casi di evidente confusione e/o erronea formulazione delle clausole del bando e/o in presenza di vizi della piattaforma che impediscono di inserire e integrare i documenti. Natura fuorviante della modulistica (digitale su piattaforma telematica) apprestata dalla stazione appaltante per la formulazione dell'offerta.

L'art. 17 del disciplinare non ha evidenziato che l'offerta dovesse essere composta da tre documenti distinti facendo intendere, al contrario, che l'allegato da inserire nella busta telematica dovesse essere quello relativo ai giustificativi della manodopera.

Neanche la piattaforma telematica consentiva ai partecipanti di caricare i tre distinti documenti come invece previsto su altre piattaforme.

In presenza di clausole del bando “confuse” o di vizi della piattaforma telematica il provvedimento di esclusione, secondo consolidato orientamento della giurisprudenza, sarebbe illegittimo dovendo la stazione appaltante consentire all’impresa di integrare la documentazione attraverso il soccorso istruttorio.

Peraltro, il documento non allegato al momento della presentazione dell’offerta economica non avrebbe determinato, ove acquisito tempestivamente, alcuna modifica dell’offerta stessa trattandosi, pertanto, di omissione concretamente soccorribile.

2.2. Con un secondo gruppo di censure le ricorrenti lamentano la illegittimità del provvedimento di aggiudicazione dell’appalto in favore del raggruppamento temporaneo di imprese guidato dalla (...) s.r.l., sotto i seguenti profili:

III.1.a) violazione e falsa applicazione dell’art. 6.1 (lettera b) del disciplinare di gara. Mancato possesso del requisito di capacità tecnico-professionale in capo all’aggiudicataria. Eccesso di potere per carente ed erronea istruttoria. Errore sui presupposti. Travisamento. Illogicità.

La (...) non sarebbe in possesso del requisito di iscrizione all’albo nazionale dei gestori ambientali nella categoria 4 classe D o superiore

III.1.b) violazione e falsa applicazione dell’art. 6.3. Lettera a del disciplinare di gara. Mancato possesso del requisito di capacità tecnico-professionale in capo all’aggiudicataria. Eccesso di potere per carente ed erronea istruttoria. Errore sui presupposti. Travisamento. Illogicità

Il raggruppamento controinteressato non sarebbe in possesso del requisito previsto dall’art. 6.3. lett. a) del disciplinare di gara (*aver eseguito negli ultimi dieci anni antecedenti data di pubblicazione del bando servizi analoghi ai servizi oggetto della gara, per un numero complessivo di abitanti serviti pari o superiore a 27.000, eseguiti contemporaneamente, per almeno un anno, anche se derivante da diversi contratti e, per questi servizi, deve aver raggiunto la percentuale di raccolta differenziata pari ad almeno il 65%*).

III.1.c) violazione e falsa applicazione dell’art. 6.3. Lettera b del disciplinare di gara. Mancato possesso del requisito di capacità tecnico-professionale in capo all’aggiudicataria. Eccesso di potere per carente ed erronea istruttoria. Errore sui presupposti. Travisamento. Illogicità

La controinteressata non avrebbe dichiarato di disporre di personale con le competenze tecniche necessarie a realizzare il servizio riducendone gli impatti ambientali, appositamente formato o con esperienza almeno biennale nel ruolo specifico, così come prescritto dal disciplinare di gara.

III.1.d) violazione e falsa applicazione dell'art. 6.3. lettera c, d ed e del disciplinare di gara. mancato possesso del requisito di capacità tecnico-professionale in capo all'aggiudicataria. eccesso di potere per carente ed erronea istruttoria. errore sui presupposti. travisamento. Illogicità

Le certificazioni prodotte dalla (...) sarebbero scadute e la società si sarebbe limitata a dichiarare, senza dimostrarlo, di averle in corso di rinnovo.

III.1.e) violazione e falsa applicazione dell'art. 6.4 del disciplinare di gara. mancato possesso dei requisiti in capo all'aggiudicataria. eccesso di potere per carente ed erronea istruttoria. errore sui presupposti. travisamento. assoluto omesso controllo della stazione appaltante.

3. Per resistere al ricorso, si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimare e la parte controinteressata.

Tutte le parti costituite hanno escluso che l'appalto di che trattasi possa essere qualificato come appalto "a corpo".

Hanno evidenziato al riguardo che la scelta "a corpo" deve essere considerata residuale, ovvero *"solo nei casi in cui, in relazione alle caratteristiche specifiche dell'opera o del lavoro, la stazione appaltante, motivandolo espressamente, ne ritiene necessario il ricorso"* (art. 5 dell'allegato I.7 del d.lgs. 36/2023).

Nel caso di specie nessuna clausola del bando fa riferimento alla determinazione "a corpo" del prezzo e, al contrario, il capitolato speciale d'appalto conterrebbe disposizioni che mal si conciliano con la natura a corpo del contratto (v. art. 1, comma 4, art. 5 comma 2, art. 5 lett. I, punti 1 e 2 sulla facoltà per la stazione appaltante di richiedere all'appaltatore prestazioni aggiuntive; art. 25 sull'applicazione di sanzioni e penalità in caso di inadempimenti i disservizi).

Contrariamente a quanto assunto con il secondo motivo di ricorso, inoltre, la *lex specialis* avrebbe chiaramente imposto ai concorrenti di produrre un unico

documento nel quale fossero indicati il ribasso percentuale, il costo della manodopera, la stima dei costi delle migliorie proposte (art. 17 del disciplinare di gara).

Trattandosi, peraltro, di documentazione che compone l'offerta economica non avrebbe potuto essere applicato il soccorso istruttorio.

La "dichiarazione sui costi delle migliorie proposte con valorizzazione dei prezzi unitari" sarebbe, altresì, essenziale ai fini della valutazione della serietà e dell'affidabilità dell'offerta tecnica esprimendo il necessario collegamento sul piano economico tra le "migliorie offerte" e il costo imputabile alle proposte migliorative.

Si tratterebbe, dunque, di un elemento che, anche in presenza d'un appalto a corpo, può rientrare ragionevolmente fra i documenti d'offerta e farne parte (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 5959 del 20 agosto 2021)

Inammissibili per carenza di interesse sarebbero, infine, le censure afferenti ad una pretesa carenza dei requisiti di partecipazione in capo all'aggiudicataria.

4. All'udienza in camera di consiglio del 7 maggio 2024 la ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla domanda cautelare.

5. All'udienza pubblica del 2 luglio 2025, in vista della quale le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Ritiene il Collegio di dover procedere preliminarmente alla qualificazione dell'appalto di che trattasi posto che, in mancanza di una espressa previsione contenuta nella *lex specialis*, è controverso tra le parti se l'appalto debba essere considerato "a corpo" o "a misura".

6.1. La scelta tra i due sistemi alternativi di remunerazione dell'appalto, a corpo o a misura, è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante che, ai sensi dell'art. 5 dell'allegato I.7 del d.lgs. n. 36/2023 può optare per il primo sistema (a corpo) *nei soli casi in cui, in relazione alle caratteristiche specifiche dell'opera o del lavoro, motivandolo espressamente, ne ritiene necessario il ricorso.*

Ciò che caratterizza l'appalto a corpo è che il prezzo viene determinato in una somma fissa ed invariabile, che non può subire di regola modifiche in relazione alla quantità o alla qualità delle prestazioni effettivamente eseguite; detta somma risulta dal ribasso offerto dall'operatore economico sull'importo a base d'asta, sicché elemento essenziale è solo tale valore finale, e non anche le voci di costo che hanno concorso a determinarlo. Nessuna delle parti può pretendere una modifica del prezzo pattuito in relazione ai servizi effettivamente eseguiti. Il rischio di eventuali aumenti nella quantità rispetto a quella prevedibile sono posti a carico dell'appaltatore, rientrando nella normale alea contrattuale.

Diversamente, per l'appalto a misura, il corrispettivo è stabilito fissando il prezzo per ogni unità dell'opera finita e per ogni tipologia di prestazione occorrente per la sua realizzazione; il prezzo convenuto può – quindi – variare, in aumento o in diminuzione, secondo la quantità effettiva dei lavori o servizi eseguiti. Il rischio di un incremento delle prestazioni necessarie, in questo caso, ricade sull'ente appaltante, perché il costo complessivo viene determinato a consuntivo.

Ai sensi dell'art. 31 del richiamato allegato I.7. *Il computo metrico estimativo è redatto applicando alle quantità delle lavorazioni da contabilizzare [a misura] i relativi prezzi unitari; tali prezzi unitari sono dedotti dai prezzi ai sensi dell'articolo 41, comma 13, del codice, ove esistenti; le quantità totali delle singole lavorazioni sono ricavate da computi di quantità parziali, con indicazione puntuale dei corrispondenti elaborati grafici. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera a), nel caso di lavorazioni da contabilizzare a corpo, il computo metrico estimativo riporta soltanto il prezzo a corpo; al solo fine di pervenire alla determinazione di ciascun prezzo a corpo, è redatto un distinto elaborato, non facente parte del computo metrico estimativo, redatto con le stesse modalità del computo metrico estimativo, con riferimento alle sotto-lavorazioni che complessivamente concorrono alla formazione del prezzo a corpo. ...”.*

6.2. Nel caso in esame, come chiarito, la *lex specialis* non indica in modo espresso il sistema remunerativo scelto.

Non può condividersi, tuttavia, l'assunto secondo cui in mancanza di una espressa

previsione debba escludersi che l'appalto sia a corpo.

Ed infatti, il richiamato articolo 5 dell'allegato I.7., pur dando atto della natura residuale dell'appalto a corpo (al quale la stazione appaltante può ricorrere, motivandolo espressamente, nei soli casi in cui lo ritenga necessario in relazione alle caratteristiche specifiche dell'opera) non ne impone l'espressa indicazione nella *lex specialis* né tantomeno – il tenore della disposizione in esame – può implicarne una forma di eterointegrazione.

Si aggiunga altresì che l'articolo in esame – rubricato “quadro economico dell'opera o del lavoro” – si riferisce espressamente all'appalto di lavori e non già all'appalto di servizi, come nel caso che ci occupa.

Né, peraltro, è qui in contestazione un profilo di illegittimità della *lex specialis* per omessa indicazione delle motivazioni poste a fondamento della scelta effettuata dalla stazione appaltante.

La risposta al quesito iniziale deve, pertanto, muovere da una concreta disamina delle disposizioni contenute nel disciplinare di gara e nel capitolato speciale d'appalto.

6.2.1. L'art. 3 del disciplinare di gara (*oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti*) così prevede: *“l'oggetto della presente procedura è la gestione completa del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed attività complementari del Comune di Aci catena. L'appalto è costituito da un unico lotto poiché avente ad oggetto un complesso di servizi fra loro integrati e caratterizzati da forti relazioni reciproche, che per il loro compiuto sviluppo necessitano di un alto grado di coordinamento, attuabile con efficacia solamente tramite ricorso ad un unico appalto”*.

Lo stesso articolo 3 riporta nella tabella 1 la “Descrizione servizi/beni/lavori”: servizi di raccolta di rifiuti solidi urbani, servizi di pulizia e di spazzamento delle strade, servizi di trasporto di rifiuti, sistemi di informazione ambientale per un importo a base di gara pari a € 1.529.036,10 ed un importo complessivo (comprensivo degli oneri per la sicurezza da interferenza non soggetti a ribasso) pari a € 1.531.931,99.

L'articolo 5 del capitolato speciale d'appalto (*Descrizione dei servizi*) precisa, con riferimento alla raccolta domiciliare degli imballaggi in plastica, degli imballaggi in vetro, della frazione organica e della frazione residua che *l'eventuale aggiunta o eliminazione di utenze non comporta variazioni del canone.*

Con riferimento al *servizio di spazzamento-sterramento strade e aree pubbliche*, è previsto, inoltre, che nel caso di *eventi eccezionali e particolari quali ad esempio la caduta di ceneri e lapilli vulcanici, neve ecc. la ditta esecutrice dovrà garantire alternativi mezzi e attrezzature di raccolta ... sostitutivi di quelli previsti per l'ordinario spazzamento meccanizzato. In tali casi ... all'appaltatore saranno garantite solo le integrazioni economiche sui mezzi forniti in eccedenza all'ordinario servizio e secondo le modalità di cui all'art.1 comma 4 del capitolato*" (art. 5 lett. d) punto 10 del capitolato).

La successiva lett. I dello stesso articolo 5 (*Servizi aggiuntivi e interventi straordinari*) prevede, altresì, che l'ente comunale possa richiedere servizi aggiuntivi o interventi straordinari *"A causa di circostanze particolari, per fronteggiare situazioni impreviste, imprevedibili o d'emergenza, a tutela della pubblica e privata incolumità e della salute pubblica"*. In tali ipotesi *"è corrisposta all'Appaltatore la somma dovuta per il servizio reso, determinata, ai sensi dell'art. 1, punto 4.*

Ai sensi dell'art. 20 del capitolato (*valore complessivo dell'appalto e canoni mensili*) *"3. I canoni ordinari mensili spettanti sono pari a/12 del valore annuale. 4. Essi, dovendosi ritenere assodato che l'Appaltatore abbia eseguito le dovute analisi estimative propedeutiche all'offerta economica, si intendono onnicomprensivi e remunerativi di tutti gli oneri e gli obblighi assunti contrattualmente per l'esecuzione dei servizi ordinari."*

6.2.2. Ritene il Collegio che, alla luce delle richiamate disposizioni della *lex specialis*, che chiaramente prevedono un corrispettivo globalmente considerato, fisso e invariabile in quanto riferito al complesso dei servizi oggetto dell'appalto, l'appalto di che trattasi deve essere considerato "a corpo" (v. art. 20 punto 4 del capitolato speciale d'appalto, sopra richiamato).

La previsione contenuta nell'art. 20 del capitolato secondo cui *"Il valore a base di gara*

dell'appalto è determinato sulla base del conto economico di spesa, del servizio integrato di gestione dei rifiuti ovvero delle singole attività che lo compongono e secondo il metodo tariffario pro tempore vigente", è in linea con quanto disposto dall'art. 31 all. I.7. del nuovo codice dei contratti, ai sensi del quale *"al solo fine di pervenire alla determinazione di ciascun prezzo a corpo, è redatto un distinto elaborato, non facente parte del computo metrico estimativo, redatto con le stesse modalità del computo metrico estimativo, con riferimento alle sotto-lavorazioni che complessivamente concorrono alla formazione del prezzo a corpo"*.

Non valgono a snaturare tale qualificazione quelle disposizioni, sopra richiamate, che prevedono la possibilità per il Comune committente, in presenza di particolari circostanze, di richiedere servizi aggiuntivi o straordinari, trattandosi di ipotesi eventuale prevista per far fronte a situazioni *impreviste, imprevedibili o d'emergenza*.

Il verificarsi di tali situazioni impone (anche al di là di una espressa previsione della *lex specialis*) il pagamento di un corrispettivo aggiuntivo in quanto in siffatte ipotesi il rischio assunto con l'offerta a corpo viene a porsi al di fuori della normale ed accettabile alea (cfr. *ex multis* Cass. Civ., sez. I, ordinanza n. 22268 del 25 settembre 2017; *idem* sentenza n. 9246 del 7 giugno 2012).

La Corte di cassazione ha ritenuto, in particolare, che *«Il principio di immodificabilità del prezzo "a corpo" può quindi subire una deroga, dovendo i lavori aggiuntivi essere compensati con un corrispettivo ulteriore. Infatti, la modalità di pagamento del corrispettivo "a corpo" non trasforma l'appalto in contratto aleatorio, rispondendo ad un principio generale (valido anche nell'appalto tra privati, alle condizioni di cui all'art. 1661 c.c.) la possibilità di modificare il prezzo in presenza di variazioni tipologiche e dimensionali dell'opera»* (Cass. civ. n. 9246/2012 cit).

Ciò, tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza sopra richiamata, non determina la trasformazione dell'appalto "a corpo" in appalto "a misura" atteso che solo le eccedenze devono essere determinate "a misura", secondo quanto, peraltro, nel caso di specie, espressamente stabilito dall'articolo 1 punto 4 del capitolato speciale d'appalto, ai sensi del quale per le *"ulteriori prestazioni rispetto a quelle previste nel*

...capitolato” è stabilito *“un corrispettivo aggiuntivo determinato dall'appaltante in base ai prezzi unitari desumibili dai conti economici progettuali, decurtati del ribasso di aggiudicazione o, in mancanza delle specifiche voci, in base ai prezzi di mercato decurtati dello stesso ribasso”*.

7. Tanto chiarito sul sistema di determinazione del prezzo dell'appalto, occorre stabilire se sia compatibile con l'appalto “a corpo”, nell'ambito del quale sia espressamente prevista la possibilità per la committente di richiedere prestazioni aggiuntive o interventi straordinari, la clausola della *lex specialis* che impone alle ditte concorrenti di allegare all'offerta economica, a pena di inammissibilità, *“la stima dei costi delle migliorie proposte con valorizzazione dei prezzi unitari dichiarazione sui costi delle migliorie proposte con valorizzazione dei prezzi unitari”*.

7.1. Secondo un orientamento che il Collegio condivide, negli appalti da aggiudicarsi a corpo *“il corrispettivo è determinato in una somma fissa e invariabile derivante dal ribasso offerto sull'importo a base d'asta. Elemento essenziale della proposta economica è, quindi, il solo importo finale offerto, mentre il computo metrico estimativo ha un valore meramente indicativo delle voci di costo che hanno concorso a formare il detto importo finale. Ne consegue che le indicazioni e il prezzo delle singole lavorazioni contenute nel computo metrico estimativo sono destinate a restare fuori dal contenuto essenziale dell'offerta e quindi del contratto da stipulare. Ciò, peraltro, trova conferma nell'art. 59, comma 5, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il quale (riproducendo l'analoga norma contenuta nell'art. 53, comma 4, d.lgs. 12 aprile 2016, n. 163) stabilisce che: “per le prestazioni a corpo il prezzo convenuto non può variare in aumento o in diminuzione, secondo la qualità e la quantità effettiva dei lavori eseguiti” (cfr., in relazione all'analoga previsione del previgente Codice dei contratti pubblici, Cons. Stato, VI, 4 gennaio 2016, n. 15). In definitiva, pertanto, come più volte precisato dalla giurisprudenza amministrativa, negli appalti a corpo in cui la somma complessiva offerta copre l'esecuzione di tutte le prestazioni contrattuali, il computo metrico estimativo risulta irrilevante al fine di determinare il contenuto dell'offerta economica (Cons. Stato, V, 3 settembre 2018, n. 5161; Cons. Stato, V, 3 aprile 2018, n. 2057; Cons. Stato, VI, 4 gennaio 2016, n. 15; Cons. Stato, VI, 4 agosto 2009, n. 4903; Cons. Stato, IV, 26 febbraio 2015, n. 963)”* (Consiglio di

Stato, sez. V, sentenza n. 682 del 22 gennaio 2024).

Tale orientamento è stato confermato anche sotto la vigenza del nuovo codice degli appalti: cfr. T.a.r. per la Campania, sez. I, sentenza n. 6402 del 22 novembre 2024 che, con riferimento ad un appalto il cui prezzo è stabilito a corpo, ha ritenuto nulla la clausola del Disciplinare che imponeva, a pena di esclusione, che l'offerta economica fosse corredata, tra l'altro, del *“computo Metrico migliore estimativo, redatto con le stesse modalità di quello progettuale, nel quale dovranno essere riportate solo le opere previste nelle migliori proposte, con i relativi prezzi ed analisi”*. Il Tar Napoli ha ritenuto, in particolare, che tale clausola, *“stabilendo di fatto un'ipotesi di esclusione non prevista dalla legge, contrasta(sse) con il principio consolidato secondo cui negli appalti con prezzo a corpo il prezzo contrattuale è unicamente quello che coincide con l'offerta economica, da cui sono estranei sia i computi metrici estimativi, sia le analisi dei prezzi”*.

È stato, altresì, chiarito che *“negli appalti aggiudicati «a corpo», e non in quelli a misura, elemento essenziale della proposta economica è il solo importo finale offerto, mentre il computo metrico estimativo ha un valore meramente indicativo delle voci di costo che hanno concorso a formare l'importo finale, di talché le indicazioni e il prezzo delle singole lavorazioni contenute nel computo metrico estimativo sono destinate a restare fuori dal contenuto essenziale dell'offerta e del contratto da stipulare. È, infatti, nell'appalto a misura che l'indicazione dei singoli prezzi delle lavorazioni nel computo metrico estimativo nell'offerta economica è funzionale a consentire l'analisi dei prezzi offerti»* (T.a.r. per la Campania, sez. I, 21 ottobre 2022, n. 6527).

7.2. Ritiene il Collegio che la previsione secondo cui il committente può richiedere all'appaltatore servizi aggiuntivi non previsti nel capitolato, non muti i termini della questione, trattandosi di prestazioni eventuali (*complementari a quelli in appalto*) che non determinano la trasformazione dell'appalto “a corpo” in appalto “a misura”, per il quale, pertanto, alla luce del condivisibile orientamento sopra richiamato, elemento essenziale della proposta economica è e resta il solo importo finale offerto.

Non è nemmeno convincente l'argomento secondo cui la necessaria indicazione

dei costi delle migliorie proposte darebbe *“contenuto alle previsioni del capitolato di gara in relazione alla determinazione dei prezzi unitari di remunerazione dei servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari”* (pag. 10 della memoria ex art. 73 c.p.a. del Comune di Aci Sant'Antonio).

Lo stesso articolo 1, comma 4, del capitolato prevede invero che, in mancanza delle specifiche voci, i servizi aggiuntivi siano remunerati *in base ai prezzi di mercato* decurtati del ribasso di aggiudicazione.

I servizi aggiuntivi, peraltro, non sono in alcun modo riconducibili alle migliorie proposte, trattandosi di *servizi aggiuntivi a tutti quelli indicati alle superiori lettere* (raccolta dei rifiuti urbani; servizio pulizia mercati all'aperto su aree pubbliche; servizio di spazzamento-sterramento strade e aree pubbliche; raccolta e smaltimento carogne animali; rimozione micro-discardie su aree pubbliche compreso trasporto dei rifiuti; servizio di trasporto e conferimento di rifiuti cimiteriali relativi a esumazione ed estumulazioni; servizi di reperibilità), *anche se non previsti nel presente capitolato ... definibili complementari a quelli in appalto* (art. 5 lett. I del capitolato).

Allo stesso modo, gli interventi straordinari previsti dal comma 3 della stessa lettera I, per far fronte a situazioni impreviste, imprevedibili o d'emergenza, sono riferiti a *tutti i servizi di cui ai punti precedenti*, senza alcun riferimento alle proposte migliorative alle quali si riferisce la stima dei costi unitari da allegare all'offerta economica.

8. Alla luce di quanto sin qui evidenziato, qualificato l'appalto per cui è causa come appalto “a corpo”, la disposizione contenuta nell'articolo 17 del disciplinare di gara, laddove prevede che l'offerta economica debba contenere, a pena di esclusione, *la stima dei costi delle migliorie proposte con valorizzazione dei prezzi unitari*, prevedendo un'ipotesi di esclusione diversa da quelle tassativamente previste dalla legge, è nulla e non può, pertanto, essere applicata.

Il provvedimento di esclusione, che di tale previsione della *lex specialis* costituisce concreta applicazione è, conseguentemente, illegittimo e deve essere annullato.

9. In conclusione, il ricorso – assorbite le censure non espressamente esaminate (dal cui accoglimento non potrebbe, peraltro, derivare alcuna utilità al raggruppamento ricorrente, la cui offerta è risultata la migliore tra quelle presentate dalle imprese concorrenti) – è fondato e deve essere accolto con il conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

Fermi restando i poteri di verifica e controllo dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 17, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, in accoglimento della domanda delle società ricorrenti va, inoltre, accolta la domanda volta al conseguimento dell'aggiudicazione e alla stipula del contratto, risultando indiscussa la loro posizione in graduatoria, quali prime classificate, a seguito dell'annullamento del provvedimento di esclusione.

Occorre a tal fine rilevare che non risulta dagli atti di causa che sia stato stipulato il contratto d'appalto avendo l'amministrazione versato in atti unicamente il verbale di consegna del servizio in via d'urgenza ai sensi dell'art. 17, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 36/2023.

10. Essendo disposta l'aggiudicazione dell'appalto deve dichiararsi, allo stato, il non luogo a provvedere sulla domanda di risarcimento del danno per equivalente

11. Le spese del giudizio in ragione della novità delle questioni trattate, vanno integralmente compensate tra le parti, ad eccezione del rimborso del contributo unificato che, se corrisposto, va posto a carico delle Amministrazioni resistenti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (sezione prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto:

- annulla i provvedimenti impugnati;
- accerta il diritto della parte ricorrente di ottenere l'aggiudicazione dell'appalto avente ad oggetto l'*"affidamento del servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti solidi urbani differenziati e indifferenziati, compresi quelli assimilati ed altri servizi di*

igiene pubblica per il Comune di (...) (...) della SRR “Catania Area Metropolitana”;

- condanna l'Amministrazione resistente all'adozione del relativo provvedimento e alla sottoscrizione del contratto, fatte salve le verifiche di rito;

Spese compensate, fatta eccezione per il rimborso contributo unificato da porsi a carico delle amministrazioni resistenti.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Commandatore, Presidente FF

Agata Gabriella Caudullo, Primo Referendario, Estensore

Francesco Fichera, Referendario

L'ESTENSORE

Agata Gabriella Caudullo

IL PRESIDENTE

Calogero Commandatore

IL SEGRETARIO