

Publicato il 04/03/2026

N. 00120/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00483/2025 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 483 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da S., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B7DC64F429, rappresentato e difeso dagli avvocati OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

C.A.M. S.p.A. – Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

C., non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

**PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE CAUTELARE**

- della comunicazione prot. 10471/2025, pervenuta via pec in data 25-09-2025, di esclusione della S. dalla “Procedura aperta ai sensi dell’art 71 e 153 del d.lgs. 36/2023 per l’affidamento del servizio di Call Center per gli utenti del Consorzio Acquedottistico Marsicano Spa” CIG: B7DC64F429 da parte del Consorzio Acquedottistico Marsicano Spa;

- della determina di esclusione n. 847 del 24-09-2025, ancorché non conosciuta;

- della nota prot. 10208 del 17-09-2025;

- di tutti i verbali di gara, ancorché non conosciuti, ivi incluso quello inerente alla seduta pubblica in cui non si sarebbe potuta valutare la presenza del requisito tecnico in contestazione in capo alla S.;

- della delibera n. 26 del 17-04-2025;

- della determinazione a contrarre n. 714 del 30-07-2025;

- della determina n. 718 del 01-08-2025;

- del bando di gara, del disciplinare, del capitolato tecnico e di tutta l’ulteriore documentazione di gara;

- dei chiarimenti adottati dall’Amministrazione;

- della proposta di aggiudicazione, ancorché non conosciuta;

- del provvedimento di aggiudicazione definitiva, di estremi sconosciuti, ove intervenuta;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o comunque consequenziali, ancorché non conosciuti;

nonché per l’annullamento, per la declaratoria di inefficacia e/o di nullità del contratto eventualmente stipulato,

nonché per la condanna al risarcimento danni in forma specifica, ovvero in via subordinata per la condanna al risarcimento dei danni per equivalente

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da S.. il 18\12\2025 :

PER L’ANNULLAMENTO

- della comunicazione prot. 10471/2025, pervenuta via pec in data 25-09-2025, di esclusione della S. dalla “Procedura aperta ai sensi dell’art 71 e 153 del d.lgs. 36/2023 per l’affidamento del servizio di Call Center per gli utenti del Consorzio Acquedottistico Marsicano Spa” CIG: B7DC64F429 da parte del Consorzio Acquedottistico Marsicano Spa;

- della determina di esclusione n. 847 del 24-09-2025;

- della nota prot. 10208 del 17-09-2025;

- di tutti i verbali di gara, ivi inclusi i verbali della Commissione Giudicatrice n. 1 del 04-09-2025, n. 2 del 04-09-2025, n. 3 del 17-09-2025, n. 4 del 17-09-2025, n. 5 del 29-09-2025;

- della delibera n. 26 del 17-04-2025;

- della determinazione a contrarre n. 714 del 30-07-2025;

- della determina n. 718 del 01-08-2025;

- del bando di gara, del disciplinare, del capitolato tecnico e di tutta l’ulteriore documentazione di gara;

- dei chiarimenti adottati dall’Amministrazione;

- della proposta di aggiudicazione;

- del provvedimento di aggiudicazione definitiva, di cui alla determina n. 916 del 09-10-2025;

- del processo verbale di esecuzione anticipata del contratto;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o comunque consequenziali, ancorché non conosciuti;

nonché per l’annullamento, per la declaratoria di inefficacia e/o di nullità del contratto eventualmente stipulato,

nonché per la condanna al risarcimento danni in forma specifica, ovvero in via subordinata per la condanna al risarcimento dei danni per equivalente

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di C.A.M. S.p.A. – Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A. e di C.A.M. S.p.A. –Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2026 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1.§. Con Determina n. 714 del 30 luglio 2025 il CAM S.p.A. ha indetto una procedura aperta ai sensi degli artt. 71 e 153 del D.Lgs. n. 36/2023 per l'affidamento dei servizi di call center per l'erogazione di assistenza telefonica agli utenti gestiti dal CAM, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108 del codice dei contratti e con previsione dell'inversione procedimentale ex art. 107, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023.

Alla data di scadenza per la presentazione pervenivano al CAM S.p.A. n. 6 offerte.

Oltre alla ricorrente, hanno partecipato alla procedura la M., la G., la Me. e la C..

In virtù dell'inversione procedimentale, la Commissione ha proceduto all'apertura delle offerte tecniche, alla loro valutazione ed alla conseguente assegnazione dei punteggi, successivamente, all'apertura delle offerte economiche e, quindi, a stilare la graduatoria, previa sommatoria dei punteggi tecnici e di quelli economici.

In base alla predetta graduatoria la ricorrente è risultata prima classificata con il punteggio complessivo di 98,92, di cui 80 punti per l'offerta tecnica e 18,92 punti per l'offerta economica. Seconda in graduatoria è risultata, invece, la C. avendo ottenuto il punteggio complessivo di 89,18, di cui 69,18 punti per l'offerta tecnica e 20 punti per l'offerta economica;

Sempre nella seduta del 17/09/2025, ha proceduto alla apertura della documentazione amministrativa delle ditte collocatesi ai primi due posti della graduatoria. Nel visionare la documentazione presentata dalla ricorrente il RUP ha rilevato “la carenza della documentazione attestante possesso del requisito previsto al punto 12 del disciplinare” in base al quale: “I concorrenti dovranno aver regolarmente eseguito negli ultimi tre anni antecedenti la data di scadenza per la presentazione delle offerte, a pena di esclusione, un contratto di punta conseguito nel settore di attività oggetto del presente appalto per un importo almeno pari, negli ultimi tre anni, a una volta l’importo complessivo dell’appalto, I.V.A. esclusa”; pertanto, ha deciso di attivare all’uopo il soccorso istruttorio concedendo alla ricorrente il termine di 5 giorni per adempiere.

L’odierna ricorrente ha prodotto la stessa documentazione prodotta in sede di gara e ritenuta dalla Commissione insufficiente ad attestare il requisito di cui al punto 12 del disciplinare, con determina n. 847 del 24/09/2025, è stata disposta l’esclusione dalla gara.

Avverso tale esclusione insorge la ricorrente chiedendone l’annullamento.

Il ricorso è sostenuto da un unico articolato motivo di diritto con il quale si lamenta la “Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 10, 20, 70, 71, 87, 90, 99, 100, 101, 105, 107, 108, 153. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 4, 7, 10 L. 241/90; Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.; Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 4, 8, 12, 19, 23, 25, 26 del Disciplinare di gara, dell’art. 1 del Capitolato tecnico; Eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione, illogicità, contraddittorietà manifesta; Violazione dei principi di par condicio, favor participationis, proporzionalità, trasparenza, non discriminazione”.

Si è costituita l’Amministrazione intimata resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione.

Nelle more del giudizio la ricorrente ha depositato ricorso per motivi aggiunti con i quali da un lato si puntualizzano le censure contenute nel ricorso introduttivo e, dall'altro, si introduce la censura relativa al divieto di motivazione postuma.

All'udienza pubblica del 25 febbraio 2026, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2.§. Secondo la prospettazione di parte ricorrente, il provvedimento di esclusione gravato sarebbe palesemente viziato, in primis da eccesso di potere per carenza di motivazione, in violazione dell'art. 3 della l. 241/90. L'Amministrazione non avrebbe individuato i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno condotto all'emanazione del provvedimento espulsivo, limitandosi ad affermare che S. non sarebbe in possesso del requisito di capacità tecnica di cui al punto 12 del Disciplinare di gara.

La comunicazione di esclusione si porrebbe in contrasto con lo stesso precetto dell'art. 90 d.lgs. 36/2023 che impone all'Amministrazione di esternare i "motivi di esclusione" e con l'art. 3 co. 3 della L. 241/90 secondo cui "se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama".

Per le medesime ragioni, si configurerebbe una violazione dello stesso art. 101 del d.lgs. 36/2023 e dell'art. 26 del disciplinare di gara in punto di soccorso istruttorio; infatti, pur avendo attivato il procedimento, l'Ente non darebbe conto alcuno delle concrete ragioni che hanno condotto a ritenere che la S. non abbia adempiuto "alle richieste della stazione appaltante", puntualmente riscontrate dalla ricorrente pur a fronte di richieste generiche.

Secondo la ricorrente, la S. doveva essere ammessa al prosieguo della procedura perché in possesso del requisito tecnico richiesto in quanto la certificazione prodotta dimostrava lo svolgimento di prestazioni nel triennio per importo superiore a quello

di € 180.000,00. Sicché, le determinazioni gravate risulterebbero illegittime per violazione dello stesso precetto del punto 12 del disciplinare di gara.

La ricorrente afferma, dimostrando di conoscere la motivazione dell'esclusione, che "a fronte dell'unicità del servizio, il dato formale che esso sia stato eseguito, nel tempo, in virtù di due contratti separati, non può escludere il conseguimento del requisito".

Nel ricorso per motivi aggiunti si lamenta, inoltre, che solo in sede giudiziale, integrando la motivazione risultante dagli atti suindicati, il CAM ha precisato che l'esclusione sarebbe stata comminata in quanto:

- (i) il servizio analogo svolto nei confronti della So. non integrerebbe "un solo contratto di punta", perché non unitario e scomposto in due distinti contratti;
- (ii) solo sommando tali due contratti, si arriverebbe all'importo richiesto dalla lex specialis.

La ricorrente rileva l'inammissibilità dell'integrazione motivazionale, operata solo in sede giudiziale e tramite atti difensivi.

Inoltre, per la ricorrente sarebbe evidente come – ai fini della valutazione di sussistenza del requisito – non rilevi tanto il nomen juris o il titolo in virtù del quale il servizio di punta è stato svolto, quanto piuttosto la capacità del concorrente di svolgere regolarmente, con la propria organizzazione, un servizio raffrontabile a quello oggetto d'appalto. Per questo, il servizio di punta dovrebbe ritenersi soddisfatto anche nel caso in cui il requisito economico venga raggiunto da più contratti e, addirittura, finanche in caso di servizi svolti nei confronti di committenti diversi.

3.§. Le censure sono infondate e devono essere respinte.

In primo luogo deve essere respinta la censura inerente il difetto di motivazione nonché quella relativa all'asserita integrazione postuma della stessa.

L'esclusione è stata comunicata alla ricorrente con nota del RUP del 23/09/2025 prot. 0010471, nella quale specificamente si assume che la stessa "non risulta essere in possesso del requisito di capacità tecnica di cui al punto 12 del disciplinare di gara, ovvero aver regolarmente eseguito negli ultimi tre anni antecedenti la data di scadenza per la presentazione delle offerte, a pena di esclusione, un contratto di punta conseguito nel settore di attività oggetto del presente appalto per un importo almeno pari, negli ultimi tre anni, a una volta l'importo complessivo dell'appalto, IVA esclusa".

Inoltre, come già rilevato dal collegio, è la stessa ricorrente che nel ricorso introduttivo afferma, dimostrando di conoscere la motivazione dell'esclusione, che "a fronte dell'unicità del servizio, il dato formale che esso sia stato eseguito, nel tempo, in virtù di due contratti separati, non può escludere il conseguimento del requisito". Nessun dubbio, pertanto, sussiste in merito alla conoscenza del motivo per il quale la ricorrente è stata esclusa.

D'altro canto, nella determina n 847 del 24 settembre 2025, anche nelle premesse, si precisava che l'esclusione era stata determinata dal fatto che la ricorrente non aveva prodotto documentazione attestante l'esecuzione di "un contratto di punta pari al valore complessivo dell'appalto" e anche nella comunicazione del 23/09/2025 si ribadiva la carenza del requisito alla luce della precisa precisione del disciplinare.

L'infondatezza dell'eccezione è avvalorata altresì dalla circostanza che, alla luce delle chiare ed inequivocabili prescrizioni dell'art. 12 del disciplinare ("I concorrenti dovranno aver regolarmente eseguito negli ultimi tre anni antecedenti la data di scadenza per la presentazione delle offerte, a pena di esclusione, un contratto di punta conseguito nel settore di attività oggetto del presente appalto per un importo almeno pari, negli ultimi tre anni, a una volta l'importo complessivo dell'appalto, I.V.A. esclusa"), il riferimento a detta disposizione rende sufficientemente chiaro il motivo dell'esclusione.

A fronte di una prescrizione che richiedeva un solo contratto di punta, la ricorrente ha prodotto documentazione riguardante due contratti sia pure stipulati con lo stesso committente che, solo sommandoli, portano all'importo richiesto dalla lex specialis.

Non può essere condivisa la teoria della ricorrente in merito all'interpretazione dell'art. 12 del disciplinare in quanto non trova il conforto letterale né della ratio di detta disposizione, pena anche la violazione della par condicio degli altri concorrenti in gara che hanno documentato il possesso del requisito in questione in perfetta aderenza alla inequivocabile previsione di cui all'art. 12 del disciplinare stesso.

In tale prospettiva è pacifico che il CAM S.p.a. ha richiesto, quale requisito tecnico, lo svolgimento, nel triennio, di “un contratto di punta conseguito nel settore di attività oggetto del presente appalto per un importo almeno pari, negli ultimi tre anni, a una volta l'importo complessivo dell'appalto, I.V.A. esclusa” e non di più servizi, continuativi o meno, che sommati raggiungessero l'importo dell'appalto.

Come da precedenti giurisprudenziali dai quali il collegio non ravvisa motivo di discostarsi: “9. Il Collegio ritiene che il significato della clausola sia quello individuato dal T.a.r. e che lo stesso sia inequivocabile già sul piano letterale, in relazione alla connessione logico - sintattica tra l'oggetto del servizio svolto (“almeno uno uguale a quello oggetto dell'appalto”), e l'importo richiesto (“per un importo equivalente [...]”, evidentemente riferito ad un unico “servizio”, così come indicato nella proposizione precedente e non già a più servizi, sommati tra loro, che raggiungano il medesimo importo.

La stazione appaltante ha cioè richiesto, quale requisito di ammissione, la dimostrazione di avere effettuato nel triennio precedente almeno un servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti sanitari, per un importo stimato annuo di € 1.171.465,00, non frazionabile.

L'interpretazione letterale è confermata dall'esame logico – sistematico del disciplinare di gara, ed in particolare dal raffronto con la clausola relativa alla dimostrazione della capacità finanziaria, che fa invece riferimento al “fatturato specifico medio annuo nel settore di attività [...] non inferiore all'importo annuale stimato a base d'asta della presente iniziativa (€ 1.171.465,00)”.

Il “settore di attività” è definito dal disciplinare, ai fini di cui trattasi, come “quello relativo alla raccolta, al trasporto e conferimento ad impianti autorizzati dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi”.

In tal senso il primo giudice ha condivisibilmente sottolineato che “se si interpretasse la clausola 7.3. nel senso indicato dall'amministrazione intimata e della controinteressata, è evidente che il requisito di capacità tecnica e professionale sarebbe comprovato sulla base di elementi economici non identici, ma comunque in gran parte sovrapponibili a quelli presi in considerazione ai fini della determinazione dei requisiti di capacità economica e finanziaria”.

Non vi è poi alcuna disposizione della *lex specialis* idonea ad avvallare l'opposta interpretazione.

Non è, infatti, vero che “il punto 8, 6 cpv., del disciplinare di gara” abbia specificamente “previsto la possibilità che il concorrente possa soddisfare la richiesta del requisito di carattere tecnico professionale di cui al punto 7.3 anche mediante ricorso all'avvalimento plurimo, così escludendo la non frazionabilità del requisito stesso”.

In realtà, la disposizione richiamata ammette in linea generale la possibilità di avvalimento plurimo (“Il concorrente può avvalersi di più imprese ausiliarie”) e deve quindi essere essa stessa coordinata con le disposizioni relative ai requisiti di ammissione.

Quanto alla motivazione della richiesta di un determinato servizio di punta la stessa è logicamente ravvisabile nella finalità di consentire la selezione di un operatore che

abbia già espresso la capacità di eseguire un servizio che presenti caratteristiche tecniche analoghe a quello oggetto di affidamento.

Sotto questo profilo, non forma oggetto di idonea contestazione il rilievo del primo giudice, secondo cui “è naturale che la struttura organizzativa necessaria a effettuare un servizio di rilevante entità è diversa dalla struttura operativa necessaria all’operatore economico per svolgere molteplici servizi di dimensione economica più limitata”.

Al riguardo, va infatti evidenziato che l’affermazione secondo cui “la contestualità” e “continuità” nello svolgimento di più servizi sia maggiormente impegnativa rispetto allo svolgimento di un unico servizio è non solo opinabile ma, in ogni caso, non conferente alla fattispecie in cui non vi è prova alcuna del fatto che i servizi dichiarati dalla ricorrente, ai fini delle dimostrazione della capacità professionale, siano stati effettivamente svolti in maniera contestuale e continuativa.

In ogni caso, il par. 7.3. del disciplinare non fa alcun riferimento a “servizi continuativi” o “contestuali”, circostanza che, evidentemente, conferma l’infondatezza dell’esegesi proposta dalla società appellante ed avallata apoditticamente dalla stazione appaltante.

9.1. Quanto, poi, all’applicazione del principio del “favor participationis”, lo stesso costituisce un criterio di interpretazione e può trovare applicazione solo a fronte di clausole ambigue, suscettibili di plurime interpretazioni, ipotesi che, come rilevato, non ricorre nella fattispecie concreta in esame.

9.2. Neanche i rilievi sulla “anticoncorrenzialità” della clausola possono essere condivisi.

In disparte il fatto che la stessa non è stata impugnata in primo grado mediante ricorso incidentale, va ricordato che la facoltà della stazione appaltante di prevedere determinati requisiti di capacità professionale, nei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, è stabilita sia dal previgente (art. 83, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016)

che dall'attuale codice dei contratti (art.10, comma 3, d.lgs. n. 36 del 2023), in attuazione del principio, dapprima affermato dalla Corte di giustizia (17 settembre 2002, in causa C-513/99), poi trasfuso della direttiva 2014/24/UE laddove si prevede, con riferimento alle capacità tecniche e professionali, che “le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità” (art. 58, paragrafo 4), confermando l'impostazione secondo la quale la pubblica amministrazione ha interesse ad incentivare la partecipazione alle gare di soggetti particolarmente qualificati, che garantiscano elevati standard qualitativi al fine di svolgere al meglio le prestazioni oggetto di gara.

In tal senso, la disposizione testé richiamata ha espressamente stabilito che “Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere, in particolare, che gli operatori economici dispongano di un livello sufficiente di esperienza comprovato da opportune referenze relative a contratti eseguiti in precedenza”.

A tale scopo, all'Amministrazione è garantita un'ampia discrezionalità nell'individuazione dei requisiti tecnici, ancorché più severi rispetto a quelli normativamente stabiliti, purché la loro previsione sia correlata a circostanze giustificate e risulti funzionale rispetto all'interesse pubblico perseguito (Cons. Stato sez. III, 17 novembre 2020, n.7138; Corte di giustizia, 31 marzo 2022, in causa C-195/21; Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2023, n. 2992)” (Cons. St., Sez. IV, 1° febbraio 2024, n. 1048).

Nel caso oggetto di giudizio, invece, la ricorrente ha documentato l'esecuzione dei servizi in periodi diversi, con contratti diversi, stipulati in epoche diverse e ovviamente con CIG diversi e, quindi, sotto alcun profilo possono ritenersi unitari soprattutto alla luce della chiara ed inequivocabile disposizione del disciplinare che non lasciava dubbi sul fatto che dovesse trattarsi di un solo contratto di punta.

Inoltre, le clausole della *lex specialis* non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in una funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione.

4.§. Per i motivi predetti il ricorso principale e quello per motivi aggiunti devono essere respinti.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- 1) respinge il ricorso introduttivo;
- 2) respinge il ricorso per motivi aggiunti;
- 3) condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in complessivi euro 4000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere, Estensore

Massimo Baraldi, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Mario Gabriele Perpetuini**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

## IL SEGRETARIO