

Pubblicato il 23/10/2025

**N. 00378/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 00166/2025 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 staccata di Pescara (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 166 del 2025, proposto da D. E. S.r.l., A. D. C. S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG ....., rappresentate e difese dall'avvocato G. C., con domicilio eletto presso il suo studio in Pescara, v.le G. D'A. n...;

***contro***

Agir - Autorità Gestione Integrata Rifiuti Urbani Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato C. T., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Comune di Francavilla al Mare, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato P. S., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

R. S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati S. C., T. M., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento, previa adozione di idonea misura cautelare:

- della Determinazione n. 117 del 19.03.2025, con la quale l'AGIR ha aggiudicato il Servizio di igiene urbana del Comune di Francavilla al Mare per la durata di anni sette ed una proroga tecnica per un periodo di sei mesi a favore dell'operatore economico R. SpA – C. P., Francavilla al Mare - per un importo complessivo (7 anni) di € 36.210.189,29 oltre IVA - comprensivi dei costi della manodopera e della sicurezza - di cui € 10.762.992,53 in relazione all'offerta della parte a corpo soggetta a ribasso - al netto del ribasso offerto 15,60 % - € 20.521.438,91 per gli oneri della manodopera non soggetti a ribasso ed € 4.925.757,85 in relazione alla stima dei costi a misura relativi al trattamento del rifiuto indifferenziato (EER 200301) - calcolati secondo il quantitativo di indifferenziato offerto (2421,21 tonn.) ed un costo di trattamento pari a 165 €/t - e del rifiuto organico (EER 200108) - calcolato secondo quanto riportato all'art. 16 del capitolato speciale di appalto - fatti salvi i conguagli previsti nello stesso art. 16' (CIG: .....);

- di tutti i verbali della Commissione (dal n. 1 al n. 4) e le sedute riservate elencate nel verbale n. 3, eventuali allegati (schede di valutazione delle offerte ecc.), le valutazioni delle offerte tecniche da parte della Commissione, nelle parti in cui ha ammesso e valutato (erroneamente) l'offerta tecnica della R. S.p.a;

- dei verbali nn. 5 e 6, con i quali il RUP e la Commissione (ivi inclusa la nota di avvio della procedura), all'esito della verifica delle giustificazioni fornite dalla R. S.p.a. (anch'esse impugnate), ha ritenuto l'offerta non anomala, proponendo, in favore della stessa, l'aggiudicazione con il punteggio di 99,9721 ed un ribasso dell'8,53% sull'importo a base d'asta;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o altrimenti connesso, lesivo degli interessi della ricorrente ancorché non conosciuto, ivi inclusa la dichiarazione di efficacia dell'aggiudicazione che dovesse sopraggiungere all'esito della verifica dei requisiti;

nonchè per la declaratoria di inefficacia e caducazione del contratto eventualmente sottoscritto con la ditta controinteressata;

e per il riconoscimento del diritto al risarcimento in forma specifica mediante esclusione dalla gara della ditta controinteressata R. S.p.a. e conseguente aggiudicazione della medesima gara in favore delle ricorrenti;

in subordine, per la denegata impossibilità di risarcimento in forma specifica, al risarcimento per equivalente dei danni subiti e *subendi* a causa degli atti impugnati a titolo di spese sostenute, lucro cessante, danno curriculare da quantificarsi in corso di causa e in relazione all'art. 34, comma 4, del CPA ovvero da determinarsi anche in via equitativa e, comunque, secondo la tecnica del danno da mancata aggiudicazione e/o perdita di chance.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato dalla società R. SPA il 30\05\2025:

per l'annullamento nella sola parte in cui non escludono, ammettono alla procedura competitiva, valutano l'offerta e dispongono la collocazione al secondo posto in graduatoria del costituendo RTI tra D. E. s.r.l. e A. D. C. s.p.a. ovvero gli attribuiscono illegittimamente i punteggi:

- di tutti i verbali del Seggio di gara e di tutti i verbali della Commissione giudicatrice dal n. 1 al n. 6, dei verbali ed esiti delle sedute riservate elencate nel verbale n. 3, di tutti gli eventuali allegati (schede di valutazione delle offerte ecc.), delle valutazioni delle offerte tecniche;

- della determinazione del Direttore Generale di AGIR n. 117 del 19/3/2025 avente ad oggetto "*Gara europea a procedura telematica aperta per l'appalto del Servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati ed altri servizi di igiene ed esternalizzazione TARSU/TARIP del comune di Francavilla al mare (CH), per la durata di anni sette ed una proroga tecnica per un periodo di sei mesi. CIG: .....*

- *CUP: ..... Determina di aggiudicazione*";

- nonché limitatamente alle parti di interesse, laddove interpretati nel senso di rendere ammissibile l'offerta del RTI costituendo tra D. E. s.r.l. e A. D. C. s.p.a., del:

Bando di gara, Disciplinare di gara, Capitolato Speciale d'Appalto, Disciplinare tecnico, Progetto dei servizi di igiene urbana, schema di contratto, schema di domanda di partecipazione, Documento di gara unico europeo, facsimile modelli di gara, determina del Direttore dell'AGIR n. 32 del 19/1/2024, delibera della Giunta comunale n. 120 del 30/4/2024 e della allegata relazione istruttoria, determinazione del Dirigente del III Settore del Comune di Francavilla n. 363 del 3/5/2024, determinazione del Direttore dell'AGIR n. 273 del 29/5/2024 e, in generale, di qualsiasi atto di gara, compresi gli allegati, lesivo dell'interesse della ricorrente incidentale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società R. S.p.A., dell'Agir - Autorità Gestione Integrata Rifiuti Urbani Regione Abruzzo e del Comune di Francavilla al Mare;

Visto il ricorso incidentale proposto dalla società R. S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2025 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1.- Le società D. E. s.r.l. e A. D. C. s.p.a., costitutesi in RTI, partecipavano, unitamente alle società R. S.p.a., E. S.r.l. e S. E. S.r.l., alla procedura aperta indetta dall'AGIR - Autorità Gestione Integrata Rifiuti Urbani Regione Abruzzo con determina del Direttore n. 32 del 19/01/2024 per l'affidamento del "*Servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con modalità porta a porta, trasporto e smaltimento presso impianti convenzionati ed altri servizi di igiene ed esternalizzazione TARSU/TARIP del comune di Francavilla al Mare (CH), per la durata di anni sette ed una proroga tecnica per un periodo di sei mesi*".

Il Disciplinare di gara prevedeva l'aggiudicazione del contratto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, con attribuzione di 80 punti all'offerta tecnica e di 20 all'offerta economica.

La società R. S.p.a. riportava il punteggio di 80 per l'offerta tecnica e di 19,9721 per l'offerta economica (con un punteggio totale di 99,9721), collocandosi al primo posto della graduatoria, mentre le ricorrenti riportavano il punteggio di 76,6389 per l'offerta tecnica e di 20 per l'offerta economica (con un punteggio totale di 96,6389), collocandosi al secondo posto nella graduatoria.

Rilevata un'incongruità dell'offerta della R. S.p.a., l'Amministrazione attivava la procedura di verifica dell'anomalia dell'offerta, che si concludeva con esito negativo, cosicché con determinazione del Direttore dell'Agir n.117 del 19.03.2025 disponeva l'aggiudicazione del servizio in favore della società RIECO S.p.a..

2.- Con ricorso ritualmente notificato il 18/04/2025 e depositato il 24/04/2025 le società D. E. s.r.l. e A. D. C. s.p.a. impugnavano, con richiesta di sospensiva, la determinazione di aggiudicazione ed i verbali di gara, censurando sotto vari profili la procedura espletata.

Le ricorrenti instavano, inoltre, per la declaratoria di inefficacia e/o la caducazione del contratto eventualmente sottoscritto con la ditta controinteressata, nonché per l'aggiudicazione in loro favore ed il subentro nel contratto e/o, in via subordinata, per il riconoscimento del risarcimento per equivalente dei danni subiti e *subendi* a causa degli atti impugnati.

3.- Il gravame è affidato alla denuncia di cinque distinte doglianze così rubricate: *“1) VIOLAZIONE ED ERRONEA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 12 DEL CAPITOLATO SPECIALE DI APPALTO, DELL'ART. 19 DEL DISCIPLINARE TECNICO, DELL'ART. 20.1 DEL DISCIPLINARE DI GARA CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL FASCICOLO 2 (PROPOSTE MIGLIORATIVE ED INTEGRATIVE). VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO CHE*

*VIETA DI ALTERARE I CARATTERI ESSENZIALI DELLA PRESTAZIONE OGGETTO DI GARA. TRAVISAMENTO DEI FATTI. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ECCESSO E SVIAMENTO DI POTERE.*

*2) VIOLAZIONE ED ERRONEA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 12 DEL CAPITOLATO SPECIALE DI APPALTO, DELL'ART. 19 DEL DICIPLINARE TECNICO, DELL'ART. 20.1 DEL DISCIPLINARE DI GARA CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL FASCICOLO 2 (PROPOSTE MIGLIORATIVE ED INTEGRATIVE) SUB CRITERI 2.5 E 1.4. IRREGOLARIT' DELL'OFFERTA RISPETTO ALLE SPECIFICHE TECNICHE DEI SERVIZI RICHIESTI. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO CHE VIETA DI ALTERARE I CARATTERI ESSENZIALI DELLA PRESTAZIONE OGGETTO DI GARA. TRAVISAMENTO DEI FATTI. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ECCESSO E SVIAMENTO DI POTERE*

*3) VIOLAZIONE ED ERRONEA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 12 DEL CAPITOLATO SPECIALE DI APPALTO, DELL'ART.20 DEL DICIPLINARE TECNICO, DELL'ART. 20.1 DEL DISCIPLINARE DI GARA CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL FASCICOLO 2 (PROPOSTE MIGLIORATIVE ED INTEGRATIVE) SUB CRITERI 2.9. IRREGOLARITA' DELL'OFFERTA RISPETTO ALLE SPECIFICHE TECNICHE DEI SERVIZI RICHIESTI. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ECCESSO E SVIAMENTO DI POTERE.*

*4) VIOLAZIONE ED ERRONEA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 12 DEL CAPITOLATO SPECIALE DI APPALTO, DELL'ART. 20.1 DEL DISCIPLINARE DI GARA CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL FASCICOLO 3 - (PIANO DI RIDUZIONE E UTILIZZO DEI RIFIUTI) SUB CRITERI 3.1., 3.2. E 3.3. CONTRADDITTORIETA' DELL'OFFERTA RISPETTO ALLE PREVISIONI E SPECIFICHE TECNICHE FORMULATE. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ECCESSO E SVIAMENTO DI POTERE.*

5) *ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA' MANIFESTA, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE. IRRAGIONEVOLEZZA E ARBITRARIETA' DEL SUB PROCEDIMENTO DI VERIFICA DI ANOMALIA. INCONGRUENZA DELLA OFFERTA IN RELAZIONE ALLA POSSIBILITA' DI CONSEGUIRE UTILE. DIFETTO DI MOTIVAZIONE E ISTRUTTORIA. ECCESSO E SVIAMENTO DI POTERE"*.

4.- Si costituivano in resistenza al ricorso l'AGIR, il Comune di Francavilla e la società controinteressata R. S.p.a. depositando documenti nel fascicolo del procedimento e memorie con cui contestavano sia l'esposizione di fatto che le censure *ex adverso* svolte e concludevano per il rigetto del ricorso in quanto inammissibile e, comunque, privo di merito di fondatezza.

5.- Alla camera di consiglio del 9 maggio 2025 il Collegio, sentite le parti, prendeva atto della rinuncia alla sospensiva e fissava, per la trattazione del merito del ricorso, l'udienza pubblica del 26 settembre 2025.

6.- In data 30/05/2025 la controinteressata R. S.p.a. depositava ricorso incidentale per l'annullamento degli atti di gara "*nella sola parte in cui non escludono, ammettono alla procedura competitiva, valutano l'offerta e dispongono la collocazione al secondo posto in graduatoria del costituendo RTI tra D. E. s.r.l. e A. D. C. s.p.a. ovvero gli attribuiscono illegittimamente i punteggi.*".

7.- In prossimità dell'udienza di merito le ricorrenti principali e le amministrazioni intimare depositavano memorie contestando i motivi articolati nel ricorso incidentale e tutte le parti concludevano per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei propri scritti difensivi, contestando ogni deduzione e allegazione contraria.

8.- All'udienza pubblica del 26 settembre 2025, al termine della discussione, la causa è stata chiamata ed introitata per la decisione.

9.- Preliminarmente, occorre dare atto che nel presente giudizio è stato proposto gravame incidentale da parte della società controinteressata R. S.p.a. avverso la mancata esclusione delle ricorrenti principali dalla procedura *de qua*.

In ordine alla relazione tra ricorso principale e incidentale, la giurisprudenza ha chiarito che il rapporto di priorità logica tra ricorso principale ed incidentale deve essere rivisto rispetto a quanto ritenuto dall'orientamento sinora prevalente, nel senso che il ricorso principale deve essere esaminato per primo per ragioni di economia processuale, potendo la sua eventuale infondatezza determinare l'improcedibilità del ricorso incidentale.

*“In altri termini, l'ordo questionum impone oggi di dare priorità al gravame principale e ciò in quanto, mentre l'eventuale fondatezza del ricorso incidentale non potrebbe in ogni caso comportare l'improcedibilità del ricorso principale, l'eventuale infondatezza del ricorso principale consentirebbe di dichiarare l'improcedibilità del ricorso incidentale, con conseguente economia dei mezzi processuali. Infatti, ove fosse respinto il ricorso principale, con conseguente formazione del giudicato sulla legittimità (rectius: sulla non illegittimità sulla base dei motivi dedotti) della aggiudicazione controversa, il controinteressato, vale adire l'aggiudicatario, avendo reso intangibile la soddisfazione del proprio interesse, non potrebbe nutrire alcun ulteriore interesse all'accoglimento del ricorso incidentale.”* (T.A.R. L'Aquila, sentenze nn. 23/2022 e 398/2021; Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza, n. 4431/2020; T.A.R. Campania, Napoli, sentenza n. 5688/2020).

10.- Ebbene, in applicazione del surrichiamato approccio interpretativo deve, quindi, essere prioritariamente scrutinato il gravame proposto dalle ricorrenti principali.

11.- Il ricorso introduttivo non è meritevole di positivo apprezzamento per le ragioni appresso specificate.

11.1.- Con la prima censura le imprese ricorrenti censurano l'operato della Commissione di gara per non aver escluso l'impresa controinteressata e per aver errato nella valutazione della relativa offerta a causa della violazione delle disposizioni degli atti di gara riguardanti le modalità essenziali di esecuzione del servizio di raccolta dei rifiuti.

Segnatamente, secondo la tesi di parte ricorrente, l'aggiudicataria andava esclusa dalla procedura giacché la stessa, in violazione dell'art. 19 del disciplinare tecnico e dell'art. 20.1 del disciplinare di gara, avrebbe illegittimamente modificato il progetto a base di gara predisposto dal Comune di Francavilla, sostituendo i due centri raccolta mobile previsti dall'art. 19 del disciplinare con un unico centro raccolta. In tal modo la società R. S.p.a. avrebbe introdotto illegittimamente, sotto forma di miglioria, una variante modificando il progetto sia dal punto di vista strutturale che funzionale.

Inoltre, asserisce parte ricorrente, la proposta della società R. S.p.a. sarebbe irrealizzabile in quanto il centro di raccolta fisso è stato individuato su un'area destinata a 'Zone Agricole Produttive-Zona 6', art. 21 delle Norme Tecniche di Attuazione del vigente P.R.G., la cui utilizzazione è finalizzata esclusivamente a fini agricoli, a produzioni e coltivazioni primarie, e di allevamento, peraltro sottoposta al Vincolo Idrogeologico ed al Piano Regionale Paesistico della Regione Abruzzo, che lo inquadra nella categoria 'D -Trasformazione a Regime Ordinario'.

Infine, deducono le ricorrenti, il seggio di gara avrebbe erroneamente valutato la proposta della R. S.p.a. di sostituzione dei due centri di raccolta mobile, attribuendo il punteggio massimo pari a 4 in relazione al punto 2.4 dell'art. 20.1 del disciplinare di gara.

Tutti gli assunti di cui innanzi sono privi di pregio giuridico.

L'art. 19 (CENTRO DI RACCOLTA MOBILE OD ECOMOBILE) del disciplinare tecnico prevedeva l'attivazione e gestione di n. 2 Centri di Raccolta Mobile (od Ecomobile), uno per ogni area individuata dall'Ente, nel territorio comunale con le caratteristiche descritte nel medesimo disciplinare.

L'art. 20.1. del disciplinare di gara, con riferimento al fascicolo 2 afferente alle migliorie, consentiva la possibilità di introdurre '*proposte migliorative ed integrative*'. Il disciplinare testualmente precisava che "*Per varianti migliorative, si intendono quelle che cambiano le modalità di erogazione di un servizio già*

*previsto migliorandone l'efficienza e/o l'efficacia; per varianti integrative, si intendono servizi di assoluta novità, non previsti nel Capitolato Speciale d'Appalto, ma che sono tali da concorrere al conseguimento degli obiettivi fissati all'art. 15 del Capitolato stesso”.*

Nella fattispecie, l'impresa aggiudicataria ha espressamente previsto nella propria offerta e, in particolare, al punto “4.2 PROPOSTE/SOLUZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DEL CONFERIMENTO DA PARTE DELLE UTENZE” del Fascicolo 2 dell'offerta tecnica quanto segue: “*in sostituzione del servizio Centro di Raccolta Mobile di cui all'art. 19 del DT, si offre la Realizzazione e la Gestione di un nuovo Centro di Raccolta (CdR) in zona Contrada Piane (circa a 500 mt. a sud della SS 714 - per un maggior dettaglio sugli elementi realizzativi dell'opera si rimanda al Fascicolo 1) al foglio 10 particelle 4562- 4563-4564-4670-4673 del catasto di Francavilla al Mare.*”

La Commissione ha qualificato la predetta offerta come migliorativa e/o integrativa, come espressamente ammesso dal suddetto punto 20.1 del disciplinare di gara.

Con riferimento alla proposta di miglorie e/o varianti al progetto redatto dall'ente affidatario, la giurisprudenza ha avuto cura di rimarcare che “*in sede di gara d'appalto e allorquando il sistema di selezione delle offerte sia basato sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le soluzioni migliorative si differenziano dalla varianti perché le prime possono liberamente esplicitarsi in tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico, rimanendo comunque preclusa la modificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall'Amministrazione, mentre le seconde si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale, per la cui ammissibilità è necessaria una previa manifestazione di volontà della stazione appaltante, mediante preventiva autorizzazione contenuta nel bando di gara e l'individuazione dei relativi requisiti minimi che segnano i limiti entro i*

*quali l'opera proposta dal concorrente costituisce un aliud rispetto a quella prefigurata dalla Pubblica Amministrazione, pur tuttavia consentito.*" (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 24 ottobre 2013, n. 5160; Cons. di Stato, Sez. V, 20 febbraio 2014, n. 819; Cons. di Stato, VI, 19 giugno 2017, n. 2969; Cons. di Stato, sez. V, 18 febbraio 2018, n. 1097; Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2021, n. 4754; Cons. Stato, sez. V, 21 settembre 2022, n. 8123).

Alla luce delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, l'operato del seggio di gara appare immune dalla censura dedotta, atteso che l'apertura di un centro di raccolta fisso al posto dei n. 2 centri di raccolta mobile, non costituisce una modifica sostanziale dell'offerta, ma rappresenta indubbiamente una variante migliorativa in quanto volta a migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio offerto in stringente aderenza agli obiettivi stabiliti dall'art. 15 del Capitolato speciale d'appalto, secondo quanto espressamente consentito dal criterio 2, sub-criterio 2.4, di cui all'art. 20.1 (*"Criteri di valutazione dell'offerta tecnica"*) del disciplinare di gara.

Occorre peraltro soggiungere che il centro di raccolta fisso è espressamente contemplato dai *"criteri ambientali minimi di cui al Decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 255 del 23.06.2022"* e rappresenta uno strumento di organizzazione della raccolta dei rifiuti che assicura una maggiore tutela dell'ambiente in conformità agli standard europei.

La giurisprudenza ha ormai da tempo riconosciuto che *"le isole ecologiche - altrimenti denominate e denominabili "ecopiazze", "centri di raccolta", "ecostazioni" o "riciclerie" e disciplinate dal d.m. 8 aprile 2008, come modificato dal d.m. 8.7.2009 n.165 - sono aree cittadine recintate e sorvegliate, dotate di impianti strutturali e di accorgimenti funzionali idonei ad evitare immissioni, inquinamenti e degrado ambientale, attrezzate per la raccolta differenziata dei rifiuti.*

*Esse - ormai realizzate e funzionanti in molti Comuni italiani - rispondono all'esigenza o comunque alla tendenza (che sempre più si va sviluppando, in*

*conformità agli standard europei, nelle Amministrazioni maggiormente sensibili alle tematiche ambientali):*

*- di eliminare i “cassonetti” stradali, altamente deturpanti e talvolta forieri di pericoli o di inconvenienti per la salute pubblica (specie nei Comuni nei quali, per ragioni logistiche, lo smaltimento avviene con ritardo e l’accumulo di rifiuti “attorno” ai predetti cassonetti costituisce un’abitudine sociale, talvolta atavica, difficile da neutralizzare);*

*- e di organizzare la raccolta in maniera da far conseguire all’Amministrazione talune economie di scala che spesso si tramutano in vantaggi fiscali per i cittadini (i quali conferendo i loro rifiuti presso il centro di raccolta, cumulati in modo ordinatamente differenziato, ottengono detrazioni sulla TARES) (C.G.A.R.S., Sez. giurisd., 27/4/2021, n. 377).*

Dunque, stante gli acclarati maggiori vantaggi offerti da un centro di raccolta fisso rispetto ai centri di raccolta mobile, tra cui la maggiore capacità di conferimento di rifiuti, sia in termini di quantità che qualità, la garanzia di un punto di raccolta stabile e strutturato, più accessibile ai cittadini e migliore per la gestione differenziata ed il riciclo, nonché l’offerta di un servizio più efficiente e continuativo e la maggior pulizia ed igiene dell’area in cui sorge il centro, l’offerta della R. S.p.a. non può che essere qualificata come miglioria, avendo offerto la controinteressata un servizio avente le medesime finalità, nonché appartenente allo stesso *genus* di quello contenuto nel progetto delineato dal Comune, a cui vanno aggiunti i vantaggi testé indicati.

Va respinto anche il rilievo formulato dalle ricorrenti in ordine alla asserita incompatibilità del centro di raccolta fisso con la pianificazione urbanistica in quanto smentita sia dall’analisi dei contenuti dell’offerta tecnica (pp. 57 segg. dell’offerta tecnica), sia dalla circostanza secondo cui, trattandosi di un servizio pubblico generalizzato e necessario, la sua ubicazione nel tessuto urbano prescinde, tendenzialmente, dalla destinazione urbanistica delle singole aree (*ibidem*, C.G.A.R.S., Sez. giurisd., 27/4/2021, n. 377).

Quanto, da ultimo, alla contestazione del punteggio massimo pari a 4 attribuito alla controinteressata in relazione al punto 2.4 dell'art. 20.1 del disciplinare di gara va preliminarmente osservato che, ferma restando l'insindacabilità delle valutazioni del seggio di gara, salvo che non siano manifestamente inficiate da errore di fatto, illogicità o irragionevolezza - che non ricorrono nel caso di specie - appare esente da censure il punteggio concretamente assegnato, in quanto l'offerta della società R. S.p.a. non solo è conforme alla legge di gara ma, come si evince dal Fascicolo 2, prevede diverse soluzioni e proposte volte ad aumentare la pulizia, il decoro urbano e l'efficacia nel conferimento dei rifiuti da parte delle utenze in presenza delle quali il sub-criterio 2.4 dell'art. 20.1 del disciplinare contempla per l'appunto l'attribuzione massima di 4 punti.

Il primo motivo di ricorso deve essere, dunque, respinto per quanto su argomentato.

11.2.- Con la seconda doglianza le ricorrenti lamentano l'assoluta incongruenza, nell'offerta dell'aggiudicataria, di quanto dichiarato nelle voci 2.5 e 2.6 del Fascicolo n.2 dell'offerta tecnica, in relazione alle proposte migliorative ed integrative, e quanto riportato nel piano operativo settimanale, di cui al Piano Programma Operativo della controinteressata.

Segnatamente parte ricorrente contesta l'operato del seggio di gara che avrebbe assegnato in modo erroneo alla R. S.p.a. per la voce 2.5 e per la voce 2.6 il punteggio massimo di 2, mentre avrebbe dovuto attribuire alla controinteressata per entrambe le voci un punteggio pari a zero, in quanto la medesima nella tabella di cui al criterio 1.4 avrebbe riportato informazioni poco chiare. Confrontando il '*piano operativo settimanale*', contenuto al punto 13 pag. 116 del Piano Programma operativo della R. S.p.a., con l'offerta da essa formulata, si evincerebbe il mancato rispetto degli orari di raccolta vetro per il periodo estivo. Anche tali asserzioni sono destituite di fondamento.

Il sub-criterio di valutazione di cui al punto 2.5 del fascicolo 2 del disciplinare di gara riguardava le "*proposte/soluzioni che permettano di garantire lo svolgimento*

*del servizio di raccolta domiciliare (tutte le frazioni escluso il vetro) entro le ore 8:00, nel periodo estivo, nella fascia del territorio compreso tra la ferrovia e la spiaggia*". Rispetto al criterio in argomento la società R. S.p.a. ha correttamente conseguito 2 punti in quanto detto criterio non afferisce alla raccolta del vetro, di talché non vi è contraddizione tra tale aspetto dell'offerta e la calendarizzazione settimanale della raccolta del vetro prevista dalla R. S.p.a. in relazione al sub-criterio 1.4.

Per quanto riguarda le modalità operative della raccolta del vetro, queste sono state valutate ai sensi del criterio di cui al punto 2.6, in relazione al quale alla società R. S.p.a. sono stati assegnati zero punti.

Appare esente da vizi anche l'attribuzione del punteggio di 1,8 punti per il sub-criterio 1.4 in tema di calendarizzazione settimanale dei principali servizi, rispetto al quale la Commissione ha assegnato alla controinteressata un punteggio inferiore ai 3 punti massimi previsti *"a fronte della minima incoerenza riguardante una piccola sezione del servizio, rispetto alla totalità del servizio complessivo riepilogato nelle tabelle di cui alle pagine 115- 116-117-118"*, come evidenziato dalla relazione della Commissione versata agli atti del giudizio.

11.3.- Con il terzo motivo le ricorrenti deducono che la Commissione, relativamente al sub-criterio 2.9 del fascicolo n.2 di cui all'art. 20 del disciplinare, avrebbe erroneamente attribuito alla società R. S.p.a. due punti anziché zero, atteso che l'aggiudicataria ha proposto come offerta migliorativa la fornitura di 2000 cestini ed il cambio dei sacchi ogni giorno. L'offerta, a detta delle ricorrenti, sarebbe inattendibile in quanto la R. S.p.a. avrebbe dovuto prevedere la fornitura di 730.000 sacchi (365gg x 2000 cestini), mentre nello specchio riepilogativo indicava la fornitura di soli 30.000 sacchi all'anno, nonché perché prevedeva un solo operatore che sarebbe da solo inidoneo ad occuparsi della gestione di 2000 cestini al giorno.

La tesi delle ricorrenti non può essere condivisa.

Il sub-criterio 2.9 del disciplinare di gara prevedeva l'attribuzione di massimo due punti in applicazione di un calcolo matematico quantitativo basato esclusivamente sul numero dei cestini forniti dall'operatore economico e non sul numero di sacchi utilizzati, come invece erroneamente assunto dalle ricorrenti.

Conseguentemente devono ritenersi errati i calcoli formulati dalle ricorrenti volti a contestare la congruenza dell'offerta della controinteressata, perché basati su valutazioni di carattere meramente discrezionale, mentre il punteggio è stato assegnato sulla base di una formula matematica.

11.4.- Parimenti da respingere è il quarto motivo con cui le ricorrenti deducono l'illegittimità dell'attribuzione dei punteggi relativamente ai sub-criteri 3.1., 3.2. e 3.3. del fascicolo 3 relativo al "*piano di riduzione e riutilizzo dei rifiuti*" di cui all'art. 20 del disciplinare: secondo le prospettazioni delle ricorrenti alla R. S.p.a. andavano attribuiti punti zero anziché rispettivamente punti 3, punti 1 e punti 4. Peraltro, la riduzione della produzione di rifiuti proposta con riferimento al sub-criterio 3.1. e 3.2. (circa 1000 tonnellate nel primo anno) sarebbe irrealizzabile ed illogica perché non sarebbero stati esplicitati i criteri oggettivi per il conseguimento del risultato; parimenti sarebbe irrealizzabile, con riferimento al sub-criterio 3.3., la riduzione di rifiuto indifferenziato nel primo anno pari a 1.344 tonnellate.

Invero, tali doglianze, oltre ad essere inammissibili per impingono il merito delle valutazioni riservate al seggio di gara, sono infondate perché l'aggiudicataria nell'offerta tecnica (pag. 9 e ss. del Fascicolo 3 dell'offerta tecnica) illustrava chiaramente le azioni che intendeva intraprendere per la riduzione dei rifiuti e le relative modalità di attuazione. Anche rispetto all'assegnazione di 3,44 punti (su 4) per il sub-criterio 3 la valutazione della Commissione è immune da censure, perché la valutazione è stata effettuata sulla base di un criterio quantitativo in applicazione della formula prevista nel disciplinare di gara. Peraltro, nel Piano Programma Organizzativo la R. S.p.a. evidenziava, tra l'altro, le azioni messe in

atto per conseguire i risultati preventivati di raccolta differenziata e, quindi, di riduzione della quantità dei rifiuti indifferenziati.

11.5.- Da ultimo è da ritenersi inammissibile la quinta doglianza con cui si deduce l'incongruità l'offerta della R. S.p.a. rispetto al centro rifiuti offerto ed al relativo personale, nonché al costo annuo complessivo degli automezzi. Ciò per due ordini di ragioni: sia perché la censura si appunta su profili che non attengono alla complessità dell'offerta in sé bensì a singole voci parcellizzate della medesima, sia perché mira a contestare valutazioni discrezionali riservate all'Amministrazione.

Al riguardo appare opportuno richiamare i principi in materia di valutazione di congruità dell'offerta anomala, sanciti non solo dalla giurisprudenza amministrativa, ma anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, i quali sono stati ben sintetizzati dal Consiglio di Stato (Sez. III, sentenza 02.11.2023, n. 9421; Sez.V. sentenza 26 ottobre 2022, n. 9139; Sez. III, 14 maggio 2021 n. 3917, e dai quali il Collegio non ritiene di doversi discostare, secondo cui:

*- la valutazione in parola consiste in un procedimento il cui esito è rimesso alla discrezionalità tecnica della stazione appaltante ed è globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che la compongono (Cons. Stato, Ad plen. n. 36 del 2012; V, 14 giugno 2013, n. 3314; 1° ottobre 2010, n. 7262; 11 marzo 2010, n. 1414; IV, 22 marzo 2013, n. 1633; III, 14 febbraio 2012, n. 710);*

*- ciò che interessa al fine dello svolgimento del giudizio successivo alla valutazione dell'anomalia dell'offerta è rappresentato dall'accertamento della serietà dell'offerta desumibile dalle giustificazioni fornite dalla concorrente;*

*- la valutazione sulla congruità dell'offerta resa dalla stazione appaltante, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, è sindacabile solo in caso di macroscopica illogicità o irragionevolezza, erroneità fattuale o difetto di*

*istruttoria, che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (Cons. Stato, Ad. plen. n. 36 del 2012; V, 17 gennaio 2014, n. 162; 26 settembre 2013, n. 4761; 18 agosto 2010, n. 5848; 23 novembre 2010, n. 8148; 22 febbraio 2011, n. 1090);*

*- il giudice amministrativo non può operare autonomamente una verifica delle singole voci dell'offerta sovrapponendo così la sua idea tecnica al giudizio - non erroneo né illogico - formulato dall'organo amministrativo cui la legge attribuisce la tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto, poiché, così facendo, invaderebbe una sfera propria della pubblica amministrazione (Cons. Stato, IV, 27 giugno 2011, n. 3862; V, 28 ottobre 2010, n. 7631; 17 gennaio 2014, n. 162);*

*- al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti pari a zero, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivante per l'impresa dall'essere aggiudicataria di un appalto pubblico e di averlo portato a termine (Cons. Stato, V, 27 settembre 2017, n. 4527; 29 maggio 2017, n. 2556; 13 febbraio 2017, n. 607; 25 gennaio 2016, n. 242; III, 3 novembre 2016, n. 4671)".*

La giurisprudenza in tema di valutazione di anomalia dell'offerta ha altresì chiarito che la stessa *“costituisce espressione della discrezionalità tecnica, di cui l'amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge: detta valutazione è di norma sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti.”* (Consiglio di Stato, sez. V, 14 giugno 2021, n. 4620; Consiglio di Stato sez. V, 1° giugno 2021, n. 4209).

Pertanto il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dalla stazione appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere (autonomamente o a mezzo di consulenti tecnici) un'autonoma verifica circa la sussistenza, o meno, dell'anomalia, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'amministrazione.

Nel caso di specie il RdP della fase di aggiudicazione ha proceduto alla verifica dell'anomalia dell'offerta ai sensi dell'art. 23 del disciplinare di gara, avvalendosi della Commissione giudicatrice, e ne ha riscontrato la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità.

In definitiva, basandosi la censura delle ricorrenti sulla considerazione di singole voci di costo, le quali sono state puntualmente giustificate in sede di procedura di valutazione della congruità dell'offerta, e su profili che attengono alla valutazione discrezionale del seggio di gara, la stessa si rileva inammissibile non emergendo nel caso di specie elementi tali da ritenere che il giudizio di congruità effettuato dall'Amministrazione risulti inficiato.

12.- In definitiva, sulla base delle superiori complessive considerazioni il ricorso introduttivo deve essere respinto.

13.- Per l'effetto, in applicazione del summenzionato indirizzo pretorio di cui al p.to 9.- della presente decisione (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4431/2020), deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse il gravame incidentale articolato dalla controinteressata società R. s.p.a., in quanto dal suo eventuale accoglimento non potrebbe derivare alcuna utilità in ragione della piena e soddisfacente vittoria in giudizio della ricorrente incidentale.

14.- Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo in favore delle parti costituite.

15.- In applicazione dell'art. 13, comma 6-bis.1, del D.P.R. n. 115/2002, le ricorrenti principali vanno condannate anche al rimborso del contributo unificato versato dalla controinteressata per la proposizione del gravame incidentale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti, così statuisce:

- 1) respinge il ricorso principale presentato dalle società D. E. s.r.l. e A. D. C. s.p.a. nei sensi di cui in motivazione;
- 2) dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse il ricorso incidentale formulato dalla società R. s.p.a.;
- 3) condanna le ricorrenti al pagamento in favore della R. s.p.a., del Comune di Francavilla al Mare e dell'AGIR - Autorità Gestione Integrata Rifiuti Urbani Regione Abruzzo delle spese di giudizio che liquida nella misura di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna parte;
- 4) condanna le società D. E. s.r.l. e A. D. C. s.p.a. al rimborso in favore della controinteressata società R. s.p.a. del contributo unificato versato dalla medesima per la proposizione del gravame incidentale.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Giovanni Giardino, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Giovanni Giardino**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Passoni**

**IL SEGRETARIO**