

Pubblicato il 02/09/2026

N. 06755/2026REG.PROV.COLL.
N. 00980/2026 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 980 del 2026, proposto dalla ditta Ecoplast s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B86CE1F8C5, rappresentata e difesa dall'avvocato Riccardo Rotigliano, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

contro

la Società Terra d'Otranto s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Romano, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

l'Accordo consortile Unione terre d'Oriente e il Comune di Otranto, non costituiti in giudizio;

nei confronti

della ditta Bunder Company s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Carbone, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via Dante Alighieri, n. 51;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione di Lecce, sezione prima, n. 90 del 20 gennaio 2026.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Società Terra d'Otranto s.p.a. e della ditta Bunder Company s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2026 la Cons. Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del giudizio in esame è il provvedimento n. 1352 dell'8 ottobre 2025, di aggiudicazione del primo lotto della gara indetta dal Comune di Otranto, per conto della società in house Terra d'Otranto S.p.a relativa alla *"Fornitura di attrezzature e materiali di consumo per la raccolta dei rifiuti RSU"*. Il lotto 1 riguarda *"Attrezzature per la raccolta differenziata domiciliare"*.

1.1. Con il ricorso di primo grado sono stati dedotti tre motivi:

1. *Violazione dell'art. 100 d.lgs. n. 36/23 e dell'art. 9.3.1 del disciplinare di gara, in quanto la controinteressata non possiede il requisito speciale di partecipazione relativo alla capacità economico-finanziaria ("fatturato medio, relativamente alla fornitura di Attrezzature e Materiali di consumo per Servizio di Raccolta RSU, maturato nell'ultimo decennio a quello di indizione della procedura, almeno pari a quanto indicato nella tabella che segue per ciascun Lotto cui l'operatore economico intende partecipare");*

2. *Violazione dell'art. 100 d.lgs. n. 36 del 2023 e dell'art. 9.3.2 del disciplinare di gara, in quanto la Bunder ha comprovato il requisito di capacità tecnico-professionale ("aver eseguito nell'ultimo decennio dalla data di indizione della procedura di gara, Forniture analoghe a quelle dell'appalto per committenti pubblici o privati"), a seguito di soccorso istruttorio, mediante la produzione di certificati di regolare esecuzione recanti data posteriore a quella di scadenza per la presentazione delle offerte;*

3. *Violazione dell'art. 108, co. 9, d.lgs. n. 36 del 2023 e dell'art. 16.2 del disciplinare di gara, avendo l'aggiudicataria omesso di indicare i costi della manodopera, nonostante la fornitura de qua sia da qualificarsi con posa in opera.*

2. Con la sentenza impugnata il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha respinto il ricorso e ha compensato le spese del giudizio.

3. Con l'appello in esame la ditta Ecoplast s.r.l. ("l'appellante") ha riproposto in chiave critica rispetto alla sentenza di primo grado i tre motivi dedotti con il ricorso.

3.1. In particolare, con un primo motivo la stessa contesta in primo luogo la sussistenza del requisito di capacità economica in capo all'aggiudicataria (errato calcolo del fatturato medio dei dieci anni antecedenti all'indizione della gara), in quanto, in particolare, il fatturato del 2021, o la maggior parte di esso, si riferirebbe a "veicoli" utilizzati per la raccolta dei rifiuti e non ad attrezzature.

Invero, parte del fatturato maturato dalla Bunder nel 2021, riferito alla vendita di veicoli (euro 1.882.800,00), non potrebbe concorrere alla comprova del requisito di capacità economico-finanziaria, non essendo riferito a forniture di "Attrezzature e Materiali di consumo per Servizio di Raccolta RSU", come previsto dal disciplinare. Ne consegue che la controinteressata non possiede per intero il requisito di capacità di che trattasi, meritando per ciò di essere esclusa dalla gara.

Il requisito di capacità è così descritto della *lex specialis* (art. 9.3.1 del disciplinare di gara):

9.3.1 Requisiti di capacità economica e finanziaria

A pena di esclusione, ai sensi dell'articolo 100, co. 11 del Codice dei Contratti, l'operatore economico dovrà essere in possesso: di un fatturato medio, relativamente alla fornitura di Attrezzature e Materiali di consumo per Servizio di Raccolta RSU, maturato nell'ultimo decennio a quello di indizione della procedura, almeno pari a quanto indicato nella tabella che segue per ciascun Lotto cui l'operatore economico intende partecipare:

- Lotto 1 – Attrezzature per la raccolta differenziata domiciliare – Importo € 1.767.944,52.
- Lotto 2 - Attrezzature per la raccolta differenziata presso i Centri Comunali di Raccolta – Importo € 640.000,00.
- Lotto 3 – Materiali di consumo - Importo € 366.826,42.

Qualora l'operatore economico intenda partecipare a più Lotti, dovrà essere in possesso di un fatturato medio, maturato nell'ultimo decennio a quello di indizione della procedura, almeno pari alla somma degli importi dei Lotti cui l'operatore economico intende partecipare. Si precisa che "l'ultimo decennio" all'indizione della gara si calcola partendo dalla data di pubblicazione del bando.

La comprova del requisito di capacità economica e finanziaria è fornita mediante: dichiarazione resa, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, dal soggetto o organo preposto al controllo contabile della società ove presente (sia esso il Collegio sindacale, il revisore contabile, la società di revisione, il Legale rappresentante della ditta 11 individuale), attestante la misura (importo) e la tipologia (causale della fatturazione) del fatturato dichiarato in sede di partecipazione."

Il Giudice di primo grado avrebbe, per un verso, richiamato in modo inconferente il concetto di analogia; per altro verso, è pervenuto ad una indebita estensione del concetto di "attrezzature e materiale di consumo per servizio di raccolta RSU" ricomprendendo anche i veicoli.

3.2. In fase di presentazione dell'offerta l'aggiudicataria avrebbe omesso di allegare i documenti a comprova del possesso del requisito di capacità tecnico-professionale richiesto dall'art. 9.3.2 del disciplinare. Del pari, nel proprio DGUE (doc. 25) non ha reso alcuna dichiarazione circa il possesso del predetto requisito speciale.

Il seggio di gara ha attivato il soccorso istruttorio.

Come si evince dal verbale di gara n. 2, in riscontro alla richiesta di soccorso istruttorio formulata in seno al verbale di gara n. 1 del 21/08/2025, con nota del 27/08/2025 la controinteressata ha, invece, trasmesso i seguenti documenti:

- certificato di regolare esecuzione rilasciato, in data 26/08/2025, dalla Gial S.r.l. (doc. 26);
- certificato di regolare esecuzione rilasciato, in data 26/08/2025, dalla Amiu Puglia S.p.A. (doc. 27);
- copia della deliberazione di esecuzione anticipata dell'appalto n. 9265 del 24/11/2023, adottata dal Comune di Taranto, con allegate le fatture emesse dalla Bunder (doc. 28).

I documenti presentati dall'aggiudicataria in sede di soccorso istruttorio non sarebbero idonei a comprovare il possesso del requisito di partecipazione.

Due dei documenti risultano redatti successivamente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, individuato dall'art. 15 del disciplinare nel 21/08/2025 e uno è un certificato che attesta l'anticipata esecuzione da parte del comune di Taranto.

Costituisce, infatti, principio consolidato quello per cui i requisiti di qualificazione devono essere posseduti dal momento della presentazione della domanda e per tutta la durata di esecuzione del contratto.

Quindi vi sarebbe stata un'erronea ammissione al soccorso istruttorio.

3.3. Con il terzo motivo l'appellante ripropone il motivo relativo al costo della manodopera.

Ai sensi dell'art. 16.2, lett. a), del disciplinare, il partecipante alla procedura di gara ha l'onere di *"Indicare, a pena di esclusione, ai sensi dell'articolo 108, co. 9, del Codice dei Contratti, l'importo dei "COSTI DELLA MANODOPERA", che non potrà essere pari a "0" ricompresi nel PREZZO unitario offerto per la fornitura; il predetto importo dovrà essere indicato in cifre impiegando soltanto due (2) decimali, utilizzando come separatore delle cifre decimali la virgola e NON il punto, e dovrà essere espresso in valore assoluto"*.

La Bunder, nella propria offerta economica (doc. 32), ha dichiarato costi della manodopera pari a 0.

Il T.a.r., al fine di fondare il proprio convincimento circa la – solo presunta – "contraddittorietà del disciplinare di gara", prende le mosse da un singolo

inciso presente a pag. 6 del disciplinare, a lume del quale *“Per le forniture in oggetto non sono previste oneri per Manodopera e Costi Sicurezza”*.

Ciò che omette di rilevare il Giudice di primo grado, però, è che, immediatamente dopo tale statuizione, il disciplinare (nella stessa pag. 6), in modo più organico e completo, prevede che *“Ai sensi dell’articolo 108, co. 9, del Codice dei Contratti, l’operatore economico dovrà indicare, a pena di esclusione, in sede di presentazione dell’offerta, in base alla propria organizzazione aziendale, I COSTI DELLA MANODOPERA e gli oneri aziendali stimati, concernenti l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”*.

Ciò, in aggiunta alla richiamata previsione di cui al successivo art. 16.2, lett. a), del disciplinare, che prevede, parimenti, l’onere di indicare la manodopera.

È evidente, allora, che il singolo rigo che esonererebbe (in tesi) gli operatori economici dall’obbligo (previsto da una norma imperativa – v. infra) di indicare i costi della manodopera costituirebbe un refuso.

La fornitura, sicuramente per il lotto 1, prevede la fornitura con posa in opera mentre il ragionamento prospettato dal TAR si basa interamente sull’assunto, errato, che l’appalto abbia ad oggetto una mera fornitura.

Come si evince dalla tabella del CSA e del disciplinare già citata, il lotto 1 ha ad oggetto, oltre che contenitori per la raccolta domestica (mastelli e sottolavello), anche due tipi diversi di carrellati da 240 lt e una tipologia di cassonetti da 1100 lt. Tali prodotti (da fornire in un numero di unità complessive pari a 9.342) non sono destinati ad un uso domestico né, tantomeno, sono “immediatamente” utilizzabili. Invero, per un verso, tali beni sono destinati ad essere allocati stabilmente al di fuori delle singole utenze domestiche; per altro verso *tali beni devono essere assemblati successivamente alla loro consegna*. Attività, quella dell’assemblaggio, posta a carico dell’aggiudicatario.

Secondo quanto previsto dall’art. 6, lett. c) e d), del capitolato speciale di appalto, *“c. I beni oggetto dell’appalto dovranno essere consegnati perfettamente funzionanti, completi degli accessori d’uso e di tutti i documenti previsti dalle vigenti leggi*

per la loro utilizzazione. d. SONO A CARICO DELLA DITTA AGGIUDICATARIA TUTTE LE SPESE NESSUNA ESCLUSA, oneri e formalità inerenti la verifica di conformità, IL TRASPORTO, LA CONSEGNA, IL MONTAGGIO E/O L'ASSEMBLAGGIO, i materiali di consumo per le prove di funzionamento e, in ogni caso, quant'altro necessario per l'effettuazione della fornitura a perfetta regola d'arte e funzionante".

È evidente che, come previsto dal CSA, al fine di garantire la fornitura a regola d'arte, saranno necessarie ulteriori lavorazioni, diverse dalla mera consegna dei beni oggetto di fornitura. Lavorazioni che la Bunder dovrà garantire per il tramite di propri dipendenti. Detta attività è stata stimata dall'appellante, in sede di formulazione della propria offerta, computando l'impiego di n. 2 operatori addetti al montaggio, in n. 90 ore di manodopera.

Pertanto, almeno la metà della fornitura oggetto del lotto 1 non è immediatamente fruibile da parte del destinatario e necessita, invece, di attività materiali ulteriori (assemblaggio) rispetto alla mera consegna del bene; attività, queste, poste a carico dell'appaltatore.

L'appellante ha chiesto che sia dichiarato il subentro nel contratto di appalto eventualmente sottoscritto *medio tempore*.

4. Terre d'Otranto si è costituita in giudizio contestando tutti i motivi di appello e in particolare ha ribadito che il costo della manodopera non avrebbe dovuto essere indicato poiché si tratta di una fornitura senza posa in opera in senso proprio, essendo, ovviamente, quelle attività meramente complementari alla fornitura.

Ha citato la sentenza del Consiglio Stato, Sez, III, 13 dicembre 2023, n. 10755, secondo cui *"nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a)".*

5. Si è costituita la controinteressata, la ditta Bunder, che ha eccepito l'inammissibilità sotto plurimi profili dell'impugnativa.

In primo luogo, in relazione al primo motivo, la controinteressata eccepisce che l'appellante non solo non avrebbe nemmeno allegato, la sussistenza del proprio interesse ad agire giacchè non avrebbe dimostrato di possedere – come si desume dal suo sito internet da cui si desume che l'appellante produce e vende in larga prevalenza articoli di uso quotidiano nei settori del “casalingo, giardinaggio e pulizia”- il requisito minimo conforme alle segmentazioni merceologiche che essa stessa ritiene essere condizione invalicabile per la partecipazione alla gara.

In secondo luogo, come emerge dalla tabella riepilogativa, il fatturato medio Bunder degli ultimi 10 anni è pari ad € 2.786.420,70 ed è, così, soddisfacente del requisito richiesto dal Disciplinare. Ciò posto, ove mai si dovesse dar credito alla prospettazione avversaria, bisognerebbe rilevare che il fatturato minimo richiesto dal Disciplinare per il lotto 1 (che è l'unico per il quale abbia concorso la ricorrente e al quale avrebbe interesse ove l'On. Collegio ritenesse di superare l'eccezione che precede) è di € 1.767.944,52, di per sé ampiamente inferiore a quello prodotto dalla esponente. Dunque, quest'ultima non può essere esclusa dalla gara relativa ai lotti nn. 1 e 2 perché ha un margine di fatturato largamente idoneo alla partecipazione alla selezione riguardante entrambi i lotti aggiudicati.

Sotto un terzo profilo, la determina del Responsabile del settore urbanistica n. 1352 dell'8 ottobre 2025 del Comune di Otranto (cit. doc. 5) è stata impugnata dalla ricorrente, senza, tuttavia, che la medesima censurasse l'avvenuta verifica del possesso da parte della comparente dei requisiti dichiarati in sede di gara, attraverso il fascicolo virtuale presso l'ANAC.

6. Nella memoria di replica l'appellante insiste sulle proprie argomentazioni difensive e richiama, in punto di doverosa indicazione del costo della manodopera, l'art. 108 c. 9, del Codice sugli appalti, che, in qualità di norma

imperativa, integrerebbe *ope legis* le legge di gara sicché era sussistente l'obbligo dell'indicazione del costo della manodopera.

7. La controinteressata ha depositato memoria di replica e ha rilevato che quanto è stato indicato in sede di offerta economica sarebbe in linea con quanto prescritto dal disciplinare secondo cui, con specifico riferimento al lotto 1, *“per le forniture in oggetto non sono previste oneri per manodopera e costi sicurezza”* (doc. n. 1, pag. 6).

Dunque, la *lex specialis* specificava in modo chiaro che per l'appalto il costo della manodopera e della sicurezza erano pari a 0.

Peraltro, la prescrizione circa la mancata indicazione del costo della manodopera è pienamente aderente al Codice sugli appalti.

Invero, l'art. 108, comma 9, del Codice stabilisce che l'obbligo di indicare i costi della manodopera non si applica *“nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale”*.

La fornitura in oggetto rientra chiaramente in detta eccezione trattandosi pacificamente di una mera fornitura di attrezzature. Pertanto, la disposizione *ex adverso* citata è evidentemente un mero refuso, e, ove così non fosse, la norma sarebbe senza dubbio nulla; in ogni caso, in presenza di disposizioni di gara contrarie, deve privilegiarsi l'interpretazione che consente la massima partecipazione.

Né può ritenersi di enfatizzare – come tenta l'appellante – quanto indicato nel capitolato, secondo cui: *“Sono a carico della Ditta Aggiudicataria tutte le spese nessuna esclusa, oneri e formalità inerenti la verifica di conformità, il trasporto, la consegna, il montaggio e/o l'assemblaggio, i materiali di consumo per le prove di funzionamento e, in ogni caso, quant'altro necessario per l'effettuazione della fornitura a perfetta regola d'arte e funzionante”*.

Fermo restando che il capitolato speciale non può derogare al bando di gara, la menzionata disposizione riguarderebbe soltanto la fase esecutiva e si tratterebbe di una norma di chiusura redatta al solo fine di scongiurare ogni pretesa di aumento del prezzo da parte dell'operatore a danno della stazione

appaltante; nel caso di specie, non vi è alcun montaggio, assemblaggio etc... trattandosi di fornitura di attrezzatura per la raccolta di rifiuti che viene consegnata pronta all'uso né si comprenderebbe quale possa essere il montaggio e l'assemblaggio, diverso dalla fornitura, per i "bidoncidi" per la raccolta differenziata.

È, dunque, evidente che si è sempre dinanzi ad una fornitura senza posa in opera in senso proprio, essendo, ovviamente, quelle attività meramente complementari alla fornitura.

8. Alla camera di consiglio del 19 febbraio 2026 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare ai soli fini della sollecita definizione del merito.

9. Alla pubblica udienza del 9 luglio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Il Collegio esamina in primo luogo le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla controinteressata, che sono infondate e da respingere.

La controinteressata assume che il ricorso sarebbe inammissibile per difetto dell'interesse ad agire perché l'appellante non avrebbe *"dimostrato di possedere il requisito minimo conforme alle segmentazioni merceologiche che essa ritiene essere condizione invalicabile per la partecipazione alla gara"*.

In primo luogo, la controinteressata avrebbe dovuto contestare l'esclusione dell'appellante proponendo un ricorso incidentale, poiché la questione introdotta con l'eccezione è estraneo al *thema decidendum*, che non può essere esteso dall'appellata in modo surrettizio.

La seconda eccezione di inammissibilità - alla cui stregua per la partecipazione al solo lotto 1 il fatturato medio richiesto era di euro 1.767.944,52, importo, cioè, molto inferiore a quello posseduto dalla stessa controinteressata secondo la prospettazione dell'appellante - è infondata. Ai sensi del disciplinare: *"Qualora l'operatore economico intenda partecipare a più Lotti, dovrà essere in possesso di un fatturato medio, maturato nell'ultimo decennio a quello di indizione della procedura, almeno pari alla somma degli importi dei Lotti cui l'operatore economico intende partecipare"* (art. 9.3.1).

L'ulteriore eccezione di inammissibilità per omessa impugnativa della determinazione n. 1352/2025 è infondata poiché essa è stata ritualmente impugnata e censurata senza che la controinteressata possa indicare o si possa dolere per non essere stati censurati taluni profili quali l'avvenuta verifica del possesso dei requisiti dichiarati in sede di gara, attraverso il fascicolo virtuale presso l'ANAC.

11. Il Collegio premette che secondo la sentenza dell'Adunanza Plenaria dd questo Consiglio di Stato *“in assenza della graduazione operata dalla parte, in ragione del particolare oggetto del giudizio impugnatorio legato al controllo sull'esercizio della funzione pubblica, il giudice stabilisce l'ordine di trattazione dei motivi (e delle domande di annullamento) sulla base della loro consistenza oggettiva (radicalità del vizio) nonché del rapporto corrente fra le stesse sul piano logico-giuridico e diacronico procedimentale (in questo senso si erano già pronunciate, sia pure incidentalmente, Ad. plen., n. 9 del 2014, pag. 36; Ad. plen. n. 7 del 2014, pag. 16 e 18; Ad. plen., 14 aprile 2010, n. 1; successivamente, funditus, Cons. Stato, Sez. V, 8 aprile 2014, n. 1662).”*

12. Conseguentemente, in applicazione del principio sopra richiamato delle “consistenza oggettiva o radicalità del vizio, viene esaminato prima degli altri il terzo motivo, che il Collegio considera il più radicale ed assorbente per la sua fondatezza.

13. Con il terzo motivo l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha configurato l'appalto quale fornitura senza posa in opera e, conseguentemente, rilevando l'antinomia delle norme del disciplinare, nella parte in cui imponevano l'indicazione del costo della manodopera, risolvendola nel senso più favorevole alla partecipazione dell'operatore economico.

13.1. Il motivo è fondato.

Ai sensi dell'art. 16.2, lett. a), del disciplinare, il partecipante alla procedura di gara ha l'onere di “Indicare, a pena di esclusione, ai sensi dell'articolo 108, co. 9, del Codice dei Contratti, l'importo dei “Costi della manodopera”, che non potrà essere pari a “0” ricompresi nel prezzo unitario offerto per la fornitura;

il predetto importo dovrà essere indicato in cifre impiegando soltanto due (2) decimali, utilizzando come separatore delle cifre decimali la virgola e non il punto, e dovrà essere espresso in valore assoluto”.

E' incontestato tra le parti, oltre che documentato in atti (cfr. doc. 32) che la controinteressata, nella propria offerta economica, ha dichiarato costi della manodopera pari a 0.

La sentenza impugnata ha valorizzato l'art. 108, c. 9, d.lgs. n. 36 del 2023, il quale prevede che l'obbligo di indicare i costi della manodopera non si applica “nelle forniture senza posa in opera”, richiamato in modo contraddittorio all'art. 16.2 del Disciplinare di gara, nonché l'art. 4.1. del disciplinare di gara il quale prevede che “per le forniture in oggetto non sono previste oneri per Manodopera e Costi sicurezza”.

Invero, lo stesso disciplinare, a pag. 6, prevede che *“Ai sensi dell'articolo 108, co. 9, del Codice dei Contratti, l'operatore economico dovrà indicare, a pena di esclusione, in sede di presentazione dell'offerta, in base alla propria organizzazione aziendale, i costi della manodopera e gli oneri aziendali stimati, concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”*.

E' altresì previsto che *“Ai sensi dell'articolo 11, co. 2, del Codice dei Contratti, il contratto collettivo applicato è il CCNL Servizi Ambientali”*.

Pertanto, anche il modello di offerta economica predisposto dalla stazione appaltante (cfr. doc. 33) richiedeva l'indicazione separata dei costi della manodopera.

Conseguentemente, deve ritenersi - contrariamente rispetto alla conclusione a cui è pervenuta la sentenza impugnata - **che oggetto dell'appalto non sia una mera fornitura ma una fornitura con una parte, sia pure minima, di manodopera**, come si desume dalla tabella 4 del Capitolato sopra richiamata, che ricomprende anche due tipi diversi di carrellati da 240 lt. e una tipologia di cassonetti da 1100 lt. Tali oggetti devono evidentemente essere assemblati e non solo consegnati all'utenza, come si desume dall'art. 6, lett. c) e d), del capitolato speciale di appalto, *“i. I beni oggetto dell'appalto dovranno essere consegnati*

perfettamente funzionanti, completi degli accessori d'uso e di tutti i documenti previsti dalle vigenti leggi per la loro utilizzazione. d. Sono a carico della ditta aggiudicataria tutte le spese nessuna esclusa, oneri e formalità inerenti la verifica di conformità, il trasporto, la consegna, il montaggio e/o l'assemblaggio, i materiali di consumo per le prove di funzionamento e, in ogni caso, quant'altro necessario per l'effettuazione della fornitura a perfetta regola d'arte e funzionante".

Conseguentemente, si ritiene che la contraddittorietà delle clausole del disciplinare di gara vada risolta nel senso che è l'art. 4.1 del disciplinare a dover essere ritenuto un **refuso** poiché i riferimenti e l'oggetto complessivo dell'appalto sono nel senso di attribuire rilievo, a pena di esclusione, anche al costo della manodopera, la cui indicazione è carente l'offerta dell'aggiudicataria.

14. Ferma la valenza assorbente del terzo motivo, il Collegio esamina anche il primo motivo, con il quale l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui il Giudice di prime cure ha ritenuto che *"non vi è motivo di escludere dal calcolo del fatturato i proventi ottenuti dall'aggiudicataria mediante la fornitura dei veicoli e macchinari sopra indicati, in quanto riconducibili alla categoria delle attrezzature destinate al servizio di raccolta rifiuti e, quindi, di natura analoga alla fornitura oggetto di gara"*.

14.1 Il motivo è fondato.

L'art. 9.3.1 del disciplinare di gara richiede espressamente ai partecipanti la comprova del fatturato medio, negli ultimi 10 anni, *"relativamente alla fornitura di attrezzature e materiali di consumo per Servizio di Raccolta RSU"*: avendo partecipato a tutti e tre i lotti di gara, l'aggiudicataria avrebbe dovuto dimostrare un fatturato medio pari a euro 2.774.770,94.

Il requisito di capacità tecnico-professionale è descritto all'art. 9.3.2 del disciplinare di gara. A sua volta, l'art. 4 del disciplinare di gara indica in modo analitico i prodotti oggetto di fornitura e, dunque, quali debbano intendersi per pregresse forniture che possono concorrere alla comprova del requisito

speciale di partecipazione, tra cui non vi sono “veicoli” utilizzati per la raccolta dei rifiuti.

La controinteressata non ha dimostrato di possedere il requisito di capacità economica e finanziaria sotto due distinti profili.

Come sopra accennato, la controinteressata ha partecipato a tutti e tre i lotti oggetto del procedimento di gara sicché avrebbe dovuto comprovare un fatturato medio annuo negli ultimi 10 anni pari a euro 2.774.770,94; dall'analisi dei bilanci risulta che la controinteressata ha fatturato, nei dieci anni antecedenti la pubblicazione della gara, euro 26.438.584,83, che equivale ad una media annua nel decennio pari ad euro 2.643.858,48. Anche ammettendo che il fatturato per l'anno 2015 (euro 752.750,00) sia stato maturato interamente tra i mesi di novembre e dicembre (in quanto l'aggiudicataria veniva costituita nel corso del 2015) e quindi sia temporalmente ascrivibile al decennio da valutare ai fini dell'appalto in esame, come sostiene la controinteressata, risulta tuttavia dalla nota integrativa al bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2021 (cfr. doc. 19, pag. 30) che la controinteressata ha realizzato quel fatturato con la fornitura di veicoli per la raccolta di rifiuti che non rientrano comunque nell'oggetto della Tabella 4 riportata all'art. 4 del capitolato speciale di appalto e nel disciplinare. Ai fini del calcolo del fatturato medio dell'aggiudicataria, devono essere esclusi i proventi derivanti dalla consegna di macchine spazzatrici e dei veicoli attrezzati per la raccolta di rifiuti e macchine operatrici, in quanto aventi natura e caratteristiche diverse rispetto a quelle dell'oggetto di gara che riguarda esclusivamente il materiale indicato nella menzionata Tabella 4.

15. Il Collegio, in applicazione del criterio della ragione più liquida (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.) nonché per ragioni di economia decisionale e motivazionale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 6915 del 2022 § 8.1.), ritiene che la fondatezza del primo e del terzo motivo d'appello consenta di assorbire la trattazione del secondo motivo.

16. Conclusivamente, per le suindicate motivazioni, l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado con l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

17. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, **lo accoglie** e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie il ricorso di primo grado e annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna l'amministrazione e la controinteressata Bunder Company s.r.l. a rifondere le spese del doppio grado di giudizio all'appellante nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00) per ciascuna.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE
Emanuela Loria

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO