Deliberazioni Rep. n.1028/2026 Prot. n. 0068239 del 06/11/2026 - UOR: 00.02.0

Pubblicato il 29/07/2026

N. 02252 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01924/2025 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 la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1924 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla società -OMISSIS- s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Migliarotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "*Paolo Giaccone*" di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile, n. 182;

nei confronti

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

per

a) quanto al ricorso introduttivo e al ricorso per motivi aggiunti

l'annullamento:

- della deliberazione dell'intimata Azienda ospedaliera n.-OMISSIS- del 3.10.2025, di aggiudicazione alla controinteressata della gara concernente il servizio di trasporto sanitario programmato intra e inter ospedaliero degli utenti ivi ricoverati;
- del verbale di gara n. 6 del 27.5.2025, nella parte in cui ha attribuito il punteggio massimo alla controinteressata in luogo di procedere alla sua esclusione;
- di ogni altro atto presupposto o connesso;

nonché per dichiarare l'inefficacia

del contratto eventualmente stipulato e il subentro della ricorrente nella sua esecuzione;

b) quanto al ricorso incidentale

l'annullamento:

- del verbale di gara n. 1 del 30.10.2024, nella parte in cui il seggio di gara, dopo l'apertura delle offerte tecniche, non ha escluso la ricorrente principale;
- dei verbali di seduta riservata, nei quali il seggio di gara non ha escluso la ricorrente principale all'esito dell'esame della sua offerta tecnica, ma ha proceduto all'attribuzione del relativo punteggio;
- del verbale di gara n. 2 del 27.5.2025, nel quale il suddetto seggio di gara ha proceduto all'attribuzione del punteggio all'offerta economica del ricorrente principale;

- del verbale di gara n. 6 del 27.05.2025, recante la graduatoria definitiva, nella parte la ricorrente principale è stata collocata in seconda posizione;
- della delibera di aggiudicazione n. 2043 del 29.9.2025, nella parte in cui la resistente amministrazione ha approvato la graduatoria definitiva della gara ed ha indicato come seconda la ricorrente principale;
- del verbale di gara con il quale la resistente amministrazione, a seguito dell'apertura della busta amministrativa del ricorrente principale, non ne ha disposto l'esclusione;
- di ogni altro verbale e/o provvedimento presupposto, connesso o, comunque, consequenziale;

Visti il ricorso principale, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimate;
Visto il ricorso incidentale e i relativi allegati;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 luglio 2026 il dott. Fabrizio Giallombardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La ricorrente principale ha impugnato gli atti con i quali la controinteressata ha conseguito l'aggiudicazione della commessa in epigrafe.

1.1. La ricorrente principale ha esposto in fatto che:

- la controinteressata: *i.* dapprima, ha impugnato in sede giurisdizionale il bando di gara sostenendo la non remuneratività della relativa base d'asta; *ii.* nelle more, ha presentato un'offerta con un notevole ribasso;
- il ricorso della controinteressata è stato dichiarato improcedibile in ragione della presentazione della suddetta offerta (sentenza n. 122/2025 della Sezione);

- all'esito della gara, la controinteressata è stata dichiarata aggiudicataria.

1.2. Il ricorso introduttivo reca le seguenti doglianze:

- *I – Violazione e falsa applicazione dell'art. 110 del d.lgs. 36/2023. Omessa verifica dell'anomalia dell'offerta. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e illogicità*;

- *II – Violazione dei principi di libera concorrenza e tutela della concorrenza. Aggiudicazione a offerta predatoria*;

- *III – Violazione del principio dell'utile necessario. Aggiudicazione a offerta economicamente insostenibile*;

- *IV – Violazione degli artt. 5, 94, 95 e 98 del d.lgs. 36/2023. Esclusione per falsa dichiarazione e violazione del principio di buona fede. Contraddittorietà comportamentale e venire contra factum proprium – elemento temporale della contraddittorietà*.

I quattro motivi di ricorso vertono tutti, a vario titolo, sulla diseconomicità dell'offerta della controinteressata.

1.3. La ricorrente principale ha quindi chiesto:

- di annullare gli atti impugnati;

- di dichiarare l'inefficacia del contratto eventualmente stipulato e di disporne il subentro.

2. Si sono costituite l'intimata Azienda ospedaliera, a mezzo della difesa erariale, e la società controinteressata.

3. La prima ha depositato una memoria con la quale ha chiesto di rigettare il ricorso e di condannare la ricorrente principale per lite temeraria (art. 26, c. 2, c.p.a.).

4. La seconda ha depositato il ricorso incidentale, le cui doglianze sono così rubricate:

- *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023 – violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2.1 del capitolato speciale di appalto – eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e difetto dei presupposti*;

- *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2.1 del capitolato speciale di appalto – eccesso di potere per difetto di istruttoria*;

- *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 82, co. 4, d.lgs. n. 285/1992 – violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2.1 del capitolato speciale di appalto – eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e difetto dei presupposti*;

- *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 del capitolato speciale di appalto – eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti*;

- *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 68, co. 2 e 11, d.lgs. n. 36/2023 – violazione e/o falsa applicazione degli art. 7.2, 7.3 e 7.4 del disciplinare di gara – eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.*

La controinteressata ha, in buona sostanza, affermato che la ricorrente principale avrebbe dovuto essere esclusa per plurime ragioni, quali: *i.* l'aver reso una dichiarazione non veritiera sul numero di ambulanze nella sua disponibilità; *ii.* l'aver messo a disposizione in più gare svoltesi in differenti Regioni le medesime ambulanze; *iii.* la presenza di ambulanze a "*uso proprio*" e non a "*uso terzi*"; *iv.* l'indeterminatezza dell'offerta con riguardo al personale impiegato; *v.* l'insussistenza dei requisiti speciali in ordine al mandante dell'R.T.I. di cui la ricorrente principale è mandataria.

5. All'udienza pubblica del 24.2.2026 è stato disposto il rinvio della trattazione del ricorso per il rispetto dei termini a difesa rispetto al ricorso incidentale.

6. In prossimità della nuova udienza di discussione del ricorso (all'epoca fissata al 14.4.2026) le parti hanno depositato memorie.

6.1. La ricorrente principale e la difesa erariale hanno ivi rispettivamente eccepito l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso incidentale.

7. Il 10.4.2026 la ricorrente principale ha depositato il ricorso per motivi aggiunti, il cui unico motivo ("*Violazione e falsa applicazione degli artt. 94, 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023. Omessa e mendace dichiarazione. Sussistenza di una causa di esclusione e di un grave illecito professionale. Eccesso di potere per difetto di istruttoria,*

travisamento dei fatti e manifesta illogicità") verte sul fatto che la controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa perché i suoi ritenuti amministratori di fatto sono stati condannati in sede penale all'esito di un giudizio mai comunicato alla resistente amministrazione.

8. All'udienza pubblica del 14.4.2026 è stato disposto un secondo rinvio della trattazione della causa, sempre per la necessità del rispetto dei termini a difesa (questa volta rispetto al ricorso per motivi aggiunti).

9. In prossimità della nuova udienza di discussione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno ribadito le proprie tesi. La controinteressata ha, altresì, eccepito l'irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti e ha chiesto l'eliminazione di talune espressioni sconvenienti e offensive dagli scritti della ricorrente principale, nonché il conseguente risarcimento (art. 89, c.p.c.).

10. All'udienza pubblica indicata in epigrafe la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'analisi del ricorso seguirà il seguente ordine:

i. si prenderanno le mosse dalle ragioni che impongono l'accoglimento delle eccezioni di irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti e del ricorso incidentale, con conseguente superamento di ogni ulteriore profilo di rito e di merito;

ii. seguirà la trattazione del ricorso principale, esplicitando le ragioni che militano per il suo accoglimento.

iii. si concluderà con il vaglio delle domande accessorie articolate dalle parti (vale a dire: *a.* la domanda di subentro e inefficacia del contratto, articolata dalla ricorrente principale; *b.* la domanda di cancellazione di espressioni sconvenienti e offensive con annessa domanda risarcitoria, articolata dalla controinteressata; *c.* la domanda di condanna alle spese per lite temeraria, articolata dalla resistente amministrazione), di cui, come si vedrà, solo quella sub *b* è parzialmente fondata.

2. Si prendano le mosse dalla contestata irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti.

2.1. Con riferimento a tale specifico profilo le posizioni delle parti possono così sintetizzarsi:

i. la controinteressata ha articolato tale eccezione sulla base del fatto che detto ricorso è stato notificato il 9.4.2026, vale a dire a oltre sei mesi dall'aggiudicazione (comunicata il 5.10.2025; cfr. all. 1 al ricorso principale);

ii. la ricorrente principale, ha sostenuto che il ricorso per motivi aggiunti sarebbe stato tempestivo in quanto basato: *a.* sulla sentenza n. 2010 del 12.3.2026 del Consiglio di Stato (di conferma della sent. n. 3233/2025 del TAR Lazio, che - a sua volta - ha escluso l'illegittimità dell'esclusione della controinteressata da un'analoga procedura di gara); *b.* sulla sentenza del 25.3.2026 del Tribunale di Pavia, che ha condannato per taluni reati (in tesi rilevanti ai fini dell'esclusione della controinteressata) i medesimi soggetti indicati dal Consiglio di Stato come "*amministratori di fatto*" della controinteressata.

2.2. L'eccezione di irricevibilità è fondata e va accolta, sulla scorta delle seguenti considerazioni.

La ricorrente principale, come si è visto, ha dato particolare rilievo alle due sentenze di marzo 2026, concernenti la posizione di due soggetti indicati come amministratori di fatto della controinteressata.

Il ricorso per motivi aggiunti, a tutto concedere alla ricorrente principale, si potrebbe considerare tempestivo solo ove fosse quantomeno verosimile che quest'ultima non avesse mai avuto (né avesse potuto acquisire in autonomia) alcuna notizia sui predetti soggetti in epoca antecedente al marzo 2026.

Vi sono, tuttavia, plurimi elementi a sostegno del fatto che la ricorrente principale non solo *potesse conoscere*, ma che *conoscesse effettivamente* le ragioni di possibile esclusione della controinteressata fatte valere solo con i motivi aggiunti.

In punto di conoscibilità di rileva che:

i. la sentenza n. 2010/2026 del Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del TAR Lazio n. 3233 del 13.2.2025, pubblicata in versione non oscurata sul sito istituzionale della giustizia amministrativa;

ii. vi era dunque, da quasi otto mesi prima della pubblicazione dell'aggiudicazione (risalente al 5.10.2025; cfr. all. 1 al ricorso principale), una sentenza consultabile da chiunque che aveva esplicitato l'esistenza di ritenuti amministratori di fatto della controinteressata coinvolti in un procedimento penale;

iii. di contro, la sentenza n. 2010/2026 del Consiglio di Stato è stata pubblicata in versione oscurata, il che rende oggettivamente più complesso il suo reperimento dall'esterno (fermo restando che la ricorrente principale, pur non essendo parte di tale giudizio, l'abbia prodotta in versione integrale; cfr. la produzione documentale allegata ai suddetti motivi aggiunti).

Quanto all'effettiva conoscenza delle circostanze contestate solo in sede di motivi aggiunti, si soggiunge quanto segue:

i. la ricorrente ha ammesso di aver inviato una segnalazione *ad hoc* alla resistente amministrazione il 17.2.2025 (ovvero, quattro giorni dopo la pubblicazione della succitata sentenza del TAR Lazio; cfr. p. 4 della sua memoria del 1°.7.2026, in cui ha affermato – a valle delle considerazioni sull'asserita esistenza di un grave illecito professionale della controinteressata dipendente dalle condotte contestate ai soggetti ritenuti suoi amministratori di fatto, che "*nel caso di specie la stazione appaltante non ha esercitato alcuna discrezionalità: ha semplicemente omesso di valutare, pur essendone pienamente a conoscenza – come dimostra il verbale del 24 settembre 2025, che dà atto della segnalazione della* [ricorrente principale] *del 17 febbraio 2025 –, la sussistenza della causa di esclusione*);

ii. dalla sentenza del TAR Lazio 9304/2026 (prodotta dalla stessa ricorrente principale il 9.7.2026) risulta che la ricorrente principale avesse già segnalato, il 3.10.2024 (dunque, un anno prima dell'aggiudicazione della gara per cui è causa), la

controinteressata a una ASL (cfr. p. 8 della sentenza, in cui si legge quanto segue: "*5. Successivamente, con nota del 3 ottobre 2024 è pervenuta alla Stazione appaltante istanza di esclusione della* [controinteressata] *da parte del concorrente aggiudicatario* [qui ricorrente principale]. *5.1. La Stazione appaltante, "PRESO ATTO della sopra menzionata segnalazione del* [ricorrente principale]*, dalla lettura della quale emerge che apparentemente tali soggetti vengono rinviati a giudizio per reati contro la pubblica amministrazione in diverse località del territorio nazionale, al fine di assicurare il conseguimento di profitti illeciti alla società; CONSIDERATO che tali fatti non sono stati segnalati integralmente dalla* [controinteressata] *alla ASL Roma 5, né in sede di presentazione dell'offerta, né successivamente alla scadenza dei termini di presentazione dell'offerta, si è proceduto ad una nuova visura del Casellario dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, dalla quale è emersa un'ulteriore annotazione del 25.09.2024 scaturita da gara dell'ASL Rieti e relativa a "fattispecie previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti"", con note dell'11 e del 22 ottobre 2024, ha comunicato alla* [controinteressata] *l'avvio del procedimento inteso all'esclusione dalla gara in ragione di elementi, in parte non dichiarati, idonei ad individuare le fattispecie di cui all'art. 80, comma 5, lett. c), c-bis), f-ter) e comma 6 d.lgs. 50/2016*").

Dato un simile quadro, risulta del tutto ingiustificata l'attesa di circa sei mesi per la proposizione del ricorso per motivi aggiunti.

Il che impone di dichiarare detto ricorso irricevibile.

3. Può quindi dirsi dell'irricevibilità del ricorso incidentale.

3.1. Le posizioni delle parti sono le seguenti:

i. la ricorrente principale ha sostenuto che: *a.* l'istanza di accesso alla base del ricorso incidentale è stata presentata il 3.11.2025, a oltre quindici giorni dalla notificazione del ricorso principale (il ricorso è stato notificato il 16.10.2025); *b.* il suddetto termine non sarebbe potuto decorrere dalla pubblicazione della sentenza sull'accesso, tenuto

conto di quanto letteralmente disposto dall'art. 42, c.p.a., in punto di *dies a quo* per la proposizione del ricorso incidentale (coincidente con la notificazione del ricorso principale);

ii. la controinteressata ha sostenuto: *a.* di aver potuto presentare il ricorso incidentale solo a valle dell'ostensione integrale dell'offerta della ricorrente principale, avvenuta il 7.1.2026 a seguito dell'accoglimento del menzionato ricorso per l'accesso; *b.* che la dilazione temporale sarebbe dipesa dalla violazione dell'art. 36, c. 2, d.lgs. n. 36/2023, posto che la stazione appaltante non avrebbe reso immediatamente disponibili le offerte dei primi cinque operatori in graduatoria.

3.2. L'eccezione è fondata e va accolta, sulla scorta delle seguenti considerazioni.

Secondo l'art. 120, c. 2, c.p.a., il ricorso incidentale:

i. va proposto nel termine di trenta giorni (primo periodo);

ii. è disciplinato dall'art. 42, c.p.a. (ultimo periodo).

Il *dies a quo* da considerare ai fini della proposizione del ricorso incidentale in materia di appalti è dunque autonomo e distinto da quello individuato dal secondo e terzo periodo dell'art. 120, c. 2, c.p.a., che considerano esclusivamente il ricorso principale e quello per motivi aggiunti ("*Il termine decorre, per il ricorso principale e per i motivi aggiunti, dalla ricezione della comunicazione di cui all'articolo 90 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge n. 78 del 2022 oppure dal momento in cui gli atti sono messi a disposizione ai sensi dell'articolo 36, commi 1 e 2, del medesimo codice. Per i bandi e gli avvisi con cui si indice una gara che siano autonomamente lesivi, il termine decorre dalla pubblicazione di cui agli articoli 84 e 85 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge n. 78 del 2022*").

L'art. 42, c. 1, c.p.a., al secondo periodo, afferma che il termine di notificazione del ricorso incidentale decorre "*dalla ricevuta notificazione del ricorso principale*".

La giurisprudenza interpreta tale disposizione (che, di per sé, non richiama le categorie della "*comunicazione, notificazione, piena conoscenza o pubblicazione*" dell'art. 41, c. 2, c.p.a.):

i. coerentemente con le esigenze connesse all'effettivo esercizio del diritto di difesa (art. 24, Cost.), che rischierebbero di essere eccessivamente frustrate ove si imponesse ai ricorrenti incidentali la proposizione di ricorsi "*al buio*";

ii. al contempo, tenendo in debita considerazione le esigenze di speditezza tipiche del "*rito appalti*", che escludono la possibilità di un'eccessiva procrastinazione dei tempi di proposizione del ricorso.

In questo quadro va letta la recente pronuncia con cui il giudice di appello si è pronunciato su un caso analogo a quello per cui è causa, dichiarando l'irricevibilità del ricorso incidentale ivi proposto sulla scorta del fatto che l'istanza ostensiva del controinteressato fosse stata presentata oltre il termine di quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione (Cons. St., sez. V, 19 luglio 2024, n. 6527, resa su una fattispecie regolata dal d.lgs. n. 50/2016).

Tale conclusione è stata aggiornata e ribadita nell'attuale contesto normativo.

In particolare, è stato chiarito che anche "*sotto la vigenza dell'attuale codice dei contratti pubblici continui a trovare applicazione il criterio ricavabile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 204/2021, in base al quale deve essere garantito l'intero termine di 30 giorni previsto dall'articolo 120 c.p.a., decorrente dalla conoscenza delle illegittimità o da quando la parte interessata avrebbe potuto prenderne conoscenza usando l'ordinaria diligenza. Tuttavia, secondo quanto affermato dalla più recente giurisprudenza amministrativa, nel computo del termine decadenziale di 30 giorni previsto dall'articolo 120, comma 2, c.p.a. deve essere necessariamente considerato anche "il periodo necessario per proporre l'istanza di accesso onde evitare che possa esservi un ampliamento del termine decadenziale a discrezione dell'interessato stesso, mediante il differimento della presentazione di un'istanza di*

accesso documentale" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 391 del 20 gennaio 2025)" (TAR Lazio, sez. III, 6 marzo 2025, n. 4087, conf. da Cons. St., sez. V, 2 gennaio 2026, n. 13).

Sulla scorta di tali premesse, in quel caso il ricorso incidentale è stato dichiarato irricevibile in quanto:

i. l'istanza di accesso era stata inviata a distanza di n. 14 giorni dalla notifica del ricorso per motivi aggiunti;

ii. sommando tale periodo ai giorni intercorrenti tra l'ostensione della documentazione e la notifica del ricorso incidentale, erano trascorsi complessivi n. 39 giorni.

La succitata sentenza ha condivisibilmente concluso che "*l'irricevibilità del ricorso incidentale non risulta in alcun modo rimediabile, tenuto conto del fatto che l'esigenza dell'ordinamento è quella di tenere fermi i termini per proporre ricorso e di renderli il meno possibile aleatori e sottoposti alle istanze di accesso dei privati, anche laddove agiscano in qualità di partecipanti alle pubbliche gare*" (TAR Lazio. Sent. n. 4087/2025).

Nel caso di specie:

i. il ricorso introduttivo è stato notificato alla controinteressata il 16.10.2025;

ii. quest'ultima ha presentato la propria istanza di accesso il 3.11.2025 (cfr. all. 7 al ricorso incidentale), vale a dire n. 18 giorni dopo la notificazione del ricorso principale;

iii. detta istanza è stata parzialmente riscontrata il 13.11.2025 (cfr. all. 8 al ricorso incidentale);

iv. il ricorso proposto avverso tale incompleta ostensione è stato accolto dalla Sezione con la sentenza n. 2987 del 29.12.2025;

v. i documenti recanti l'offerta della ricorrente principale non oscurati sono stati trasmessi il 7.1.2026 (cfr. all. 10 al ricorso incidentale);

vi. il ricorso incidentale è stato notificato il 6.2.2026, *i.e.* n. 30 giorni dall'ostensione dei documenti.

Complessivamente, dunque, tra la notifica del ricorso principale e quella del ricorso incidentale sono trascorsi almeno n. 48 giorni, che è un lasso di tempo nettamente superiore a quello previsto dal combinato disposto degli artt. 120, c. 2 e 42, c. 1, c.p.a.. "*Almeno n. 48 giorni*" in quanto tale computo non considera l'eventuale rilevanza, ai fini della proposizione del ricorso incidentale, della documentazione parzialmente ostesa dalla stazione appaltante il 13.11.2025.

Dunque, anche il ricorso incidentale è irricevibile.

4. L'irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti e del ricorso incidentale esclude la necessità di ogni ulteriore considerazione sugli stessi (tanto in rito, quanto nel merito).

5. Può passarsi all'analisi del ricorso principale.

5.1. Le posizioni delle parti in causa sono così sintetizzabili.

5.1.1. Tutte le doglianze della ricorrente vertono sul fatto che l'offerta della controinteressata sarebbe strutturalmente in perdita, con la conseguenza che essa:

i. avrebbe dovuto essere sottoposta al sub-procedimento di verifica dell'anomalia;

ii. sarebbe stata resa in violazione del principio di accesso al mercato perché "*predatoria*" (vale a dire, strutturalmente in perdita e compensata dalle utilità conseguite in altre commesse);

iii. avrebbe violato il principio "*dell'utile necessario*";

iv. sarebbe stata il frutto di un contegno contraddittorio della controinteressata (che, come anticipato in narrativa, ha – dapprima – contestato il bando, salvo – in un secondo momento – determinarsi a produrre un'offerta nettamente inferiore a quella degli altri operatori economici partecipanti alla gara);

v. avrebbe concretato una falsa dichiarazione e un grave illecito professionale.

5.1.2. La resistente amministrazione ha sostenuto che, nel caso di specie, non sarebbe stata necessaria la verifica dell'anomalia dell'offerta, in quanto:

i. le contestazioni della controinteressata sulla remunerativitá dell'offerta sarebbero state superate dalla sua nota n. 53368 del 26.9.2024 e dal verbale di chiarimenti n. 2, con i quali sarebbe stato affermato che l'importo indicato a base d'asta avrebbe riguardato una sola annualità di esecuzione del contratto (non l'intero triennio);

ii. la gara in questione sarebbe stata ad alta intensità di manodopera;

iii. per tale tipologia di gare, l'elemento fondamentale per apprezzare la sostenibilità dell'offerta sarebbe il rispetto dei CCNL applicabili al caso concreto;

iv. la controinteressata sarebbe già stata aggiudicataria di un'omologa gara nel 2022 e avrebbe svolto il relativo servizio per euro 3.137.494,50 annui, a fronte degli euro 3.880.058,28 annui di cui alla nuova gara.

5.1.3. La controinteressata ha sostenuto l'erroneità del richiamo alle tesi da essa esposte nel giudizio sul bando, tenuto conto che esso è stato definito con sentenza di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, dipendente dalla presentazione di un'offerta presentata all'esito:

i. di nuove valutazioni imprenditoriali;

ii. dei chiarimenti resi dall'amministrazione sulle modalità di calcolo della base d'asta.

Ha poi sostenuto che la ricorrente principale non avrebbe fornito alcuna spiegazione in ordine alla presunta anomalia del ribasso del 7,40% da essa offerto in sede di gara. Ciò fermo restando il carattere eventuale della verifica dell'anomalia (art. 21 del disciplinare).

5.1.4. La ricorrente principale ha contestato tali argomentazioni sostenendo che:

i. la sentenza di questa Sezione n. 122/2025 avrebbe accertato che la partecipazione alla gara della controinteressata sarebbe dipesa dalla volontà di mantenere il servizio anche in perdita, come da essa dichiarato in sede processuale;

ii. la nota di chiarimenti n. 53368/2024 sarebbe stata irrilevante, perché resa in data antecedente alla proposizione del ricorso sul bando.

A suo dire, l'avvio del sub-procedimento di verifica dell'anomalia sarebbe stato doveroso.

5.2. Le censure di parte ricorrente meritano condivisione, nei limiti delle seguenti considerazioni.

L'art. 110, c. 1, d.lgs. n. 36/2023, statuisce che "*Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa. Il bando o l'avviso indicano gli elementi specifici ai fini della valutazione*".

L'art. 24 del disciplinare (all. 24 della controinteressata, pp. 33 ss.), così dispone in punto di verifica dell'anomalia delle offerte: "*Al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 110 del Codice, e in ogni altro caso in cui, in base a elementi specifici, l'offerta appaia anormalmente bassa, il RUP, avvalendosi, se ritenuto necessario, della Commissione giudicatrice, valuta la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità delle offerte che appaiono anormalmente basse*".

La giurisprudenza dà costante rilievo all'ampia discrezionalità concessa dal nuovo codice dei contratti in punto di verifica dell'anomalia dell'offerta.

Non per nulla, è stato affermato che "*L'art. 110 del D.Lgs. n. 36 del 2023, nella versione aggiornata dal decreto correttivo (D.Lgs. n. 209 del 2024), diversamente dall'art. 97 del D.Lgs. n. 50 del 2016, stabilisce che l'anomalia non debba essere più intesa come deviazione automatica da parametri numerici, ma come una possibile criticità da accertare attraverso un'analisi sostanziale e contestualizzata, affidata alla discrezionalità della stazione appaltante.*

La stazione appaltante può avviare la verifica di anomalia anche in assenza di soglie matematiche, qualora ritenga che l'offerta presenti profili di inattendibilità o di non sostenibilità economica, esercitando un potere valutativo che si fonda su elementi concreti e non meramente formali.

L'art. 110 del D.Lgs. n. 36 del 2023 cit. non impone un metodo predefinito per determinazione della c.d. soglia di anomalia, rimettendo ad ogni singola Amministrazione la valutazione dei criteri da seguire.

Orbene, pur rilevandosi che la disposizione in commento imponga di indicare nel bando gli elementi specifici dai quali desumere automaticamente il giudizio di anomalia dell'offerta, nondimeno non si può escludere che, a fronte delle insufficienti giustificazioni dell'operatore economico in relazione ad una offerta, oggettivamente, anormalmente bassa, la stazione appaltante possa correttamente avviare la valutazione di congruità.

15.2. L'art. 54 del D.Lgs. n. 36 del 2023 prevede che le stazioni appaltanti possano comunque valutare la congruità dell'offerta che in base ad elementi specifici appaia anormalmente bassa.

Il legislatore ha così recuperato, nel testo del nuovo Codice in materia di appalti, quanto previsto dall'art. 97, comma 6, del D.Lgs. n. 50 del 2016, in tema di verifica facoltativa della congruità dell'offerta.

La giurisprudenza amministrativa, in presenza di una verifica facoltativa della congruità dell'offerta di un operatore economico, riconosce alla stazione appaltante un'ampia discrezionalità con riguardo alla scelta di procedere, o meno, alla verifica di congruità, con la conseguenza che il ricorso all'istituto (come pure la mancata applicazione di esso) non necessita di una particolare motivazione, né può essere sindacato se non nelle ipotesi, remote, di una macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto (Cons. Stato, n. 604 del 2018).

Più specificatamente, la valutazione di anomalia dell'offerta costituisce tipica 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 irragionevolezza, irrazionalità,

illogicità, arbitrarietà o travisamento dei fatti; in altri termini, 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; laddove, pertanto, le valutazioni dell'amministrazione in ordine alla congruità della offerta, pur in ipotesi opinabili, siano tuttavia motivate sotto il profilo tecnico discrezionale e fondate su dati, anche statistici, non manifestamente errati né travisati (o del cui errore o travisamento non sia stata fornita alcuna dimostrazione in giudizio), non può che concludersi per il rigetto della relativa impugnazione (ex multis, Consiglio di Stato n. 2170 del 2023). Anche la decisione di non procedere alla mancata verifica di anomalia dell'offerta, pertanto, costituisce una scelta discrezionale e facoltativa dell'amministrazione, che diventa sindacabile dal giudice amministrativo solo nei casi di manifesta illogicità e ragionevolezza, o quando alla base vi sia un decisivo errore di fatto. Tale indirizzo interpretativo appare giustificato dall'ampiezza del presupposto su cui l'art. 54 (e prima di esso, l'art. 97, co. 6, del D.Lgs. n. 50 del 2016) fonda la discrezionalità dell'amministrazione appaltante, la quale "può" valutare la congruità di un'offerta in base a "elementi specifici" e nel caso in cui essa "appia anormalmente bassa".

Come precisato più volte dalla giurisprudenza di settore, la verifica di anomalia dell'offerta mira ad accertare se l'offerta, in concreto, risulti, nel suo complesso, attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; pertanto, la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (ex multis, Cons.

Stato, n. 2879 del 2019; id n. 726 del 2019; id n. 430 del 2018), come invece pretende l'appellante.

Pertanto, l'esito della gara può essere travolto quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile e insidiata da indici strutturali di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto volta al perseguimento dell'interesse pubblico" (Cons. St., sez. V, 20 marzo 2026, n. 2368).

La questione diviene, quindi, quella di verificare se la scelta della stazione appaltante di non procedere, nel caso di specie, alla verifica dell'anomalia dell'offerta della controinteressata, tenuto conto del peculiare contesto in cui essa è stata formulata, sia o meno sussumibile all'interno della categoria della non manifesta illogicità o irragionevolezza.

La sentenza n. 122/2025 della Sezione ha testualmente citato la memoria di replica della società qui controinteressata, con la quale quest'ultima ha dichiarato in sede giurisdizionale di avere – quantomeno – accettato il rischio di proporre una "*offerta predatoria*" (a p. 3 della sent. n. 122/2025, prodotta come all. 6 al ricorso principale, si legge che "*Con memoria di replica del 3.1.2025, parte ricorrente* [vale a dire, la controinteressata in questo giudizio] *insisteva nella declaratoria di improcedibilità del ricorso, evidenziando che "...la ragione della partecipazione alla gara non è affatto incompatibile con il motivo di ricorso, essendo dipesa dalla volontà dell'operatore economico di non perdere il servizio che in atto svolge, accettando il rischio di svolgerlo in perdita e compensando tale perdita con i margini ottenuti da altre commesse*").

Quanto sopra non costituisce né un accertamento giurisdizionale sulla natura "*predatoria*" dell'offerta né giustifica, in sé, la necessarietà di tale qualificazione.

Ma avrebbe al contempo imposto un minimo sforzo motivazionale da parte dell'amministrazione resistente per escludere la necessarietà del ricorso al sub-

procedimento di verifica dell'anomalia, a maggior ragione ove si considerino le seguenti evidenze documentali.

Dalla delibera di aggiudicazione (all. 2 al ricorso) risultano le seguenti offerte economiche:

i. la controinteressata ha offerto euro 9.541.126,91, corrispondente a un ribasso del 7,40%;

ii. la ricorrente principale ha offerto euro 10.122.776,10, corrispondente a un ribasso dell'1,75%;

iii. il terzo classificato ha offerto euro 10.299.216,35, corrispondente a un ribasso dello 0,04%.

L'offerta della controinteressata corrisponde a un ribasso pari a circa quattro volte quello offerto dalla ricorrente principale e, in termini assoluti, ha determinato un abbassamento dell'offerta pari a circa euro 580.000,00 nel triennio rispetto all'offerta di quest'ultima.

Il tutto senza considerare nemmeno l'offerta del terzo classificato.

A fronte di un'offerta siffatta, resa peraltro a valle di un contenzioso in cui il soggetto che ha offerto un ribasso così significativo ha espressamente dichiarato in sede giurisdizionale di voler trattenere la commessa anche a rischio di effettuarla in perdita, risulta oggettivamente illogica la mancanza di qualsiasi considerazione, da parte dell'amministrazione, sulle ragioni per cui una simile offerta non sarebbe stata anomala e non avrebbe richiesto nemmeno l'avvio del sub-procedimento volto a escludere tale possibile anomalia (i verbali nn. 2 e 6, prodotti dalla ricorrente principale come all. 4 e 5 al ricorso introduttivo, tacciono su tale specifico profilo).

A ciò si aggiunga che le affermazioni della resistente amministrazione in ordine all'incremento di remunerazione della nuova commessa rispetto a quella del 2022, così come sulla sostanziale identità delle due commesse ottenute dalla controinteressata, oltre a non essere state nemmeno abbozzate in sede procedimentale,

non sono state nemmeno supportate in questa sede processuale dalla correlata documentazione (il che sarebbe stato doveroso ai sensi dell'art. 64, c. 1, c.p.a.), il che le rende – in ogni caso - non verificabili.

Concludendo: la radicale e ingiustificata pretermissione di ogni considerazione, da parte della resistente amministrazione, sulle ragioni che avrebbero escluso il carattere anomalo dell'offerta della controinteressata – che presenta oggettivi elementi di distonia rispetto alle offerte economiche degli altri operatori che hanno partecipato alla gara per cui è causa ed è stata, altresì, resa a valle di un contenzioso in cui l'anzidetta controinteressata ha contestato in radice la gara per la sua diseconomicità, salvo poi dichiarare di aver presentato l'offerta, sia pur in possibile perdita, per mantenere la commessa e "*bilanciare*" le eventuali perdite con altri guadagni *aliunde* conseguiti – non può che essere censurata come manifestamente illogica.

Il che impone di accogliere sotto tale profilo le doglianze di parte ricorrente, con conseguentemente annullamento degli atti impugnati e retrocessione della procedura di gara al momento della valutazione delle offerte economiche ai fini del compimento di adeguate valutazioni in punto di eventuale avvio del sub-procedimento di verifica dell'anomalia sull'offerta della controinteressata.

6. Residuano le seguenti istanze accessorie articolate a vario titolo dalle parti.

Come anticipato, il riferimento è:

i. alle domande di inefficacia del contratto eventualmente stipulato e di subentro della ricorrente principale;

ii. alla richiesta della controinteressata di cancellazione delle espressioni offensive con la contestuale domanda risarcitoria;

iii. all'istanza della resistente amministrazione di condanna della ricorrente principale per lite temeraria.

6.1. Le domande accessorie della ricorrente principale non possono trovare accoglimento, in quanto:

i. l'annullamento degli atti impugnati, come si è visto, non comporta l'esclusione automatica della controinteressata;

ii. la gara è stata svolta con la tecnica dell'inversione procedimentale, il che impone lo svolgimento di adeguate verifiche nei confronti del soggetto individuato quale possibile aggiudicatario (cfr. artt. 21 e 27 del disciplinare, prodotto come all. 7 al ricorso principale), con conseguente impossibilità di dichiarare il subentro del ricorrente principale in sede giurisdizionale senza che tali previe verifiche siano state svolte;

iii. non risulta, in ogni caso, che il contratto sia stato stipulato nelle more del presente giudizio.

6.2. Può quindi passarsi alla domanda di cancellazione delle espressioni offensive, articolata dalla controinteressata.

6.2.1. Le posizioni delle parti sono le seguenti:

i. secondo la controinteressata, la ricorrente principale avrebbe utilizzato espressioni offensive nella misura in cui ha sostenuto che i soggetti da essa ritenuti amministratori di fatto della controinteressata medesima sarebbero stati condannati, tra l'altro, per associazione per delinquere;

ii. la ricorrente principale ha contestato tale richiesta, affermando che la loro assoluzione dall'imputazione di associazione per delinquere (capo 16 del decreto di rinvio a giudizio) non avrebbe fatto venir meno la condanna per altri reati, in tesi comunque rientranti nel fuoco dell'art. 94, c. 1, d.lgs. n. 36/2023.

6.2.2. L'anzidetta domanda è fondata e va accolta, nei limiti che seguono.

L'art. 89, c.p.c., stabilisce che:

"*Negli scritti presentati e nei discorsi pronunciati davanti al giudice, le parti e i loro difensori non debbono usare espressioni sconvenienti od offensive.*

Il giudice, in ogni stato della istruzione, può disporre con ordinanza che si cancellino le espressioni sconvenienti od offensive, e, con la sentenza che decide la causa, può

*inoltre assegnare alla persona offesa una somma a titolo di risarcimento del danno anche non patrimoniale sofferto, quando le espressioni offensive non riguardano l'oggetto della caus*a".

Tale disposizione è applicabile nel processo amministrativo per effetto del rinvio esterno di cui all'art. 39, c.p.a. (Cons. St., sez. IV, 9 maggio 2024, n. 4187).

La giurisprudenza ha altresì precisato che "*le espressioni sconvenienti od offensive consistono in tutte quelle frasi - attinenti o meno all'oggetto della controversia – che: i) superino il limite della correttezza e della convenienza processuale; ii) siano espresse nei riguardi dei soggetti presenti nel processo al fine di ledere il loro valore e i loro meriti; iii) violino i principi posti a tutela del rispetto e della dignità della persona umana e del decoro del procedimento (massimo davanti ad una giurisdizione superiore)*" (Cons. St., sez. IV, 6 aprile 2022, n. 2551).

La cancellazione è, in altre parole, giustificata in presenza di espressioni dettate da puro e gratuito intento dispregiativo meramente offensivo nei confronti della controparte, mentre va esclusa allorché le frasi adoperate, sebbene criticabili, conservino pur sempre un rapporto, anche indiretto, con la materia controversa (TAR Liguria, sez. II, 25 maggio 2026, n. 675 e giurisprudenza ivi citata).

Il potere di ordinare o meno la cancellazione di tali espressioni costituisce esercizio di una facoltà discrezionale del decidente (Cass. civ., sez. III, ordinanza 23 giugno 2025, n. 16844).

Nel caso di specie, la ricorrente principale, a p. 6 del ricorso per motivi aggiunti, ha sostenuto che "*i reati per cui* [i ritenuti amministratori di fatto della controinteressata] *sono stati condannati comprendono, a vario titolo associazione per delinquere (art. 416 c.p.)*" e altri reati.

Le stesse affermazioni sono state ribadite dalla ricorrente principale con la memoria del 1.7.2026 (pp. 2-3).

Ciò è avvenuto nonostante la ricorrente principale:

i. abbia prodotto, in uno con il ricorso per motivi aggiunti, il dispositivo della sentenza del Tribunale di Pavia, da cui risulta la condanna dei ritenuti amministratori di fatto della controinteressata solo per *alcuni* dei campi di imputazione loro contestati e senza che la loro asserita condanna per associazione per delinquere fosse stata chiaramente affermata dall'articolo di stampa da essa allegato con l'anzidetto ricorso, il quale ha invece *distinto*: *a.* i reati di cui gli imputati sono stati accusati; *b.* le pene a cui essi sono stati condannati. Dunque, anche a voler prescindere da quanto affermato in punto di irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti sulla risalente conoscenza della contestata causa di esclusione da parte della ricorrente principale (causa di esclusione – si rammenta – dipendente proprio dall'esistenza dei ritenuti amministratori di fatto "*controindicati*"), resta il fatto che quest'ultima avrebbe dovuto comunque evitare di affermare in questa sede l'esistenza di una condanna in sede penale a carico di detti soggetti non corroborata da dati certi e oggettivi;

ii. abbia successivamente avuto, in questo giudizio, la possibilità di confrontare la sentenza di condanna con il decreto di rinvio a giudizio (prodotto dalla difesa erariale il 18.6.2026), con conseguente venir meno di ogni dubbio in ordine ai reati per i quali i suddetti ritenuti amministratori di fatto fossero stati condannati. E, cionondimeno, ha ribadito il riferimento alla condanna per associazione a delinquere.

Ne consegue l'accoglimento dell'istanza di cancellazione delle espressioni sconvenienti e offensive utilizzate dalla ricorrente nel ricorso per motivi aggiunti e nella memoria dell'1.7.2026, sopra meglio specificate.

L'istanza risarcitoria della controinteressata va invece rigettata in quanto le citate espressioni sconvenienti e offensive non possono comunque dirsi estranee all'oggetto della causa (art. 89, c. 2, c.p.c.).

6.3. Va, infine, rigettata l'istanza della resistente amministrazione volta a condannare la ricorrente principale per "*lite temeraria*", da escludere in ragione dell'intervenuto accoglimento del ricorso, seppure nei limiti di cui alla superiore motivazione.

7. Stante quanto precede, il Collegio:

- dichiara irricevibili il ricorso per motivi aggiunti e il ricorso incidentale;

- accoglie il ricorso introduttivo nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, dispone l'annullamento degli atti ivi impugnati, con conseguente retrocessione della procedura di gara al momento della valutazione delle offerte economiche ai fini del compimento di adeguate valutazioni in punto di eventuale avvio del sub-procedimento di verifica dell'anomalia;

- accoglie l'istanza di cancellazione delle espressioni sconvenienti e offensive e ne ordina la cancellazione nei termini sopra meglio specificati;

- rigetta la connessa istanza risarcitoria;

- compensa le spese di lite, tenuto conto della peculiarità della vicenda e dei profili di reciproca soccombenza delle parti, con la precisazione che resta a carico della resistente amministrazione il contributo unificato sostenuto dalla ricorrente principale per la proposizione del ricorso introduttivo, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 13, c. 6-*bis*.1, d.P.R. n. 115/2002, e del fatto che l'accoglimento di tale ricorso è dipeso da un'omissione a essa imputabile.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara irricevibili il ricorso per motivi aggiunti e il ricorso incidentale;

- accoglie il ricorso introduttivo nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, dispone l'annullamento degli atti ivi impugnati, con conseguente retrocessione della procedura di gara al momento della valutazione delle offerte economiche ai fini del compimento di adeguate valutazioni in punto di eventuale avvio del sub-procedimento di verifica dell'anomalia;

- accoglie l'istanza di cancellazione delle espressioni sconvenienti e offensive e ne ordina la cancellazione, come da motivazione;
- rigetta la connessa istanza risarcitoria;
- compensa le spese di lite, salva la rifusione dell'importo sostenuto dalla ricorrente a titolo di contributo unificato per la proposizione del ricorso introduttivo, il cui onere è posto a carico della resistente amministrazione.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente
Fabrizio Giallombardo, Primo Referendario, Estensore
Pierluigi Buonomo, Primo Referendario

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Fabrizio Giallombardo **Salvatore Veneziano**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.