

Il diritto urbanistico-edilizio e il regime giuridico dei beni pubblici: i limiti alla tutela giurisdizionale del terzo privato nell'esercizio del potere repressivo degli abusi edilizi

di Ivan Carino

Data di pubblicazione: 23-7-2026

La sentenza in commento affronta una questione di rilevante interesse pratico e sistematico, che si colloca all'intersezione tra il diritto urbanistico-edilizio, il regime giuridico dei beni pubblici e i limiti alla tutela giurisdizionale del privato avverso l'esercizio – o il mancato esercizio – del potere repressivo degli abusi edilizi su suolo demaniale. Al centro della controversia si pone una domanda di fondo che attraversa trasversalmente l'intero impianto della sentenza: chi può impugnare il provvedimento con cui l'Amministrazione comunale archivia – o comunque non dà integrale esecuzione – a un'ordinanza di demolizione emessa ai sensi dell'art. 35 del D.P.R. n. 380/2001?

Guida alla lettura.

1. Inquadramento generale.

Il caso sottoposto all'esame del T.A.R. siciliano trae origine dall'impugnazione, proposta da un privato, della determinazione con cui il Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Longi aveva disposto l'archiviazione di un'ordinanza di demolizione precedentemente emessa ai sensi del citato art. 35, ritenendo raggiunta l'ottemperanza a seguito della sola rimozione del binario posizionato sulla sede stradale, lasciando invariato il muretto in pietra locale oggetto della contestazione. Il ricorrente, nella sua veste di soggetto confinante, lamentava che le opere abusive insistessero non soltanto su suoli demaniali (la strada comunale), ma che si sarebbero altresì estese sulla propria proprietà privata per circa cinquanta centimetri, con conseguente lesione del diritto dominicale.

Il TAR ha dichiarato il ricorso inammissibile, articolando una motivazione che merita di essere analizzata nei suoi profili essenziali: quello attinente alla struttura e alla finalità del potere ex art. 35 T.U. Edilizia, quello — centrale e sviluppato con particolare acutezza — concernente la legittimazione al ricorso e l'interesse del terzo privato avverso i provvedimenti di archiviazione degli ordini demolitori, e, infine, quello relativo alla distribuzione dell'onere della prova nel giudizio amministrativo.

2. La specialità dell'art. 35 T.U. Edilizia rispetto all'art. 31.

Il punto di partenza dell'analisi non può che essere la disposizione di riferimento. L'art. 35 del D.P.R. n. 380/2001 stabilisce: *"Qualora sia accertata la realizzazione, da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 28, di interventi in assenza di permesso di costruire, ovvero in*

totale o parziale difformità dal medesimo, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, previa diffida non rinnovabile, ordina al responsabile dell'abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo."

Tale disciplina si caratterizza per la sua marcata specialità rispetto al regime ordinario dettato dall'art. 31 del medesimo T.U., che governa le demolizioni di interventi abusivi su suoli privati. Le differenze sono sostanziali e incidono direttamente, come si vedrà, sulla questione della legittimazione dei terzi.

In primo luogo, l'art. 35 non prevede il termine di novanta giorni per la spontanea demolizione da parte del responsabile, ma soltanto una *"previa diffida non rinnovabile"*, che — secondo la giurisprudenza — può anche essere incorporata nell'ordinanza di demolizione stessa, senza che sia necessario assegnare un lasso temporale minimo [Consiglio di Stato, Sez. II, Sentenza 5 luglio 2019, n. 4662/2019]. In secondo luogo, e soprattutto, non è configurabile alcun meccanismo di acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'area di sedime, posto che il suolo appartiene già a un ente pubblico. In terzo luogo, la demolizione è eseguita a cura del Comune e a spese del responsabile dell'abuso, senza che l'ente pubblico proprietario del suolo possa essere in alcun modo gravato da conseguenze sanzionatorie.

La *ratio* della norma è dunque univoca e teleologicamente orientata: **tutelare il patrimonio pubblico dagli abusi altrui, preservando l'integrità dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile**. Come ha puntualmente chiarito il Consiglio di Stato, la norma dell'art. 35 T.U. Edilizia *"non è posta a tutela solo della natura demaniale dei terreni ma in genere del patrimonio pubblico, essendo riferita anche ai suoli del patrimonio dello Stato e degli enti pubblici, anche non territoriali"* [Consiglio di Stato, Sez. II, Sentenza 5 luglio 2019, n. 4662].

Questa connotazione pubblicistica del potere non è una mera qualificazione teorica: essa genera conseguenze pratiche immediate e dirette sul piano della legittimazione processuale, come la sentenza in commento dimostra con efficace chiarezza.

3. La legittimazione del terzo ad impugnare l'archiviazione dell'ordine demolitorio: profili generali e specificità del potere ex art. 35.

3.1. Il quadro generale: legittimazione e interesse al ricorso come condizioni autonome.

Prima di affrontare la questione specifica posta dalla sentenza, occorre ricostruire il quadro generale entro cui essa si iscrive. La giurisprudenza amministrativa — con l'importante apporto sistematico dell'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22 del 9 dicembre 2021** — ha affermato il principio per cui, nei giudizi in materia edilizia, legittimazione al ricorso e interesse al ricorso costituiscono condizioni dell'azione autonome e distinte, entrambe necessarie per l'ammissibilità del ricorso: *"Nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio*

della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato." [Adunanza Plenaria n. 22/2021].

La *vicinitas* — intesa come **stabile collegamento tra il ricorrente e la zona interessata dall'intervento** — costituisce il **criterio fondamentale di differenziazione della posizione soggettiva del ricorrente rispetto alla generalità dei consociati, fondando così la legittimazione ad agire** [Tar Catania Sez. I, Sentenza 23.4.2025, n. 1313]. Tuttavia, essa non vale da sola a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che richiede la dimostrazione di **uno specifico pregiudizio concreto e attuale derivante dall'atto impugnato** [Adunanza Plenaria n. 22/2021; Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sentenza 26 ottobre 2023, n. 736].

Questo schema generale — elaborato principalmente con riferimento all'impugnazione di titoli edilizi da parte di terzi — viene ora applicato e specificato dalla sentenza in commento con riferimento alla diversa e più delicata ipotesi dell'impugnazione, da parte di un terzo, del provvedimento di archiviazione di un ordine di demolizione ex art. 35.

3.2. La specificità del potere ex art. 35: l'esclusione strutturale del terzo privato dalla legittimazione.

Il TAR Catania individua il primo e più radicale ostacolo alla legittimazione della ricorrente in un dato di carattere strutturale, che attiene alla natura e alla finalità del potere esercitato dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 35 T.U. Edilizia.

Come si legge nella sentenza in commento: *"la diffida prevista dall'art. 35 del d.P.R. n. 380/2001, essendo esclusivamente finalizzata a reprimere gli abusi realizzati su beni demaniali o appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici, indipendentemente dalla circostanza che tali interventi possano essere consentiti da discipline settoriali, **non è posta a tutela del diritto di difesa del privato, ma è diretta alla salvaguardia dell'interesse pubblico al corretto uso del patrimonio pubblico.**"*

Questa affermazione si pone come punto nodale dell'intera motivazione. Il **potere repressivo ex art. 35**, nella sua essenza funzionale, **non è strutturalmente orientato alla tutela di posizioni soggettive private**: esso esiste nell'ordinamento esclusivamente in quanto **strumento di cura dell'interesse pubblico alla conservazione e all'integrità del demanio e del patrimonio degli enti pubblici**. Non vi è, in esso, alcun riflesso automatico di tutela individuale nei confronti dei soggetti confinanti o comunque prossimi all'area interessata dall'abuso.

Questa constatazione produce una prima, rilevante **conseguenza sul piano della legittimazione**: **il terzo privato che aspiri a ottenere l'esecuzione integrale di un'ordinanza di demolizione emessa ex art. 35 non può invocare a sostegno della propria azione la sola qualità di destinatario indiretto degli effetti benefici della repressione dell'abuso**. L'interesse alla conservazione del demanio è un interesse pubblico, non un interesse individuale differenziato del vicino.

La sentenza, a questo riguardo, si muove nel solco di un consolidato orientamento giurisprudenziale che, nell'ambito dell'esercizio del potere ex art. 31, ha già chiarito come **il mero denunciante non possa considerarsi titolare di un interesse a contraddire**

"se non quando prospetti una concreta lesività, per i propri diritti reali, derivante dall'opera edilizia oggetto di demolizione" poiché solo in tale caso egli ***"è direttamente avvantaggiato dall'ordine di demolizione, vantando un interesse qualificato a difendere la propria posizione giuridica"*** [Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 3 febbraio 2022, n. 771]. A fortiori, tale principio opera — con ancora maggiore rigore — nell'ambito del potere ex art. 35, la cui funzione è esclusivamente pubblicistica.

3.3. La contraddizione logico-giuridica interna alla posizione del ricorrente: il presupposto del potere che esclude la legittimazione.

Il profilo più originale e sistematicamente più pregnante della sentenza in commento risiede nell'individuazione di una contraddizione logica interna alla posizione processuale della ricorrente, che il Tribunale evidenzia con argomento di notevole coerenza sistematica.

Come si legge esplicitamente nella motivazione: ***"La prospettazione della ricorrente, invero, nella parte in cui lamenta che le opere realizzate avrebbero inciso sul suo diritto di proprietà smentisce lo stesso presupposto logico-giuridico sotteso all'ordinanza di demolizione di cui si chiede l'integrale esecuzione, ossia la realizzazione delle opere 'su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici'."*** Il ragionamento è di lineare chiarezza: **il potere ex art. 35 T.U. Edilizia presuppone, quale condizione applicativa imprescindibile, che l'abuso edilizio insista su suolo pubblico. Questo dato, che costituisce il fondamento dell'ordinanza di demolizione e il parametro di legittimità dell'azione amministrativa, è però esattamente quello che la ricorrente nega, assumendo che le opere abbiano sconfinato sulla propria proprietà privata.**

La **struttura logica è quindi quella di un'autocontraddizione**: per fondare la propria legittimazione, la ricorrente allega uno sconfinamento nella propria proprietà privata; ma questa stessa allegazione sottrae il fondamento normativo al potere ex art. 35 che chiede di vedere eseguito, poiché quel potere esiste e può essere esercitato soltanto ove le opere insistano su suolo pubblico. I due assunti si escludono vicendevolmente: o il suolo è pubblico — e allora la ricorrente non può vantare un diritto reale su di esso — ovvero il suolo è (anche) privato — e allora il potere applicabile non è quello ex art. 35, ma quello ex art. 31 del T.U. Edilizia.

3.4. La legittimazione del terzo nella specifica ipotesi di provvedimento di archiviazione: i confini tracciati dalla pronuncia.

La sentenza non si limita a escludere in radice la legittimazione del terzo privato nell'ambito del procedimento ex art. 35, ma elabora con cura i confini entro cui tale legittimazione potrebbe in astratto riconoscersi, tracciando così una linea di demarcazione che ha un notevole valore ermeneutico anche per casi futuri.

Il Tribunale afferma, in via di principio, che: ***"la legittimazione ad ottenere l'esecuzione dell'ordinanza ex art. 35 del d.P.R. n. 380 del 2001 può anche concentrarsi su un soggetto originariamente estraneo al rapporto tra P.A. e privato destinatario dell'ordine di demolizione, purché la posizione del terzo e il suo interesse siano differenziati dagli altri consociati in ordine ad un pregiudizio che presuppone e non esclude, invece, la natura demaniale del bene."***

Questa affermazione è di grande rilievo: il **Collegio non esclude in termini assoluti che un terzo possa avere legittimazione ad agire per ottenere l'esecuzione di un'ordinanza demolizione ex art. 35**, ma subordina tale legittimazione a una condizione precisa e rigorosa: **il pregiudizio dedotto dal terzo deve presupporre, e non escludere, la natura demaniale del bene su cui insiste l'abuso.**

In altre parole, il terzo che intenda dolersi dell'inerzia o dell'inadempimento dell'Amministrazione nell'esecuzione di un ordine demolitorio ex art. 35 deve poter dedurre un **pregiudizio che si correli alla lesione del demanio pubblico** (ad esempio, perché l'abuso su suolo demaniale priva il terzo di un uso collettivo del bene pubblico, ovvero perché genera effetti pregiudizievoli che si proiettano sulla sua sfera giuridica pur mantenendo la demanialità del suolo come presupposto), **senza però affermare che l'abuso si estende su suolo privato di sua proprietà, giacché in tal caso viene meno la stessa fattispecie normativa che fonda il potere ex art. 35.**

Questa costruzione giurisprudenziale segna il **discrimine** tra:

- a. il **terzo che deduce un interesse riflesso alla tutela del demanio** (potenzialmente ammissibile, ove sufficientemente differenziato);
- b. il **terzo che deduce una lesione del proprio diritto reale su un'area che assume essere di sua proprietà** (inammissibile, perché logicamente incompatibile con il presupposto del potere ex art. 35).

Nel caso di specie, la ricorrente si era collocata nella seconda categoria, allegando uno sconfinamento delle opere nella propria proprietà privata: donde l'inammissibilità del ricorso.

4. Il difetto di interesse al ricorso: la simmetria funzionale tra la pretesa ripristinatoria del privato e l'interesse demaniale dell'Amministrazione.

Accanto al difetto di legittimazione in senso stretto, la sentenza individua un autonomo e concorrente profilo di inammissibilità nel **difetto di interesse al ricorso**, inteso come **assenza di quella simmetria funzionale tra il tipo di potere esercitato dall'Amministrazione e la pretesa azionata dal ricorrente.**

Il Tribunale osserva che nel caso di specie **difetta: "la necessaria simmetria tra la funzione dell'ordinanza di demolizione (che sottende un interesse volto alla tutela demaniale) adottata dall'amministrazione comunale e la pretesa ripristinatoria (cui sottende un interesse petitorio) della parte ricorrente."**

Questa osservazione è di pregnante rilievo sistematico. La ricorrente, pur avendo dedotto la violazione dell'art. 35 T.U. Edilizia, perseguiva attraverso il ricorso un obiettivo sostanzialmente diverso da quello che quella norma intende realizzare: non già la tutela dell'integrità del demanio stradale (interesse pubblico), ma il ripristino dei confini della propria proprietà privata (interesse petitorio individuale). Si tratta di un'evidente **divergenza teleologica tra lo strumento processuale utilizzato e la finalità sostanzialmente perseguita, che impedisce di ravvisare nell'esecuzione dell'ordinanza ex art. 35 una utilità concreta e diretta per la sfera giuridica della ricorrente, almeno nei termini in cui essa ha articolato la propria domanda.**

Il Collegio precisa, con un inciso di notevole interesse, che la pretesa ripristinatoria della ricorrente sarebbe *"astrattamente tutelabile"* per altra via: il richiamo è evidente agli strumenti di diritto civile (azione negatoria *servitutis*, rivendicazione, risarcimento del danno) ovvero all'eventuale impugnazione di un diverso provvedimento edilizio, qualora ne ricorrano i presupposti. Ciò che la ricorrente non può fare è veicolare quella pretesa attraverso un procedimento — quello ex art. 35 — strutturalmente preordinato a finalità pubblicistiche incompatibili con l'interesse di parte.

5. L'onere della prova e il diniego di verifica: il presidio contro l'azione popolare mascherata.

Il profilo di maggiore utilità pratica della sentenza in commento attiene alla gestione dell'onere probatorio e al diniego della verifica richiesta dalla ricorrente. Su questo punto, il Tribunale offre un'importante precisazione che vale anche in via subordinata, come argomento di chiusura dell'impianto motivazionale.

Il Collegio afferma esplicitamente che, **anche ove si volesse equiparare, ai fini della legittimazione, la posizione del terzo nell'ipotesi ex art. 35 a quella configurabile nell'ambito dell'art. 31, resterebbe comunque l'assenza di prova del pregiudizio subito.** Come si legge nella motivazione: *"l'incidenza delle opere abusive sul fabbricato della ricorrente sia rimasta generica e del tutto indimostrata poiché anche la relazione tecnica depositata [...] si è limitata a descrivere lo stato dei luoghi senza delineare e specificare i termini e l'estensione del lamentato sconfinamento."*

Questa **carenza probatoria si riflette su entrambe le condizioni dell'azione:** essa **priva la ricorrente della legittimazione** (mancata dimostrazione della titolarità di una posizione giuridica differenziata rispetto ai consociati) **e dell'interesse** (mancata dimostrazione della lesione delle facoltà dominicali). Due distinte insufficienze che si cumulano, rendendo ancora più solida la declaratoria di inammissibilità.

A questa carenza probatoria, la ricorrente aveva tentato di porre rimedio attraverso l'istanza di verifica, chiedendo al giudice di disporre un accertamento tecnico sullo stato dei luoghi. Il TAR Catania nega tale richiesta con motivazione di principio: *"la chiesta verifica [...] non può essere disposta per supplire alle lacune probatorie in cui sia incorsa una delle parti sollevandola dall'onere di fornire in giudizio un principio di prova a sostegno delle proprie deduzioni, conformemente a quanto previsto per il processo civile dall'art. 2697 c.c. e*

dall'art. 115 c.p.c..".

Tale statuizione si colloca nel solco di un orientamento giurisprudenziale consolidato [T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, Sentenza 23 aprile 2025, n. 1313] e costituisce un presidio fondamentale contro il rischio che l'azione del terzo in materia edilizia si trasformi in una *actio popularis* — orientata al mero ripristino della legalità urbanistica — surrettiziamente veicolata attraverso la domanda di accertamento tecnico, per eludere così l'onere di allegazione e prova che grava sul ricorrente. La verifica **non è strumento di ricerca esplorativa**: essa presuppone che il ricorrente abbia già assolto il proprio onere probatorio introduttivo e che rimangano da chiarire soltanto aspetti tecnici di contorno.

6. Riflessioni conclusive: il terzo, la legittimazione verso l'archiviazione della demolizione ex art. 35 e il confine tra tutela del diritto reale e interesse pubblico

La sentenza in commento delinea con precisione la mappa dei diritti processuali del terzo nell'ambito dei procedimenti ex art. 35 T.U. Edilizia, offrendo una risposta sistematicamente coerente a una questione che la pratica del contenzioso edilizio pone con crescente frequenza.

In sintesi, possono trarsi i seguenti principi:

- 1. il terzo privato non ha in via generale legittimazione ad agire** per ottenere l'esecuzione - o per impugnare l'archiviazione - di un'ordinanza di demolizione emessa ai sensi dell'art. 35 T.U. Edilizia, in quanto tale potere è funzionalmente orientato alla tutela del patrimonio pubblico e non a quella dei diritti soggettivi dei privati confinanti;
- 2. una legittimazione in capo al terzo è astrattamente configurabile**, ma richiede che il pregiudizio dedotto sia compatibile con - e non contraddittorio rispetto a - il presupposto della demanialità del suolo che fonda il potere ex art. 35;
- 3. la deduzione di uno sconfinamento dell'abuso nella proprietà privata del ricorrente esclude strutturalmente la legittimazione di quest'ultimo ad agire per l'esecuzione dell'ordinanza ex art. 35**, perché nega il presupposto logico-giuridico di quella stessa ordinanza;
- 4. anche a voler ammettere la legittimazione del terzo**, l'interesse al ricorso richiede la dimostrazione puntuale e concreta del pregiudizio subito alle proprie facoltà dominicali, con onere probatorio che grava interamente sul ricorrente e che non può essere assolto attraverso la verifica officiosa;
- 5. il rimedio appropriato per il privato che lamenti uno sconfinamento** nella propria proprietà da parte di opere abusive insistenti su suolo stradale è di natura civilistica (tutela del diritto reale) ovvero edilizio-urbanistica attraverso canali diversi dall'esecuzione del potere ex art. 35;

La linea di demarcazione tracciata dalla pronuncia in commento è dunque non solo giuridicamente corretta, ma sistematicamente necessaria: riconoscere al privato confinante una legittimazione incondizionata ad agire per l'esecuzione dei poteri ex art. 35 significherebbe trasformare ogni vicino in un co-titolare del potere sanzionatorio pubblicistico, con effetti distorsivi sull'efficienza dell'azione amministrativa e con una sovrapposizione incoerente tra

tutela del patrimonio pubblico e tutela dei diritti reali privati che l'ordinamento tiene - anche sul piano della giurisdizione - nei loro rispettivi ambiti.

Pubblicato il 13/05/2025

N. 01557/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00164/2025 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 staccata di Catania (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 164 del 2025, proposto da

Igea s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione

alla procedura CIG 9420466E75, rappresentata e difesa dagli avvocati

Carmelo Barreca e Vincenza Lopresti, con domicilio digitale come da PEC

da Registri di Giustizia;

contro

Arnas Garibaldi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Mazzearella, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia

nei confronti

Servizi Sanitari Integrati s.r.l, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Nunzio Pinelli, Vincenzo

Prisco e Antonio Sasso, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.

Bonaventura Lo Duca in Catania, piazza Cavour n. 14;

per l'annullamento

in via principale:

- della delibera ARNAS n° 695 del 30.12.2024, con cui il lotto n° 1 della

“gara ponte” per l’affidamento del servizio di lavaggio e noleggio biancheria piana e sagomata per le aziende sanitarie ed ospedaliere bacino Sicilia orientale - (CIG 9420466E75) è stata aggiudicata alla SSI, ivi compresi tutti gli atti di gara ed i verbali della Commissione; ed in particolare il verbale di gara del 20.12.2024 e la nota del RUP n° 10394 del 18.12.2024 di trasmissione degli esiti del procedimento di verifica d’anomalia del concorrente IMPREMED, nonché la relazione del RUP del 18.12.2024 con cui è stata ritenuta la congruità dell’offerta dell’aggiudicataria, nonché tutti gli atti istruttori inerenti la verifica d’anomalia;

in via subordinata

- del bando di gara sopra indicato, nonché del Disciplinare di gara e del Capitolato tecnico con relativi allegati) e di ogni altro atto di gara, ivi inclusa ove occorra la delibera n° 1233 del 30.9.2022 di indizione della gara;
- nonché di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale, ivi compresi ove occorra i “chiarimenti” resi dalla stazione appaltante.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Servizi Sanitari Integrati s.r.l e di

Arnas Garibaldi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2025 la dott.ssa Giuseppina Alessandra Sidoti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo la società ricorrente ha chiesto l'annullamento della delibera dell'A.R.N.A.S. "Garibaldi" di Catania n. 695 del 30 dicembre 2024, con la quale è stata aggiudicato alla SSI il lotto n. 1 della "gara ponte" per l'affidamento del servizio di lavaggio e noleggio biancheria piana e sagomata per le aziende sanitarie ed ospedaliere del bacino della Sicilia orientale, nonché del verbale di gara del 20 dicembre 2024 e della nota del RUP n. 10394 del 18 dicembre 2024, avente ad oggetto gli esiti del procedimento di verifica d'anomalia del concorrente IMPREMED, e della relazione del RUP del 18 dicembre 2024, con cui è stata ritenuta la congruità dell'offerta dell'aggiudicataria, e di tutti gli altri atti inerenti la verifica di anomalia; in via subordinata, ha chiesto l'annullamento del bando, del disciplinare di gara, e del capitolato tecnico e di tutti gli atti di gara, compresi, ove occorra, i chiarimenti resi dalla stazione appaltante.

La deducente ha esposto, in fatto, quanto segue.

L'ARNAS (in qualità di capofila) ha indetto la gara in oggetto, con il sistema di aggiudicazione del minor prezzo, per n. 8 lotti, di cui il lotto 1 (Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale e di Alta Specializzazione) è quello d'interesse del ricorso in esame.

Con precedente ricorso, l'odierna deducente impugnava gli atti di gara, articolando avverso di essi plurime censure, ma il T.A.R. Catania, con la sent. 526/2023, dichiarava il ricorso inammissibile, ritenendo le censure non immediatamente lesive.

Svoltasi quindi la gara, SSI s.r.l. è risultata aggiudicataria, avendo offerto, a fronte di un importo a base d'asta per giornata di degenza pari a € 6,25, un importo unitario fisso di € 3,07, con un ribasso pari al 50,88 %, mentre la ricorrente si è classificata seconda, offrendo l'importo di € 3,74.

Mediante accesso agli atti, IGEA s.r.l. ha avuto conferma che l'aggiudicataria SSI avrebbe eseguito il lavaggio della biancheria presso lo stabilimento di Limatola (BN), con i correlati costi di trasporto.

Ritenuta la manifesta anomalia e incongruità dell'offerta economica dell'aggiudicataria, la ricorrente ha proposto un nuovo ricorso innanzi al T.A.R. Catania per censurare la mancata attivazione della verifica d'anomalia da parte della stazione appaltante, con riproposizione in via subordinata di censure avverso gli atti di gara. Il T.A.R. Catania, con la sentenza n. 3613/2024, ha ritenuto il ricorso fondato limitatamente all'omessa attivazione della verifica facoltativa di anomalia, assorbendo le altre censure (ha altresì rigettato due censure escludenti inerenti la validità della certificazione di qualità allegata in giudizio, che non sono state riproposte con il ricorso in esame).

In ottemperanza, l'ARNAS ha attivato la verifica di anomalia. Con provvedimento del 18 dicembre 2024, il RUP ha ritenuto congrua l'offerta della controinteressata SSI e la Commissione di gara, preso atto di tali risultanze con verbale del 20 dicembre, ha rielaborato la graduatoria. Conseguentemente il RUP ha formulato la proposta n. 222 del 20.12.2024, poi accolta con la delibera del Direttore Generale dell'ARNAS n. 695 del 30.12.2024 di aggiudicazione dell'appalto in favore di SSI.

Avverso i provvedimenti impugnati, parte ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

I)

Violazione art. 97 del d. lgs. n. 50/2016 – manifesta anomalia e

incongruità dell'offerta SSI

I costi del trasporto sarebbero sottostimati, avuto riguardo alla circostanza che la sede di SSI (Limatola) è distante ben 613 km dall'ARNAS; la sottostima sarebbe pari almeno a € 185.517,00 (stime tabelle ACI) ovvero di € 259.572,83 + 23.500,00 (stima tabelle MIT), che eroderebbe l'utile annuo di impresa (indicato in € 26.648,63).

Non consente di pervenire a diverse conclusioni il prospettato utilizzo da parte della SSI di un “

transit point nella zona portuale di Catania". E infatti,

l'aggiudicataria ha omesso di individuare detto locale di deposito, il quale

peraltro dovrebbe essere dotato di certificazione di qualità UNI EN 14065

secondo le linee guida RABC di Assosistema e in conformità con quanto

richiesto dal bando, e di precisare dove dovrebbe essere stoccata la

biancheria sporca in attesa del trasferimento per il lavaggio, nonché ancora

dove e come dovrebbero essere effettuati la sanificazione e il lavaggio dei

furgoni che dovrebbero sfruttare tale deposito, non essendo stata indicata

l'autorizzazione fruibile per lo scarico delle acque di lavaggio. Inoltre,

l'introduzione di diverse modalità di esecuzione del servizio (con riduzione

dei lavaggi settimanali da sei a due) costituirebbe un'inammissibile

modifica delle modalità di svolgimento del servizio rispetto a quanto previsto

nel Capitolato tecnico, peraltro in violazione dei criteri ambientali minimi e

delle regole imposte in materia di certificazione di qualità.

Deduce, altresì, parte ricorrente che il costo complessivo annuale di locazione indicato dalla controinteressata (€ 7.411,11) sarebbe assolutamente sottostimato.

Infine, la controinteressata avrebbe omesso di considerare i maggiori costi derivanti dall'utilizzo di un numero maggiore di cambi di biancheria (sei anziché quattro), con surplus di investimento dei camici e divise da fornire a noleggio, ed avrebbe sottostimato i costi del trasporto via mare (secondo il preventivo fornito dalla Società Grimaldi Lines) e via terra, oltretutto i costi del personale del transit point. Conclusivamente, la società aggiudicataria non avrebbe previsto modalità operative di svolgimento del servizio nel rispetto dei criteri imposti dal bando di gara e dalla normativa in materia.

II) In subordine, parte ricorrente ha dedotto vizi del bando che condurrebbero all'annullamento dell'intera procedura, e specificamente:

- Violazione art. 95 D Lvo 50/16. Difetto di motivazione, Illogicità e contraddittorietà – Mancato utilizzo del criterio dell'OEPV;
- Aleatorietà della lex specialis e dello schema tipo di contratto;
- Indeterminatezza dell'oggetto del contratto e possibile aggiramento del prezzo di aggiudicazione con vanificazione delle regole del giusto procedimento e di corretta concorrenza.

Parte deducente ha quindi chiesto l'annullamento degli atti impugnati, previa sospensione degli effetti.

2. Si sono costituite l'ARNAS Garibaldi e la società controinteressata SSI, che hanno rispettivamente prodotto memorie per resistere al giudizio.

3. Alla camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2025, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare in vista della sollecita fissazione dell'udienza pubblica del 15 aprile 2025.

4. In vista della pubblica udienza tutte le parti hanno prodotto memorie ex art. 73 c.p.a. e documentazione.

4.1. In particolare, l'ARNAS ha contestato l'ammissibilità delle testimonianze depositate da IGEA per violazione dell'art. 63 c.p.a.; ha chiesto, inoltre, al Collegio di non ammettere il documento denominato "Allegato R" depositato da IGEA il 24.03.2025 e di non disporre ex novo alcuna testimonianza. Nel merito ha insistito per il rigetto del ricorso.

4.2. Anche la controinteressata SSI ha chiesto lo stralcio della "testimonianza" in quanto inammissibile.

4.3. La ricorrente ha ribadito la propria posizione, ritenendo che la documentazione prodotta abbia valenza di prova testimoniale, essendo stata predisposta ai sensi dell'art. 63, co. 3 c.p.a..

5. All'esito dell'udienza pubblica del 15 aprile 2025, il Collegio, preso atto del deposito del ricorso per motivi aggiunti in mancanza dei termini a difesa

per il ricorso r.g. n. 165/2025 ed attesa l'opportuna trattazione del procedimento in esame congiuntamente a quest'ultimo (e agli altri proposti avverso altri lotti della medesima gara ponte e vertenti su analoghe questioni), ha rinviato la discussione all'udienza pubblica del 6 maggio 2025.

6. In vista della detta pubblica udienza, l'ARNAS ha prodotto memoria di replica e la ricorrente documentazione.

7. Alla pubblica udienza del 6 maggio 2025, il difensore di parte ricorrente ha eccepito la tardività dell'ultima memoria dell'Arnas ed ha insistito nella richiesta, già formulata in memoria, di trasmissione degli atti alla competente Procura della Repubblica, a cui non si è opposto il difensore dell'ARNAS resistente; dopo la discussione dei difensori presenti, il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo in esame, parte ricorrente:

- contesta l'aggiudicazione in favore della società Servizi Sanitari Integrati (d'ora in avanti anche SSI) impugnando, in via principale, la deliberazione ARNAS di aggiudicazione (e gli ulteriori atti indicati), con riferimento al lotto 1 della gara ponte per l'affidamento del servizio di lavaggio e noleggio biancheria piana e sagomata per le aziende sanitarie ed ospedaliere bacino Sicilia orientale;
- in via subordinata, impugna gli atti di gara (bando, capitolato, deliberazione di indizione della gara), assumendone l'illegittimità sotto molteplici profili.

2. Preliminarmente, il Collegio rigetta l'eccezione - sollevata dalla parte ricorrente in udienza - di tardività della memoria di replica del 24 aprile 2025 dell'ARNAS, in quanto essa è stata prodotta dalla resistente nel rispetto dei termini di cui all'art. 73, co. 1, c.p.a., dimidiati, avuto riguardo alla pubblica udienza del 6 maggio 2025.

2.1. Quanto al *modus procedendi*, si specifica sin d'ora che si procederà

all'esame delle censure di cui in ricorso e non anche a quelle (nuove)

contenute nelle memorie depositate in corso di causa che non costituiscono

mera illustrazione esplicativa dei precedenti motivi di gravame, non

essendo consentito nel processo amministrativo ampliare il *thema*

decidendum con memorie non notificate alla controparte (cfr. Consiglio di

Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2023 n. 188; Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 marzo

2013 n. 1715; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, n. 5632 del 24.10.2024).

Dapprima verranno deliberate le censure con cui parte ricorrente ritiene

“alcune giustificazioni ... radicalmente inammissibili”, per poi procedere con

quelle con cui si contesta la sottostima di alcuni costi effettivi.

3. Parte ricorrente contesta che, con le giustificazioni, al fine di contenere i costi di trasporto e in particolare i viaggi da e per Limatola (BN), ove la SSI ha la propria sede, l'aggiudicataria abbia indicato un punto di stoccaggio (cd. transit point) nella zona portuale di Catania, senza specificarne l'esatta ubicazione e senza allegare un contratto di locazione; peraltro, non risulterebbe che tale transit point sia in possesso della certificazione di qualità UNI 14065.

Così facendo - e riducendo conseguentemente i lavaggi (e quindi i viaggi) settimanali da sei a due -, la controinteressata avrebbe introdotto un'inammissibile modifica dell'offerta e delle modalità di svolgimento del servizio rispetto a quanto previsto nel capitolato tecnico, il che renderebbe in radice inammissibile la relativa giustificazione.

3.1. Le questioni poste dalla parte ricorrente richiedono la soluzione dei

seguenti quesiti:

a) se l'indicazione da parte della società aggiudicataria di un punto di stoccaggio (cd. transit point), in sede di verifica di congruità, costituisca, nella specifica fattispecie in esame, modifica dell'offerta o rientri piuttosto nelle modalità di esecuzione dell'appalto;

b) se per i centri di stoccaggio sia necessario il possesso della certificazione di qualità al momento dell'aggiudicazione della gara, come ritenuto dalla ricorrente.

3.2. Il Collegio ritiene che per la soluzione di tali quesiti occorra richiamare la distinzione tra i requisiti di partecipazione e di esecuzione.

I requisiti di esecuzione del contratto sono solo gli elementi caratterizzanti la fase esecutiva del servizio e si distinguono dai requisiti di partecipazione alla gara, che sono invece necessari per accedere alla procedura di gara, in quanto requisiti generali di moralità e requisiti speciali attinenti ai criteri di selezione; non essendo in discussione che il possesso dei requisiti di partecipazione sia richiesto al concorrente sin dal momento della presentazione dell'offerta, merita evidenziare che i requisiti di esecuzione sono, di regola, condizioni per la stipulazione del contratto di appalto, pur

potendo essere considerati nella *lex specialis* come elementi dell'offerta, a

volte essenziali, più spesso idonei all'attribuzione di un punteggio premiale

(Cons. St., sez. III, sent. n. 5691/2024)

La distinzione tra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione trova fondamento nel principio per cui la fase della gara e quella dell'esecuzione del contratto devono essere nettamente separate, non potendo i requisiti relativi all'una interferire con l'altra (T.A.R. Catania, sez. II, 4 ottobre 2024, n. 3264).

La qualificazione del requisito - di partecipazione ovvero di esecuzione - è desunta dalla

lex specialis, la cui formulazione deve essere chiara al fine di

consentire all'operatore economico di conoscere quali sono i requisiti

minimi che è tenuto a possedere ai fini della presentazione dell'offerta. La

nozione di "*requisiti di esecuzione*" è stata elaborata dalla giurisprudenza al

fine di indicare i mezzi (strumenti, beni, attrezzature) necessari

all'esecuzione della prestazione promessa alla stazione appaltante, con la

precisazione che la disponibilità degli stessi è richiesta al concorrente, non

al momento di presentazione dell'offerta - ciò che varrebbe a distinguerli dai

"*requisiti di partecipazione*"- , ma al momento dell'esecuzione o, per meglio

dire, della stipulazione del contratto, che non sarebbe possibile ove se ne

constati la mancanza, per cui potrebbero essere definiti come "condizione"

per la stipulazione del contratto d'appalto (Consiglio di Stato, sez. V, n.

8159/2020, n. 5740/2020; n. 5734/2020; n. 1071/2020; cfr., da ultimo,

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 3 settembre 2024, n.16064).

3.3. Ciò posto, il Collegio ritiene che l'indicazione del transit point da parte dell'aggiudicataria, in sede di verifica della congruità dell'offerta, a giustificazione del contenimento dei costi di trasporto (essendo lo stabilimento ove viene eseguito il lavaggio della biancheria a Limatola in provincia di Benevento), in assenza di diversa ed espressa previsione della legge di gara e alla stregua della giurisprudenza in materia, rientra nell'ambito organizzativo dell'imprenditore e pertiene, dunque, alla fase di esecuzione, con le conseguenze relative.

La disponibilità di questo bene, indicato dall'operatore economico in sede di giustificazioni, non rappresenta un “

requisito di partecipazione”, come

tale necessario, con disponibilità in concreto, già in sede iniziale di

presentazione dell'offerta, non essendo previsto come tale dalla legge di

gara; esso piuttosto costituisce “*un requisito di esecuzione*” del contratto, in

quanto facente parte dell'organizzazione del servizio predisposta

dall'operatore economico nell'ambito della sua libertà organizzativa.

Non è, infatti, esigibile che il concorrente abbia già predisposto, prima della gara ed attuato contrattualmente, già in fase di partecipazione, ogni aspetto esecutivo del rapporto, pena la preclusione alla gara per i soggetti che non sono già operativi in loco e l'instaurarsi di una situazione di "privilegio" per gli operatori locali, per il solo fatto di essere già collocati nel territorio di interesse ed avere ivi i propri stabilimenti operativi (in termini cfr. T.A.R. Sardegna, sez. I. 27 febbraio 2017, n. 146, confermata da Consiglio di Stato, sez. III, 19 dicembre 2017, n. 5966).

Coerentemente con tali premesse, la soluzione operativa proposta dalla società controinteressata è stata valutata ammissibile dal RUP, oltre che in linea con il ribasso offerto. Peraltro, va dato atto che, nel corso del giudizio, la controinteressata ha prodotto il contratto di locazione dell'immobile in questione.

In definitiva, nel caso di specie, una volta chiarita la natura di requisito di esecuzione del centro di stoccaggio, si può concludere che nessuna modifica inammissibile degli elementi costituenti l'offerta sia stata consentita in fase di verifiche post aggiudicazione, sicché non risulta censurabile l'operato del R.U.P. che ha considerato ammissibile la giustificazione relativa ad esso (cfr, in termini T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 22 febbraio 2025, n. 350).

3.3.1. Peraltro, il criterio di aggiudicazione della gara di cui è causa è quello del minor prezzo e, quindi, non era prevista, in sede di partecipazione, l'elaborazione di una vera e propria offerta tecnica. Ne consegue che non è possibile prospettare una modifica dell'offerta tecnica in quanto essa non era prevista dalla legge di gara, mirando le giustificazioni a dimostrare la congruità dell'offerta economica (e non tecnica); né è predicabile, nel caso di specie, una modifica dell'offerta economica, non essendoci contestazioni al riguardo né evidenze in atti.

3.3.2. La circostanza che la previsione del transit point comporti la riduzione dei lavaggi, inoltre, non altera le modalità del servizio come previste nel capitolato.

Infatti, non risulta che la legge di gara preveda - tantomeno a pena di esclusione - il lavaggio 6/7 giorni a settimana; ad essere espressamente disciplinate dalla legge di gara sono le sole attività di ritiro e di consegna giornaliera della biancheria, non già quelle di lavaggio o di trasporto, rimesse all'organizzazione dell'aggiudicataria.

In particolare, come precisato nell'art. 1 del Capitolato tecnico, il servizio, che ha per oggetto il lavaggio e il noleggio della biancheria piana e sagomata, prevede le attività ivi indicate, tra cui: “

1. Ritiro giornaliero,

presso ogni singola U.O. in orario ricompreso tra le 07,00 e le 11,30, della

biancheria sporca da sottoporre a lavaggio, centrifugazione e asciugatura,

stiratura, piegatura nonché della biancheria piana in lana e misto lana

nonché dei camici e delle divise del personale dipendente; 2. Ritiro

giornaliero, dove previsto, della teleria da sala operatoria (nella eventuale

parte residua in uso essendo quasi totale l'utilizzo di monouso in TNT)

attualmente utilizzata con relativo lavaggio e disinfezione; 3. Consegna

giornaliera della biancheria piana e sagomata debitamente confezionata

pulita direttamente presso ogni singolo reparto; 4. Costituzione delle

dotazioni iniziali di biancheria ed il mantenimento costante delle scorte di

reparto e di guardaroba; la dotazione iniziale di biancheria piana deve

essere la massima prevista in modo da assicurare, oltre la biancheria

presente nel giro dello sporco e nel ciclo di lavaggio, una dotazione per

posto letto di due cambi, uno sul letto apparecchiato ed uno nell'armadio

guardaroba; dotazione complessiva di n.4 capi, di cui 1 sul letto, 1 sporco

da lavaggio, 2 puliti scorta armadietto [...]”.

A prescindere dalle modalità operative prescelte dall'aggiudicataria, ciò che interessa all'Amministrazione è quindi che il servizio venga svolto nel rispetto della cadenza temporale specificamente prevista per il ritiro della biancheria sporca e per la consegna di quella pulita e degli standard qualitativi richiesti.

3.4. Con ulteriore censura, parte ricorrente, assumendo l'assenza di certificazioni di qualità UNI EN 14065 del transit point, contesta l'operato della stazione appaltante, la quale “...

non poteva omettere di rilevare tale

grave criticità nelle giustificazioni, poiché non si può giustificare un'offerta

violando il Capitolato Tecnico, ovvero i CAM obbligatori, ovvero le stesse

regole imposte dalla Certificazione di qualità richiesta dalla lex specialis”.

3.4.1. La tesi non è condivisibile.

Va dato atto che il capitolato prevede espressamente (a pag. 12 sub B)

“sistema di gestione e controllo della biocontaminazione”) che “L’operatore

economico deve dimostrare di avere attivo un sistema di gestione e

controllo della biocontaminazione in grado di offrire un livello di qualità

microbiologica adeguato in base alla destinazione d'uso del tessile

conforme alla norma UNI EN 14065 secondo le linee guida RABC di

Assosistema, certificato da un organismo di valutazione, della conformità

accreditato per gli standard UNI EN ISO 9001 e UNI EN ISO 14001 nel

settore EA39, in corso di validità.

Pertanto si procederà alla verifica delle attestazioni pertinenti nell'ambito del DGUE. L'operatore economico indica i riferimenti della certificazione posseduta, in corso di validità e si rende disponibile ad inoltrarla in formato elettronico. L'operatore economico può presentare mezzi di prova alternativi qualora dimostri di trovarsi nelle condizioni previste dall'art. 87 comma 2 del D. Lgs n. 50/2016

.” (cfr. nei medesimi termini 6.3. lett. g del

disciplinare)

Ancora a pag. 14 (sub F) CAM –CRITERI AMBIENTALI MINIMI EX ART. 34 DEL D. LGS 50/2016– CLAUSOLE CONTRATTUALI), il Capitolato prevede al punto 1 (Gestione del rischio e controllo della

biocontaminazione) che *“La o le imprese esecutrici del servizio affidato*

attuano un sistema di analisi dei rischi e di controllo della

biocontaminazione (RABC) conforme alla norma tecnica UNI EN 14065, in

grado di conseguire almeno i livelli di qualità microbiologica indicati nelle

Linee Guida Assosistema3, al fine di assicurare che i processi di

sanificazione e ricondizionamento garantiscano, oltre all'eliminazione degli

odori e di qualsiasi tipo di sporco e di macchia derivante da un uso

appropriato dei dispositivi tessili da parte dell'utilizzatore finale, un'idonea

qualità microbiologica in funzione della destinazione d'uso del prodotto

trattato. Tale sistema deve essere sottoposto ad audit periodici da parte di

un organismo di valutazione della conformità, affinché sia ottenuta o

mantenuta la relativa certificazione. I requisiti verranno verificati anche

durante eventuali visite in situ. Su richiesta del DEC, dovrà essere

trasmessa in via telematica la certificazione, se non acquisita in sede di

selezione dell'offerta, che deve risultare in corso di validità, altrimenti dovrà

trasmettere i risultati di uno più audit sul sistema RABC”.

Orbene, da quanto sopra emerge che il capitolato non richiede specifica certificazione per il transit point, essendo invece richiesto che l'operatore economico abbia “attivo un sistema di gestione e controllo della biocontaminazione in grado di offrire un livello di qualità microbiologica adeguato in base alla destinazione d'uso del tessile conforme alla norma UNI EN 14065 secondo le linee guida RABC di Assosistema, certificato da un organismo di valutazione, della conformità accreditato per gli standard UNI EN ISO 9001 e UNI EN ISO 14001 nel settore EA39, in corso di validità

”: la certificazione di qualità riguarda, quindi, il sistema di gestione di

qualità che l'operatore economico è chiamato ad assicurare,

indipendentemente dal sito in cui opera.

In maniera coerente a quanto sopra, nella relazione tecnica prodotta dalla

parte controinteressata si afferma che: *“Facendo riferimento alle più recenti*

linee guida RABC, relative alla norma UNI EN 14065:2016, emesse da

Assosistema in revisione 4 del Settembre 2024 e rese pubbliche dalla

suddetta associazione in data 31 Ottobre 2024 [e quindi in corso di gara] si

precisa che le stesse hanno esteso l'applicazione di tali linee guida alla

"biancheria stoccata prima della consegna al cliente, presso tutti i locali di

magazzino/deposito nelle disponibilità (proprietà/affitto) della lavanderia."

(rif. pag.4). Nulla dicono le linee guida RABC, né tantomeno la normativa

UNI EN 14065:2016, relativamente alla certificazione di un luogo piuttosto

che di un altro. A pagina 6, par. 1.1 "SCOPO" si legge: "Le Linee Guida

elaborate da ASSOSISTEMA descrivono un sistema di analisi dei rischi e

controllo della biocontaminazione (RABC) volto a garantire, continuamente

e costantemente, ai propri clienti, la qualità microbiologica dei tessuti trattati

in lavanderia. Le presenti Linee Guida hanno pertanto lo scopo di aiutare le

industrie di lavanderia a sviluppare ed implementare l'analisi del rischio ed

un sistema di controllo della biocontaminazione in conformità alla

14065:2016." Ovvero si parla di un sistema che viene implementato tramite

procedure di gestione dell'azienda ed applicato a qualsivoglia attività di

lavanderia industriale che interessa, appunto, la biancheria. È pertanto il

sistema ad essere certificato, non la sede o il luogo specifico, per cui è

chiaro che sui certificati di qualità appaiano indicate le sedi delle attività di

lavanderia e non certamente i luoghi potenzialmente interessati al

passaggio della biancheria. Le linee Guida in oggetto prevedono (par. 8.2 -

Tabella B - pag. 30) semplicemente di effettuare dei campionamenti

microbiologici, per i quali, riguardo ai magazzini, rientrano soltanto i

materiali indicati come "Biancheria Asciutta" - punto di campionamento

"Pronto in consegna": punto applicabile anche ad eventuali magazzini

esterni di cui si abbia la disponibilità (proprietà/affitto come specificato a

pag.4). Per cui, ancora una volta, è il sistema oggetto della certificazione a

dover sottostare a specifiche regole per cui è palese che, se il sistema

certificato è implementato alla sede di lavanderia industriale, è di

conseguenza implementato anche a tutte le attività collegate nelle quali è

applicabile...".

D'altronde, la stessa nota Assosistema invocata dalla parte ricorrente a sostegno della propria tesi, nel sottolineare che la certificazione riguarda l'intero sistema di gestione della sanificazione della biancheria prima della

consegna al cliente, afferma tuttavia che *"in attesa anche di ulteriori*

approfondimenti in materia con il gruppo di lavoro RABC e con gli enti di

certificazione, ci preme comunque sottolineare che la certificazione

dell'ente rimanga in capo all'unità produttiva in cui viene svolto il servizio

di lavaggio a prescindere dalla collocazione interna o esterna dei magazzini

essendo, lo stoccaggio, solo una parte del processo”.

3.4.2. Nel caso in esame, non è in discussione che SSI, aggiudicataria del lotto in questione, sia dotata di tale certificazione, ma viene contestato, da

parte ricorrente, che il “*transit point ... sia in possesso della certificazione di*

qualità UNI 14065 (richiesta dalla lex specialis)". Tuttavia, non è il transit

point a dovere essere certificato ma il sistema che l'operatore economico è

chiamato ad attuare, sicché la censura, come formulata, non dimostra

“l’inammissibilità” della giustificazione fornita da SSI di volersi servire del

punto di stoccaggio; peraltro, risulta che l'aggiudicataria abbia comunicato

al proprio organismo di certificazione l'esistenza di tale transit point,

riservandosi di integrare il certificato, ove ritenuto necessario dallo stesso

organismo.

Infatti, sempre nella detta relazione tecnica prodotta dalla controinteressata

si rappresenta che “... secondo le normali procedure ISO, SSI ha

prontamente comunicato al proprio Organismo di Certificazione l'esistenza

di un transit point nell'area industriale di Catania. A questo punto,

l'Organismo di Certificazione valuterà la necessità di inserire tale sede

all'interno del programma di verifiche periodiche, come stabilito dai

regolamenti internazionali ISO e se lo riterrà opportuno, tale sede verrà

riportata sul certificato. Non è certo la mancanza dell'indirizzo di una sede

sul certificato ISO 14065 che può mettere in dubbio l'efficacia della

certificazione stessa. Al contrario, attendere che l'Organismo di

Certificazione abbia il tempo valutare la necessità di un sopralluogo prima

di un eventuale inserimento della sede sul certificato, è un comportamento

corretto e professionale e in linea con tutti i regolamenti ISO.

Inoltre, Servizi Sanitari Integrati srl mette in atto le proprie procedure interne di gestione del sistema ISO 14065. Tali procedure prevedono che in ciascuna sede della società siano eseguite verifiche finalizzate a eliminare il rischio della biocontaminazione. Ciò avviene secondo un preciso piano di

controlli, che viene revisionato in caso di necessità”.

3.4.3. Conclusivamente sul punto, la società controinteressata ha

dimostrato *“di avere attivo un sistema di gestione e controllo della*

biocontaminazione in grado di offrire un livello di qualità microbiologica

adeguato in base alla destinazione d'uso del tessile conforme alla norma

UNI EN 14065 secondo le linee guida RABC di Assosistema, certificato da

un organismo di valutazione, della conformità accreditato per gli standard

UNI EN ISO 9001 e UNI EN ISO 14001 nel settore EA39, in corso di

validità” (dato questo incontestato) e ciò è quel che rileva ai fini della

partecipazione alla gara. Restano fermi i successivi controlli da parte delle

amministrazioni competenti a che quanto dichiarato in sede di gara (e di

giustificazioni) dall'aggiudicataria trovi rispondenza anche in fase esecutiva

e le eventuali implementazioni nella certificazione che si rendano

necessarie a seguito di eventuali ulteriori controlli da parte dell'Organismo

di Certificazione.

La prospettazione interpretativa secondo cui il transit point (come detto integrante un requisito di esecuzione) dovesse essere indicato nel certificato di qualità (o dovesse possedere la detta certificazione) già nella fase di partecipazione alla gara, di contro, oltre a non trovare conforto nella documentazione di gara, confligge con i principi del favor participationis, di proporzionalità e di ragionevolezza (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, n. 3710/2022, confermata in appello da Cons. St. sez. III, 7 novembre 2022, n. 9719) e pertanto non può essere condivisa.

3.5. Lo stesso è a dirsi per le censure in merito al lavaggio e sanificazione dei furgoni addetti al trasporto della biancheria, non essendo in contestazione il possesso in capo all'aggiudicataria delle certificazioni necessarie ed essendo demandato al momento esecutivo l'eventuale controllo della conformità delle prestazioni rese a quanto offerto dall'operatore in sede di gara (ed esplicitato nelle giustificazioni), oltreché

alla legge e a alla normativa di gara.

Anche la censura che fa riferimento alla presunta biocontaminazione della biancheria a causa di utilizzo di furgoni e carrelli non adatti e/o a causa di modalità di utilizzo non idonee o illegittime non pertiene al presente giudizio, mirante ad accertare la legittimità della valutazione di congruità dell'offerta economica della controinteressata e non questioni che attengono al piano dell'esecuzione del rapporto, che fuoriescono dalla giurisdizione di questo Tribunale.

4. Con ulteriori censure, parte ricorrente contesta la valutazione del RUP che non avrebbe apprezzato l'evidente sottostima di alcuni costi effettivi e quindi l'incongruità dell'offerta della controinteressata,

4.1. In termini generali, l'operazione compiuta dalla ricorrente non può ritenersi fondata, dal momento che, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, in fase di formulazione dell'offerta, le imprese si basano su valori di stima inevitabilmente elastici, rispetto ai quali appare distonica e, dunque, inammissibile, prima ancora che priva di fondamento, la quantificazione analitica degli stessi valori che la stessa ricorrente ha preteso di effettuare.

In proposito, la giurisprudenza afferma che *“la formulazione di un'offerta*

economica e la conseguente verifica di anomalia si fondano su stime

previsionali e, dunque, su apprezzamenti e valutazioni implicanti un

ineliminabile margine di opinabilità ed elasticità, essendo quindi impossibile

pretendere una rigorosa quantificazione preventiva delle grandezze delle

voci di costo rivenienti dall'esecuzione futura di un contratto e per contro

sufficiente che questa si mostri ex ante ragionevole ed attendibile. Pertanto,

la valutazione di congruità costituisce espressione di un tipico potere

tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la

manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato renda

palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta" (Cons. Stato, Sez. V, 26

giugno 2024, n. 5628; Cons. giust. amm. Sicilia, 3 giugno 2024, n. 405;

Cons. Stato, Sez. V, 15 febbraio 2024, n. 1546).

Va aggiunto che appare discutibile la stessa tecnica della scomposizione analitica delle diverse voci di costo, in quanto la valutazione della congruità di un'offerta deve essere effettuata in modo complessivo e sintetico, al fine di verificarne la complessiva affidabilità.

Invero, la ricorrente si cimenta nella quantificazione dei costi del servizio della controinteressata, sulla base - tra gli altri - del presunto peso della biancheria da trasportare, del numero e della tipologia dei mezzi necessari per il trasporto della biancheria, del relativo numero di autisti e dei chilometri di percorrenza per gli stabilimenti di cui la stessa impresa si servirebbe, presumendo di conoscere ed esplicitare, in termini così dettagliati ed analitici, elementi della complessiva operatività aziendale della concorrente che, in realtà, vanno ricondotti alla sfera interna di organizzazione della controinteressata, in seno alla quale vige piena libertà di adottare soluzioni assolutamente autonome, espressive della libertà

imprenditoriale, garantita dal nostro ordinamento, cui non può sovrapporsi la ricostruzione di un modello organizzativo e gestionale elaborato, nel caso in esame, da una concorrente dell'interessata.

Sul punto, giova inoltre richiamare i principi consolidati in giurisprudenza con riguardo al giudizio di congruità dell'offerta nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia:

- nelle gare pubbliche il giudizio di verifica dell'anomalia dell'offerta ha natura globale e sintetica, costituendo espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale, riservato alla Pubblica Amministrazione, che è insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato della Commissione di gara che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (Cons. Stato, V, 20 dicembre 2018, n. 7178; sez. V, 27 dicembre 2017, n.7251);

- il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni dell'Amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, senza poter tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un'inammissibile invasione della sfera propria della Pubblica amministrazione (si veda ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1066, che richiama Adunanza Plenaria, 29 novembre 2012, n. 36 e sez. V, 28 ottobre 2019, n.7391; III, 20 maggio 2020, n. 3207 che richiama Sezione V, 30 dicembre 2019, n. 8909 e giurisprudenza ivi citata);

- nell'ambito del contraddittorio che va assicurato nel sub-procedimento in questione, a fronte dell'immodificabilità dell'offerta economica nel suo complesso, sono tuttavia modificabili le relative giustificazioni, e in particolare sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto (Cons. Stato, III, 31 maggio 2022, n.4406; V, 2 agosto 2021, n. 5644; id. 15 luglio 2021, n. 5334; Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1449; V, 8 gennaio 2019, n. 171);

- le singole voci di costo possono essere modificate per sopravvenienze di

fatto o normative che comportino una riduzione dei costi o per originari comprovati errori di calcolo o per altre plausibili ragioni (Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2020, n. 1874; V, 26 giugno 2019, n. 4400; V, 10 ottobre 2017, n. 4680; V, 15 dicembre 2021, n. 8358)” (Consiglio di Stato, sez. V, 29 aprile 2025, n. 3632; cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 15 settembre 2023, n. 8356).

4.2. Le superiori censure, alla stregua della giurisprudenza richiamata, si appalesano infondate, essendo le valutazioni del R.U.P., in ordine all’attendibilità, all’affidabilità e alla convenienza dell’offerta della SSI, immuni dai profili di illegittimità rilevati da parte ricorrente.

In particolare, secondo quanto emerge dal relativo verbale di verifica ex art. 97 D lgs. n. 50/2016 delle giustificazioni, il R.U.P., dopo avere valutato tutti gli elementi costitutivi dell’offerta come da giustificativi che ha ritenuto

dettagliati ed esaustivi, ha ritenuto che: *“i prezzi offerti siano coerenti con il*

peculiare modello organizzativo e gestionale dell'offerente, particolarmente

efficienti anche dal punto di vista economico, nonché con le soluzioni per

l'esecuzione del servizio di lavanolo, adottate nell'esercizio della libertà

imprenditoriale, tenuto anche conto degli aspetti favorevoli esterni dalla

stessa elencati e previsti dall'art. 97, c. 4 e 5 D. lgs. 50/2016 s.m.i. In

particolare, la capacità dell'OE di proporre percentuali di ribasso

significative rispetto ad altri OOEE si ritiene sia con ogni evidenza

riconducibile alla peculiare organizzazione dell'impresa e nello specifico

alle scelte gestionali caratterizzanti lo specifico lotto (sistema dei trasporti,

automazione massima dell'impianto, la disponibilità di n. 6 cambi di

biancheria a posto letto contro i 4 richiesti; ...), alla rilevante solidità

economica, all'esperienza ultra decennale che vanta nel settore lavanderie

industriali per la sanità, alla capacità di servire ambiti territoriali al di fuori di

quello campano in cui ha sede lo stabilimento produttivo: tutti fattori che

concorrono a rinforzarne l'affidabilità".

A fronte di tali precise valutazioni del rup, le doglianze di parte ricorrente non riescono a superare le dette risultanze della verifica di congruità dell'offerta e a dimostrarne l'insostenibilità.

D'altronde, va ritenuto che:

- la sostenuta sottostima delle plurime voci indicate deriva, come detto, da una ricostruzione personale della ricorrente che non tiene conto della peculiare organizzazione della controinteressata;
- il rigetto delle censure sul transit point travolge le censure sulla congruità dell'offerta che si fondano sull'inammissibilità di tale giustificazione;
- quanto al peso medio giornaliero della biancheria per posto letto stimato dalla ricorrente in kg 2,69 sulla base di una relazione resa da un consulente

tecnico d'ufficio in altro giudizio - aspetto rilevante sotto molteplici profili ai fini della ritenuta anomalia dell'offerta di SSI (spese di trasporto in primis) -, va osservato che non si rinviene nella legge di gara una specifica tipologia prevista e che il dato viene confutato con argomentazioni logiche dalle altre parti. In particolare, l'Arnas, nella memoria da ultimo prodotta, ha osservato

che “Al di là del fatto che proprio IGEA risulta aver prodotto le schede

tecniche di biancheria con le grammature più basse (135 gr/mq), vale la

pena di evidenziare che il dato su cui fonda tutta la perizia dell'Ing.

Francesco Maria Greco (cfr. Allegato V del fascicolo di IGEA), vale a dire

che “i valori medi di grammatura dei tessuti utilizzati per tali servizi di

lavanolo ... mediamente sono di circa 175 g/mq" risulta totalmente erroneo.

Si aggiunga che SSI ha prodotto, non solo la scheda tecnica relativa alla

tipologia di biancheria “16/24 PISA/Bianco” di grammatura pari a 175

gr/mq (quella offerta in comunicazione nel presente giudizio da IGEA), ma

anche quella di un'altra tipologia, vale a dire la "20/24 SIENA/Bianco", che

presenta una grammatura più leggera, pari a 145 gr/mq. Non essendo

richiesta una specifica tipologia nella legge di gara, in fase esecutiva le

imprese potranno fornire indifferentemente l'una o l'altra. Con la

conseguenza che il posto letto/degenza di SSI potrebbe arrivare a pesare

solo 1,876 kg (un dato nettamente inferiore ai 2,5 kg cui fa riferimento la

ricorrente e più prossimo, invece, a 1,5 kg stimati dalla controinteressata

nelle proprie giustificazioni"; del resto, sono significativi i dati a consuntivo

forniti dalla controinteressata per la gestione del lotto 1 (che gestisce dal 1

novembre 2024), che si attestano su valori medi (inferiore a kg 1,49)

distanti da quelli offerti dalla ricorrente (kg 2,5);

- il rigetto di tale ultima censura ha ripercussione sulle ulteriori che presuppongono la pesatura della biancheria per come stimata dalla ricorrente;

- più in generale, ove pure, in via puramente ipotetica, alcuni dei rilievi della ricorrente in merito ai costi effettivi sostenuti dall'aggiudicataria fossero fondati, ciò non inficerebbe la congruità dell'offerta nel suo complesso dal momento che “

l'obiettivo della verifica sulla congruità dell'offerta non è

rappresentato dalla ricerca di singole anomalie, omissioni o errori di

valutazione, ma, piuttosto, è quello di verificare la complessiva sostenibilità

economica dell'offerta" (Cons. Stato, Sez. V, 21 marzo 2024, n. 2784).

4.3. Quanto agli ulteriori argomenti introdotti dalla parte ricorrente in giudizio, volti a mettere in dubbio che l'esecuzione del servizio non sia, in tesi, conforme ai giustificativi offerti o alla normativa vigente, essi non possono rilevare nella presente fase - volta a verificare se la valutazione di congruità del RUP sia manifestamente illogica e irragionevole - ma, semmai, in quella esecutiva, non di pertinenza del presente giudizio e in generale di questo Tribunale.

5. Quanto alla documentazione prodotta dalla parte ricorrente sotto la voce "testimonianza", fermo restando quanto sopra, essa non può avere valenza di prova testimoniale in assenza dei presupposti dell'art. 63 c.p.a. (e in particolare in assenza di previa istanza e quindi di ammissione della prova da parte di questo Tribunale); in ogni caso, non vi sarebbero stati i presupposti di ammissione in quanto, in disparte ogni ulteriore valutazione, essa riguarda questioni (relative alla fase esecutiva) estranee al presente

giudizio.

Ove parte ricorrente ritenga la valenza di tale “testimonianza” sotto il profilo della confutazione delle giustificazioni, vale quanto sopra ritenuto in merito alla tecnica della scomposizione analitica delle diverse voci di costo.

6. Conclusivamente, le censure della ricorrente in merito alla presunta incongruità dell’offerta della prima graduata e all’illegittimità della valutazione del RUP sono infondate dal momento che l’accertamento richiesto ai fini di tale giudizio, come detto avente natura globale e sintetica, costituisce frutto di apprezzamento tecnico riservato all’amministrazione appaltante, non sindacabile dal giudice amministrativo se non per illogicità, manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, vizi che nel caso di specie non sono stati riscontrati.

7. In definitiva, il primo motivo del ricorso è infondato, dovendosi pertanto rigettare la domanda di annullamento dell’aggiudicazione.

8. Si può a questo punto passare all’esame delle censure, formulate nel motivo subordinato di ricorso introduttivo, con cui sono state contestate sia la scelta, quale criterio di aggiudicazione, del parametro del prezzo più basso - scelta a fronte della quale non avrebbe potuto trovare applicazione, tra l’altro, la valutazione dei criteri ambientali minimi dell’appalto - sia la facoltà di risoluzione anticipata riconosciuta all’Amministrazione, sia, infine, l’obbligo di inserire nell’offerta i prezzi di ulteriori servizi aggiuntivi, risultanti, tuttavia, fuori gara (noleggio di materassi e guanciali, consegna della biancheria, organizzazione del guardaroba).

Tali censure sono inammissibili e comunque infondate, rinviandosi a quanto già affermato da questa Sezione con le sentenze 3648 e 3649 del 2024 in relazione ad altri contenziosi avverso la medesima legge di gara.

8.1. In particolare, riguardo alla presunta irragionevolezza e al difetto di motivazione della scelta di applicazione del criterio del maggior ribasso va, anzitutto, messo in rilievo che emergono profili di carenza di interesse alla proposizione del motivo, difettando elementi probatori della concreta lesione causata dalla scelta del criterio del maggior ribasso.

8.2. Nel merito, l'opzione per tale ultimo criterio di aggiudicazione può trovare giustificazione, anzitutto, nel carattere urgente e provvisorio della gara ponte, rispetto alla quale può legittimamente ritenersi opportuno evitare la dilatazione dei tempi derivante dalla predisposizione di atti di gara più elaborati, come sarebbe stato necessario nel caso di adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Sul punto, si rinvia alle osservazioni che sono state già svolte dal C.G.A. in merito alla medesima gara d'appalto, nella sentenza n. 549 del 28 agosto 2023.

8.3. Allo stesso modo, rispetto alla lamentata disapplicazione dei criteri premiali di tipo ambientale, non si coglie l'interesse all'impugnativa, considerato che non pare sufficiente, a dimostrare l'interesse alla formulazione di tale motivo, la dedotta vicinanza della sede della ditta all'Arnas Garibaldi, soprattutto perché nel bando di gara non si fa riferimento solo al profilo dei benefici ambientali derivanti dalla riduzione dei trasporti, ma, ad esempio, anche alla presenza di sistemi di recupero delle risorse idriche, ovvero di depurazione delle acque, profili sui quali non si rinviene alcuna specifica osservazione della ricorrente.

8.4. La previsione della costituzione di una Commissione di gara, non pare, poi, necessariamente in contraddizione con il criterio di aggiudicazione prescelto, perché, se è vero che non sono configurabili offerte tecniche sulle quali si incentrerebbe il confronto concorrenziale tra i partecipanti alla gara, non può ritenersi, tuttavia, superfluo che la stazione appaltante possa, ad esempio, accertare, mediante l'attività di tale Commissione, la corrispondenza delle prestazioni e dei servizi offerti ai requisiti e alle specifiche indicate quale oggetto della gara.

8.5. Riguardo alle censure relative alla clausola del Capitolato che consente alla stazione appaltante il recesso anticipato dal contratto – facoltà che, secondo la ricorrente, renderebbe la durata contrattuale assolutamente aleatoria e vanificherebbe, se esercitata, gli investimenti necessari per l'esecuzione del contratto – va messo in evidenza (sulla scia di quanto indicato nelle citate sentenza del C.G.A. n. 549/2023 e del TAR Sicilia, sez. st. di Catania n. 527/23) che in tutti i contratti pubblici è prevista, per legge,

un tale clausola di recesso anticipato.

Osserva il giudice di appello, in proposito, che vi è “*una previsione di legge,*

che si inserisce automaticamente ai sensi dell'art. 1339 c.c., che prevede

la cessazione anticipata degli effetti” (art. 1 co. 13 l. n. 133/2012) secondo

cui : *“Le amministrazioni pubbliche che abbiano validamente stipulato un*

autonomo contratto di fornitura o di servizi hanno diritto di recedere in

qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore

con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento delle

prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora

eseguite, nel caso in cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le

prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle convenzioni stipulate da

Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre

1999, n. 488 successivamente alla stipula del predetto contratto siano

migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non

acconsenta ad una modifica, delle condizioni economiche tale da rispettare

il limite di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n.

488. Ogni patto contrario alla presente disposizione è nullo. Il diritto di

recesso si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi

dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi

apposte dalle parti”.

Sicché – continua il C.G.A. – *“indipendentemente dal nomen iuris da*

attribuire alla risoluzione di cui al punto 3.2. del disciplinare, il legislatore ha

previsto, in generale, un'ipotesi di cessazione anticipata degli effetti del

contratto". In tal senso, non può affermarsi che la facoltà sia stata introdotta

con il Capitolato in esame, in quanto la previsione deve ritenersi

sostanzialmente riproduttiva di previsioni di legge.

8.6. Resta ferma, peraltro, a tutela dei legittimi interessi dell'impresa, la disciplina degli indennizzi e la verifica della giusta causa di risoluzione, aspetti che, tuttavia, sono irrilevanti nella fase, in esame, di aggiudicazione dell'appalto, in quanto potrebbero emergere ed assumere rilievo, tutt'al più, in quella esecutiva, sottoposta alla cognizione del giudice ordinario.

Nella richiamata sentenza del C.G.A. si precisa, in proposito, che “

Non può

infatti ritenersi che vicende solo eventuali della fase attuativa del rapporto

contrattuale, peraltro superabili con i rimedi civilistici o con un'invalidazione

parziale, possano riverberarsi nella precedente fase del perfezionamento

del contratto fino al punto da realizzare un'alea intollerabile".

In definitiva, neanche tali censure appaiono fondate.

8.7. Infondate, altresì, sono le censure con le quali la ricorrente ha ritenuto illegittime le previsioni del bando relative all'obbligo di inserimento, nell'offerta, di ulteriori prestazioni, con un costo aggiuntivo, non rientranti, tuttavia, nel perimetro della gara (noleggio di materassi e guanciali, consegna della biancheria, organizzazione del guardaroba).

Le previsioni, ad opinione del Collegio, non producono la dedotta indeterminatezza del contratto, non potendosi ritenere decisiva, in tal senso, - come affermato nella predetta sentenza del CGA - la circostanza che non sia “

previsto alcun prezzo base su cui “quotare” il servizio”,

trattandosi appunto di un servizio eventuale rispetto al quale deve ancora

essere determinato il prezzo”.

Non appare, dunque, condivisibile il rilievo secondo cui tali previsioni comporterebbero una alterazione della concorrenza, considerato che la loro generale applicazione a tutti gli operatori partecipanti esclude la produzione di vantaggi competitivi a favore di qualcuno di essi in particolare.

Né l'illegittimità della previsione può rinvenirsi nel rischio, paventato dalla stessa ricorrente, di una sua illegittima, se non addirittura illecita, strumentalizzazione in fase esecutiva, al fine di favorire la parte aggiudicataria del servizio, cui, mediante un più “generoso” pagamento di tali prestazioni aggiuntive, sarebbe consentito il recupero dei margini di ribasso offerti.

Si tratta, infatti, di una congettura in merito ad un'ipotesi priva di attualità, concretizzabile solo in fase esecutiva e come tale irrilevante nell'esame della legittimità degli atti impugnati, afferenti alla fase di aggiudicazione.

9. In conclusione, per tutte le ragioni indicate il ricorso va rigettato, in quanto infondato.

10. Quanto alla richiesta della parte ricorrente di invio degli atti alla Procura della Repubblica competente e tenuto anche conto della non opposizione manifestata dall'ARNAS, il Collegio dispone la trasmissione della presente decisione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania per gli eventuali profili di competenza.

11. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite nei confronti di ARNAS e della controinteressata, che liquida, per ciascuna di esse, in € 2.500 (euro duemilacinquecento/00), oltre accessori, se dovuti.

Dispone la trasmissione della presente decisione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania per le valutazioni di competenza.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Alessandra Sidoti, Consigliere, Estensore

Salvatore Accolla, Primo Referendario