

Pubblicato il 11/04/2026

N. 01040 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 02213/2025 REG.RIC.



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

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2213 del 2025, proposto da Gm 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;

***contro***

Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone Palermo in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile 182;

Azienda Sanitaria Provinciale di Agrigento, Azienda Sanitaria Provinciale di Caltanissetta, Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo, Azienda Ospedaliera Arnas Civico – di Cristina – Benfratelli di Palermo, Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti

Villa Sofia – Cervello di Palermo, Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- della deliberazione n. 1040 del 24/10/2025, con la quale l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone di Palermo ha indetto la procedura di gara, suddivisa in 460 lotti, per la fornitura di materiale medico-ospedaliero;
  - del disciplinare di gara;
  - del capitolato speciale di appalto;
  - dell'allegato denominato "tabella lotti";
- nonché, ove occorra:
- della deliberazione n. 394 del 11/04/2025;
  - della deliberazione n. 903 del 19/09/202;
  - delle note tutte contenenti i chiarimenti resi dalla Stazione Appaltante;
  - di ogni altro atto presupposto, consequenziale o, comunque, connesso di data ed estremi sconosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2026 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con delibera n. 394 del 11/04/2025, l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone di Palermo, quale ente capofila per le Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Sicilia occidentale, ha indetto una procedura di gara "*per la fornitura triennale di materiale laparoscopico, reti erniali e materiale vario di chirurgia, mediante contratto estimatorio, per le Unità Operative delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere del Bacino Occidentale della Regione Siciliana*", il cui valore globale stimato, comprensivo di eventuali rinnovi o proroghe, ammontava ad € 948.562.014,34.

La procedura – aperta, sopra soglia, in modalità telematica, ai sensi dell'art. 71 del D.lgs. 36/2023 e suddivisa in 460 lotti - ha subito una prima modifica del Disciplinare con la deliberazione n. 934 del 19.9.2025; una seconda modifica è stata poi effettuata con la deliberazione n. 1040 del 24.10.2025 con riferimento all'aspetto economico.

2. Con ricorso notificato e depositato il 21 novembre 2025, la società GM S.r.l. - piccola impresa e operatore economico di settore, attivo nel campo delle forniture sanitarie ad enti pubblici e privati, da circa 20 anni – ha impugnato le suddette delibere unitamente al disciplinare di gara, al capitolato speciale di appalto allegato denominato "tabella lotti" e alle note contenenti i chiarimenti resi dalla Stazione Appaltante, lamentando che la gara risulterebbe antieconomica, a causa dei gravi errori commessi dal Policlinico nella compilazione dei prezzi unitari dei beni oggetto di fornitura e che diverse norme della *lex specialis* risulterebbero impeditive o, comunque, fortemente restrittive, della partecipazione e dell'apertura del mercato alle piccole e medie imprese ("PMI"), nonché della *par condicio* tra i concorrenti.

La ricorrente censura le norme della *lex specialis* in quanto a suo dire palesemente illegittime e comuni a tutti i lotti, facendo in particolare riferimento ai lotti: 35 (756.000,00), 193 (€ 6.759.840,00), 339 (€ 262.230,00) e 345 (€ 2.138.400,00).

Deduce in particolare le censure di:

1) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 83 DEL D.LGS. N. 36/2023 - IMPOSSIBILITÀ OGGETTIVA DI PRESENTARE OFFERTA – ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA.

La S.A. - in violazione dell'art. 83, co. 1, del Codice (*“Tutte le procedure di scelta del contraente sono indette mediante bandi o avvisi di gara, salve le eccezioni di legge. Nei bandi o negli avvisi è indicato il Codice Identificativo della Gara codice identificativo di gara (CIG) acquisito attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici”*) - avrebbe omesso di indicare i CIG per ciascun lotto; tale lacuna in una gara così rilevante, avuto riguardo al numero dei lotti (460) ed all'importo complessivo stimato (oltre 1.3 miliardi di euro), denoterebbe una evidente carenza procedimentale nella progettazione della procedura di affidamento e rientrerebbe nella elencazione effettuata dal Consiglio di Stato nella sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 26 aprile 2018, n. 4. Inoltre nel disciplinare è previsto che *“La mancata dimostrazione dell'avvenuto versamento di tale somma è causa di esclusione dalla procedura di scelta del contraente ai sensi dell'art. 1, comma 67, della legge 266/2005”*.

2) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, 2, 3 E 5 DEL D.LGS. N. 36/2023 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO DEI FATTI E ILLOGICITÀ MANIFESTA.

La ricorrente contesta, per un verso, la mancata esplicitazione dei metodi di calcolo utilizzati per la determinazione della base d'asta dei singoli lotti; per altro verso, l'incongruità e l'antieconomicità dei lotti messi a gara, i quali conterrebbero numerosi e vistosi errori. Deduce in particolare che il Policlinico non avrebbe effettuato analisi di mercato finalizzate alla determinazione dei prezzi dei singoli beni oggetto di fornitura.

3) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 58 DEL D.LGS. N. 36/2023 – DIFETTO DI MOTIVAZIONE - ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E ILLOGICITÀ MANIFESTA.

La ricorrente censura la scelta del Policlinico, a suo dire escludente, di associare all'interno dei subloti, prodotti che nulla avrebbero a che vedere l'uno con l'altro, ossia beni del tutto eterogenei, oltretutto con l'aggravante di limitare la partecipazione prevedendo, al p.to 3 del disciplinare, che *“Possono concorrere all'aggiudicazione le Ditte che presentino un'offerta comprendente almeno l'80% dei subloti in cui è suddiviso il lotto di riferimento”*. Nel rispetto degli artt. 3 e 58 del Codice, l'Amministrazione avrebbe dovuto, non solo prevedere la possibilità di partecipare ai lotti per una percentuale inferiore al 80% (che sovente si tramuta nel 100% in caso di approssimazione per difetto, come chiarito dal Policlinico), ma, di più, avrebbe dovuto garantire la possibilità di aggiudicare i singoli subloti a quelle PMI che non arrivano ad offrire il 100% del lotto.

4) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 10, CO. 3, E 100, CO, 2, 11 E 12, DEL D.LGS. N. 36/2023 – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL BANDO TIPO ANAC N. 1 – ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA.

La ricorrente deduce la illegittimità dei requisiti speciali di partecipazione, formulati in contrasto con le previsioni normative e tali da impedire la partecipazione alle piccole e medie imprese (“PMI”). Il Policlinico avrebbe limitato la prova dei “requisiti di capacità tecnico professionale” e dei “requisiti di capacità economico finanziaria” al solo triennio antecedente l'indizione della gara. I requisiti speciali di partecipazione previsti nella *lex specialis* confliggerebbero con il principio di proporzionalità (art. 3 d.lgs. n. 36/2023) di cui è espressione la norma dell'art. 100, comma 11, d.lgs. n. 36/2023.

5) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 10, CO. 2, E 104, CO. 12, DEL D.LGS. N. 36/2023 – ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA.

La ricorrente contesta la legittimità del p.to 8 del disciplinare di gara, a mente del quale *“Nei casi in cui l’avvalimento sia finalizzato a migliorare l’offerta, non è consentito che alla stessa gara partecipino sia l’ausiliario che l’operatore che si avvale delle risorse da questo a messe a disposizione, pena l’esclusione di entrambi i soggetti”*. Richiama l’art. 104 comma 12 del codice appalti ai sensi del quale, diversamente da quanto ritenuto dall’Amministrazione, la partecipazione dell’impresa ausiliaria alla medesima gara dell’impresa ausiliata non è esclusa *tout court*. È consentito, invece, ai due operatori economici sottoscrittori del contratto di avvalimento di dimostrare che le due offerte presentate non sono riconducibili ad un unico centro decisionale.

6) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 53 DEL D.LGS. N. 36/2023 – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL BANDO TIPO ANAC N. 1 – ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA.

La ricorrente censura la scelta del Policlinico di pretendere una unica garanzia provvisoria valida per tutti i lotti cui si partecipa: anche sotto tale profilo la *lex specialis* sarebbe improntata ad una inspiegabile chiusura alle PMI: nessun ente bancario rilascerebbe una simile cauzione ad una piccola impresa e, anche ove vi fosse un istituto disposto a farlo, i costi per la sottoscrizione sarebbero insostenibili a fronte della mera possibilità di aggiudicazione di un singolo lotto.

3. Per resistere al ricorso e sostenere la legittimità degli atti impugnati si è costituita, l’Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone di Palermo la quale ha depositato documenti nonché una memoria con la quale ha eccepito l’irricevibilità del ricorso, per tardività, nonché la sua infondatezza nel merito.

4. Con ordinanza del 3 dicembre 2025 n. 684, la domanda cautelare di parte ricorrente è stata respinta ed è stata fissata per la trattazione di merito l'udienza pubblica del 10 marzo 2026.

5. Le parti hanno depositato memorie in vista di tale udienza all'esito della quale il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio esamina l'eccezione di irricevibilità del gravame sollevata dalla resistente Azienda Ospedaliera Universitaria in quanto il ricorso è stato notificato il 22/11/2025 (entro 30 giorni dalla rettifica del 24/10/2025); con esso la ricorrente pretenderebbe di censurare profili della *lex specialis* (le cui prescrizioni, in tesi di controparte, non consentirebbero la presentazione dell'offerta), approvata nell'aprile 2025, successivamente rettificata in data 19.9.2025 e pubblicata *on line* il 21 seguente fino al 6 ottobre 2025. Evidenzia che la rettifica del 24/10/2025 avrebbe riguardato solo la correzione di errori materiali nel *file* di calcolo, con conseguente tardività delle doglianze non oggetto di rettifica.

L'eccezione è infondata.

Secondo la regola generale il bando di gara va normalmente impugnato unitamente agli atti che di esso fanno applicazione dal momento che sono questi ultimi ad identificare in concreto il soggetto leso dal provvedimento, radicando la legittimazione ad agire e a rendere attuale e concreta la lesione della situazione soggettiva dell'interessato (Cons. Stato, Adunanza Plenaria n. 4/2018).

Sono state enucleate eccezioni a tale regola generale, individuandosi taluni casi in cui il bando deve essere impugnato immediatamente, anche a prescindere dalla partecipazione del ricorrente alla gara.

È stato così precisato che alla regola generale sopra indicata può derogarsi quando si impugnano direttamente le clausole del bando assumendo che le stesse siano

immediatamente escludenti, e tali sono quelle che impediscono la partecipazione alla gara – come nella specie in cui la Società ricorrente deduce che la previsione, a pena di esclusione, del requisito della pregressa esperienza triennale nella specifica gestione del servizio le avrebbe impedito di prendere parte alla gara, essendo essa priva del predetto requisito né avendo trovato imprese disposte a “prestarglielo” - o quelle che rendono la partecipazione di fatto impossibile.

Laddove sussistano tali ipotesi eccezionali, il ricorso va proposto contro il bando, quale atto immediatamente e autonomamente lesivo della posizione giuridica dedotta in giudizio, entro il termine di decadenza di trenta giorni.

A norma dell’art. 120, comma 2, cpv, c.p.a., per i bandi e gli avvisi “*autonomamente lesivi*” il predetto 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. 85, comma 4, ultimo periodo, D.lgs. n. 36/2023, prevede che: “*Gli effetti giuridici degli atti oggetto di pubblicazione [tra cui, i bandi di gara] decorrono dalla data di pubblicazione nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici*” istituita presso l’ANAC.

In altri termini, l’ANAC pubblica nella Banca Dati i bandi successivamente alla loro pubblicazione nella GUUE e gli effetti giuridici di tali atti decorrono solo dal momento in cui vengono pubblicati dall’ANAC. In assenza dell’anzidetta pubblicazione nella Banca Dati il termine per proporre ricorso non inizia a decorrere.

La resistente Azienda Ospedaliera Universitaria ha obiettato che: 1) il citato art. 85 non si attaglierebbe all’odierna fattispecie: “trattasi, infatti, di appalto con soglia di rilievo comunitario, esaustivamente disciplinato - in punto di pubblicazione - dall’art. 84 dello stesso codice, che, in linea con i principi eurounitari (il primo fra tutti quello della libera concorrenza), non prevede ovviamente la pubblicazione nella Banca dati ANAC quale momento di decorrenza degli effetti giuridici degli atti di gara”; 2) la

giurisprudenza (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, n. 1545/2025) richiamata a tal proposito dalla ricorrente riguarderebbe una gara: a) sotto soglia; b) non pubblicata nella GUUE né resa altrimenti accessibile; c) totalmente assente dalla consultazione pubblica; d) non pubblicata in altre piattaforme istituzionali (Piattaforma Contratti Pubblici ANAC, piattaforme *e-procurement*).

Il Collegio ritiene di non condividere tale interpretazione del dato normativo.

È noto, infatti, che dal 1° gennaio 2024 le Stazioni appaltanti, per adempiere all'obbligo di pubblicità legale dei bandi di gara, non possono più utilizzare la Gazzetta ufficiale, ma devono necessariamente provvedere a darne comunicazione alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) gestita dall'ANAC.

La procedura di pubblicità legale è stata tra l'altro dettagliatamente disciplinata dall'ANAC, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, nella Delibera n. 263 del 20 giugno 2023 la quale ha precisato che la distinzione fra le gare sopra soglia rispetto a quelle d'importo inferiore alla soglia comunitaria attiene solo alle modalità di pubblicazione da effettuarsi comunque nella suddetta Banca dati; relativamente alle prime le Stazioni appaltanti soddisfano gli obblighi di pubblicità a livello europeo con la trasmissione alla BDNCP degli atti redatti secondo i Formulari di cui al Regolamento UE 2019/1780, mentre, a livello nazionale, la pubblicità è garantita dalla pubblicazione, sempre ad opera della BDNCP, dei bandi nella piattaforma ex art. 85 D.lgs. n. 36/2023. Per quanto riguarda invece gli affidamenti sottosoglia comunitaria, le Stazioni appaltanti trasmettono i bandi sempre alla BDNCP, che ne garantisce la pubblicità attraverso la pubblicazione "in estratto" sulla piattaforma e riportando il collegamento ipertestuale con l'indicazione della relativa data di pubblicazione.

Resta in ogni caso fermo il principio, scolpito dal citato art. 85, secondo cui gli effetti giuridici decorrono dalla data di pubblicazione in BDNCP.

Ne consegue che – in disparte ogni ulteriore considerazione su quanto dedotto da parte ricorrente in ordine al fatto che la procedura in esame non sarebbe mai stata avviata prima dell'adozione della delibera dell'ottobre scorso e che la stessa avrebbe subito nel tempo modifiche tali da renderla una gara del tutto nuova rispetto a quella solo abbozzata nell'aprile dello scorso anno - l'eccezione di irricevibilità del ricorso va respinta a fronte della non contestata circostanza della mancata pubblicazione della procedura in esame nella Banca Dati.

2. Ciò premesso il ricorso non può essere accolto alla stregua di quanto si andrà ad illustrare.

3. Giova innanzitutto richiamare il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui:

- *“...Come noto (ex pluribus, Cons. Stato, III, 5 febbraio 2024, n. 1146), si può configurare un onere (e, di converso, la giuridica possibilità) di immediata impugnazione del bando di gara soltanto nelle eccezionali ipotesi in cui la lex specialis sia idonea a cagionare una lesione immediata e diretta della posizione dell'interessato.*

*In particolare, muovendo dalla decisione n. 1 del 2003 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la giurisprudenza amministrativa ha progressivamente individuato le fattispecie derogatorie del principio di non impugnabilità diretta del bando di gara, così definendo – di converso – la fisionomia delle cd. clausole escludenti, ossia di quelle previsioni della lex specialis che, incidendo in via immediata e diretta sulla stessa possibilità dell'operatore economico già solo di partecipare alla procedura, concretizzano una lesione di per sé già attuale, senza cioè bisogno di ulteriori atti applicativi, con conseguente onere dell'immediata impugnativa entro il termine decadenziale di legge.*

*Ricadono, in particolare, nel novero delle ipotesi suscettibili di immediata impugnazione i casi di:*

- 1) *clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale (Cons. Stato Ad. plen. 26 aprile 2018, n. 4);*
- 2) *regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile (Cons. Stato, Ad. plen. 11 giugno 2001, n. 3);*
- 3) *disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara, ovvero prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta (Cons. Stato, V, 24 febbraio 2003, n. 980);*
- 4) *condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso ed obiettivamente non conveniente (Cons. Stato, V, 21 novembre 2011, n. 6135; III, 23 gennaio 2015, n. 293);*
- 5) *clausole impositive di obblighi contra ius (Cons. Stato, II, 19 febbraio 2003, n. 2222);*
- 6) *bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta (ad esempio quelli relativi a numero, qualifiche, mansioni, livelli retributivi ed anzianità del personale destinato ad essere assorbiti dall'aggiudicatario), ovvero che presentino formule matematiche del tutto errate (ad esempio quelle per cui tutte le offerte conseguono comunque il punteggio di "0" punti);*
- 7) *atti di gara del tutto mancanti della prescritta indicazione nel bando di gara dei costi della sicurezza "non soggetti a ribasso" (Cons. Stato, III, 3 ottobre 2011, n. 5421).*

*Al fine di ricondurre o meno le singole ipotesi concrete oggetto di vertenza alla suddetta casistica occorre tener conto del criterio chiaramente indicato dall'organo nomofilattico, in ragione del quale "il rapporto tra impugnabilità immediata e non impugnabilità immediata del bando è traducibile nel giudizio di relazione esistente*

*tra eccezione e regola. L'eccezione riguarda i bandi che sono idonei a generare una lesione immediata e diretta della posizione dell'interessato.*

*La ratio sottesa a tale orientamento deve essere individuata nell'esigenza di garantire la massima partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica e la massima apertura del mercato dei contratti pubblici agli operatori dei diversi settori, muovendo dalla consapevolezza che la conseguenza dell'immediata contestazione si traduce nell'impossibilità di rilevare il vizio in un momento successivo" (Cons. Stato, Ad. plen., n. 4 del 2018, cit.).*

*In estrema sintesi, devono ritenersi immediatamente impugnabili solamente le clausole del bando preclusive della partecipazione o tali da impedire con certezza la stessa formulazione dell'offerta (in particolare, quelle concernenti i requisiti di partecipazione – aventi l'effetto di impedire ab origine la partecipazione alla gara degli operatori economici che ne siano privi – e quelle che determinino l'impossibilità di formulare un'offerta consapevole e competitiva).*

*Rientrano tra le clausole "immediatamente escludenti" quelle che impongono oneri o termini procedurali o adempimenti propedeutici alla partecipazione di impossibile soddisfazione o del tutto spropositati, ai bandi gravemente carenti o errati nell'indicazione dei dati essenziali per la formulazione dell'offerta tecnica o economica; al riguardo, per potersi definire "immediatamente escludente" (e, per l'effetto, autonomamente impugnabile anche in difetto di infruttuosa partecipazione alla gara, come è il caso dell'appellante), "la previsione della lex specialis deve porre con immediata ed oggettiva evidenza, nei confronti di tutti indistintamente gli operatori economici, l'astratta impossibilità per un qualsiasi operatore "medio" di formulare un'offerta economicamente sostenibile (ossia astrattamente idonea a produrre – pur nella normale alea contrattuale – un utile derivante dall'esecuzione del contratto)"(ex multis, Cons. Stato, V, 18 marzo 2019, n. 1736)... " (Consiglio di*

Stato, sez. V, 31 gennaio 2025, n. 766; v. anche Consiglio di Stato, Sez. V, 29 aprile 2019, n. 2732, che riprende l'Adunanza Plenaria n. 4/2018);

- *"...come ribadito da Consiglio di Stato, Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4, le clausole del bando di gara che non rivestano portata escludente devono essere impugnate unitamente al provvedimento lesivo e possono essere impugate unicamente dall'operatore economico che abbia partecipato alla gara o manifestato formalmente il proprio interesse alla procedura..."* (Consiglio di Stato, Sez. V, 16 maggio 2025, n. 4196, su fattispecie relativa al mancato inserimento nel bando di clausole sociali e clausole di revisione prezzi).

Pertanto, *"...la tipologia delle clausole cd. "escludenti" è, infatti, circoscritta a quelle che precludano ab initio la partecipazione alla procedura, o perché fissano requisiti eccessivamente stringenti o sproporzionati o perché impongono oneri inesigibili, o perché rendono di fatto impossibile la formulazione di un'offerta; in tutti gli altri casi le clausole di lex specialis vanno impugate in una con gli atti che ne facciano applicazione, quali l'esclusione o l'aggiudicazione definitiva a terzi, in quanto effettivamente lesivi della situazione giuridica tutelata..."* (Consiglio di Stato, Sez. III, 5 giugno 2024, n. 5050).

4. Fatta questa premessa, il primo motivo - con il quale si deduce l'omissione da parte della S.A. dell'indicazione dei CIG per ciascun lotto - è infondato atteso che per pacifica giurisprudenza da tale inadempimento discendono conseguenze su piani diversi dalla illegittimità degli atti di gara in quanto l'obbligo di indicazione del CIG (Codici Identificativi Gara, vale a dire codici alfanumerici di 10 cifre che identificano una specifica gara d'appalto o affidamento pubblico) attiene non già alla fase di scelta del contraente, ma alla fase esecutiva del procedimento di gara, ed in particolare alla stipula del contratto, essendo la stessa essenzialmente funzionale alla tracciabilità dei flussi finanziari (C.G.A.R.S. 22 settembre 2022 n. 956). Nel caso di specie risulta che i CIG sono stati comunque richiesti, acquisiti, assegnati e pubblicati nella piattaforma

PCP/Net4Market. La momentanea impossibilità di versamento del contributo ANAC era esclusivamente dovuta a un disservizio del sistema ANAC, per il quale la S.A. ha aperto apposito ticket. Inoltre, come esplicitamente previsto nell'avviso prot. 67859 del 18/11/2025, anche a causa di tale problematica del portale ANAC, si è provveduto a disporre una proroga dei termini per la presentazione delle offerte; donde l'infondatezza della censura in esame.

Risulta infondato anche il secondo motivo con il quale la società ricorrente lamenta la antieconomicità e il travisamento nella determinazione della base d'asta, con particolare riferimento ai lotti 35, 193, 339, 345.

La ricorrente sostiene che la S.A. avrebbe determinato la base d'asta in modo arbitrario; tanto basandosi unicamente sui prezzi del proprio catalogo.

Osserva il Collegio che le valutazioni tecniche che riguardano la determinazione della base d'asta sono espressione della discrezionalità tecnica propria della S.A. e possono essere sindacate solo ove sia dimostrato che esse sono manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie ovvero fondate su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti.

Rientra nell'esercizio della discrezionalità tecnica propria della S.A. individuare una base d'asta congrua e tale da garantire la qualità delle prestazioni. Sono da ritenere escludenti solo le clausole abnormi o irragionevoli che con assoluta e oggettiva certezza rendono aleatoria la remunerazione del servizio o estremamente difficoltoso il calcolo di convenienza economica, e tali quindi da precludere la partecipazione.

Orbene l'onere della prova circa l'irragionevolezza, l'arbitrarietà e l'abnormità sotto tale profilo delle regole di gara, grava sul ricorrente e deve essere declinato in termini particolarmente rigorosi, implicando che la contestazione sia effettuata sulla base di imprescindibili e univoci elementi probatori, suscettibili di evidenziare, in maniera oggettiva e manifesta, la sussistenza di eventuali palesi errori logici nelle decisioni adottate dalla stazione appaltante.

Nel caso di specie, l'amministrazione ha dato contezza nel disciplinare delle modalità attraverso cui è stata calcolata la base d'asta, adottando criteri oggettivi e verificabili; per contro le deduzioni della ricorrente risultano generiche e non supportate da adeguato riscontro probatorio. Tant'è che la stessa chiede disporsi un'apposita consulenza tecnica; in ogni caso non risulta di diretta percezione l'immediata efficacia escludente delle clausole in argomento intendendosi per tali, come detto, quelle clausole che, con assoluta e oggettiva certezza, incidono direttamente sull'interesse delle imprese in quanto precludono, per ragioni oggettive e non di normale alea contrattuale, un'utile partecipazione alla gara a un operatore economico.

Con il terzo motivo la ricorrente censura la scelta, a suo dire natura immediatamente preclusiva della partecipazione, di associare all'interno dei sublotto prodotti che nulla avrebbero a che vedere l'uno con l'altro, ossia beni del tutto eterogenei, oltretutto con l'aggravante di limitare la partecipazione prevedendo che *“Possono concorrere all'aggiudicazione le Ditte che presentino un'offerta comprendente almeno l'80% dei sublotto in cui è suddiviso il lotto di riferimento”* (cfr. p.to 3 del disciplinare).

Il motivo è inammissibile oltre che infondato.

Invero la clausola in questione non è tale da impedire con certezza la formulazione dell'offerta da parte delle imprese concorrenti; piuttosto essa è espressione di legittime valutazioni della stazione appaltante, riconducibili alla dichiarata esigenza di valorizzare le specifiche esigenze del caso concreto.

Al riguardo persuadono le deduzioni della resistente Azienda la quale ha evidenziato che la gara per cui è causa coinvolge sette Aziende del SSR, ciascuna con esigenze e fabbisogni in parte diversi. Il capitolato tecnico (dunque la composizione dei lotti, il numero dei lotti nonché l'espressione dei fabbisogni) è frutto delle scelte condivise di quattro ASP (a cui afferiscono numerosi presidi ospedalieri) e di tre Aziende Sanitarie. Attraverso un meticoloso lavoro di raccordo tra le varie Aziende e in condivisione con le stesse, l'Azienda procedente è riuscita a elaborare un Capitolato (quello posto in

gara) che meglio potesse soddisfare le esigenze cliniche degli Enti sanitari richiedenti, nel rispetto dei principi della massima concorrenza e della ampia partecipazione. Il punto di equilibrio degli interessi in gioco è stato conseguito dall'Amministrazione mediante la prescrizione del citato art. 3 del Disciplinare, in funzione delle specifiche esigenze dell'appalto e non in funzione del singolo operatore economico.

Con riferimento al quarto motivo – con il quale la ricorrente deduce la illegittimità dei requisiti speciali di partecipazione, formulati in contrasto con le previsioni normative e tali da impedire la partecipazione alle “PMI” – osserva il Collegio che nelle gare pubbliche è onere dell'interessato procedere all'immediata impugnazione delle clausole del bando o della lettera di invito che prescrivano il possesso di requisiti di ammissione o di partecipazione alla gara la cui carenza determina immediatamente l'effetto escludente, configurandosi il successivo atto di esclusione come meramente dichiarativo e ricognitivo di una lesione già prodotta; il carattere ambiguo della clausola, che non rende immediatamente percepibile l'effetto preclusivo alla partecipazione per chi sia privo di un requisito soggettivo richiesto dal bando, ne esclude l'immediata lesività e ne consente l'impugnazione unitamente all'atto di esclusione, applicativo della clausola stessa suscettibile di diverse interpretazioni. (Cons. Stato, Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4; Cons. Stato, sez. V, 12 aprile 2019, n. 2387).

Nel caso di specie non è immediatamente percepibile il dedotto effetto preclusivo alla partecipazione alle “PMI” considerato che, in riscontro a plurime richieste di chiarimenti circa i requisiti speciali di partecipazione con apposito avviso, l'Amministrazione, ha fornito una interpretazione della legge di gara che fosse in linea e coerente con quanto disposto dal legislatore (v. avviso prot. n. 65573 del 07/11/2025, in atti). È evidente pertanto la clausola in questione non può essere considerata immediatamente escludente nel senso chiarito dalla giurisprudenza sopra citata.

Quanto al quinto motivo è sufficiente osservare che *“la gara suddivisa in più lotti, secondo una consolidata giurisprudenza (Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1070; id., sez. III, 18 maggio 2020, n. 3135) - non configura una procedura unitaria, bensì tante gare autonome e distinte quanti sono i lotti. Laddove, quindi, la procedura abbia ad oggetto l’aggiudicazione di più lotti, ciascuno dei quali assume veste autonoma sia per il profilo procedurale che ai fini della partecipazione da parte di concorrenti, ogni lotto costituisce una procedura di gara autonoma e indipendente, che non subisce interferenze per effetto delle vicende che attengono agli altri lotti. Pur essendo, quindi, la procedura disciplinata dalla medesima lex specialis, a ciascun lotto corrisponde una distinta gara, potendo i concorrenti partecipare a tutti, o a uno solo, o ad alcuni dei lotti, con conseguente distinta aggiudicabilità degli stessi previa autonoma procedura valutativa delle offerte presentate per ciascuno di essi. La riprova che, nella vicenda in esame, si trattava di otto gare diverse, ciascuna riferita al singolo lotto, è confermata dai seguenti indici rivelatori, quali: i) l’attribuzione di un distinto Cig per ogni lotto (cfr. paragrafo 3 del disciplinare di gara); ii) la nomina di un diverso rup per ciascun lotto di gara (cfr. Premesse del disciplinare di gara); iii) i prezzi a base d’asta distinti (cfr. paragrafo 3 del disciplinare); iv) la necessaria presentazione di domande di partecipazione separate per ogni singolo lotto; v) la stipula di tanti accordi quadro quanti sono i lotti; vi) la separata valutazione delle offerte pervenute per ogni lotto di gara. Pertanto, considerata la natura plurima e autonoma delle procedure di gara per ciascun lotto, non trova applicazione la regola dettata dall’art. 104, comma 12, del D.lgs. n. 36/2023, che vieta all’impresa ausiliaria di partecipare alla medesima gara in qualità di concorrente, singola o associata”* (Cons. Stato. Sez. IV, 20 febbraio 2026. n. 3255).

Il Disciplinare di gara è sul punto conforme ai suesposti principi e tra l’altro la S.A., a fronte di una richiesta di chiarimento formulata da un altro O.E., con l’avviso prot. 67852 del 18/11/2025, pubblicato in pari data sia su Amministrazione Trasparente che

sul portale di gara (in atti) ha così risposto: "*Sì, un 'impresa ausiliaria può partecipare a diversi lotti, purché i requisiti che mette a disposizione dell'avvalente non siano già stati impegnati in altri lotti e l'ausiliaria abbia la capacità economica e tecnica sufficiente per supportare più imprese. La partecipazione multipla è subordinata al rispetto dei requisiti di partecipazione di ciascun lotto, che includono anche la solidarietà tra avvalente e ausiliaria per l'esecuzione della prestazione contrattuale*".

Il sesto motivo è inammissibile oltre che infondato.

La ricorrente non ha dimostrato che, con riferimento alla previsione che prevede un'unica garanzia provvisoria valida per tutti i lotti cui si partecipa, l'astratta impossibilità per un qualsiasi operatore "medio" di formulare un'offerta economicamente sostenibile nel caso di specie, essendosi limitata, con riferimento alla propria specifica posizione di piccola impresa, a sostenere di essere costretta a presentare una garanzia provvisoria pari a oltre 400.000,00 euro (2% del valore di tutti i lotti cui la GM aspira a partecipare).

Sul punto l'Amministrazione ha richiamato il bando tipo ANAC n. 1 (punto 10), il quale prevede che: "*[In caso di gara divisa in più lotti] In caso di partecipazione a più lotti l'operatore economico può alternativamente: prestare tante distinte ed autonome garanzie provvisorie quanti sono i lotti cui si intende partecipare; prestare un'unica garanzia di importo pari alla somma degli importi stabiliti per i lotti cui intende partecipare. Nella garanzia sono indicati espressamente i singoli lotti per i quali la stessa viene prestata, nonché gli importi di dettaglio delle singole cauzioni riferite a ciascun lotto. [In alternativa, la stazione appaltante può indicare, se necessario, una sola delle due opzioni sopra indicate]*".

Anche in questo caso la clausola in questione non è tale da impedire con certezza la formulazione dell'offerta da parte delle imprese concorrenti e pertanto la censura in esame va disattesa considerato che la verifica del valore escludente della clausola deve

infatti essere effettuata con estremo rigore in considerazione della natura eccezionale della immediata impugnabilità della legge di gara.

5. In conclusione, sulla scorta di quanto precede, il ricorso in esame, in quanto complessivamente infondato, deve essere rigettato.

6. Tenuto conto della complessità della vicenda controversa e delle peculiarità della fattispecie giuridica da cui origina il presente giudizio, il Collegio ritiene che sussistano eccezionali ragioni per disporre la compensazione delle spese processuali tra tutte le parti.

P.Q.M.

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

Sese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Francesco Mulieri, Consigliere, Estensore

Pierluigi Buonomo, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Francesco Mulieri**

**IL PRESIDENTE**

**Salvatore Veneziano**

IL SEGRETARIO