N. 02826/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01194/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1194 del 2026, proposto da
Cavalli S.r.l., in relazione alla procedura CIG BAE25BC47A, rappresentato e difeso dall'avvocato Mariano Maggi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Libero Consorzio Comunale di Ragusa, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Mezzasalma, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Impresa Albani Gaetano, rappresentata e difesa dall'avvocato Benedetta Caruso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Catania, Viale Raffaello Sanzio 60;

per l'annullamento

degli atti della procedura indetta ai sensi dell’art. 71 del decreto legislativo n. 36/2023 per l’affidamento, mediante accordo-quadro ai sensi dell’art. 59 dello stesso decreto, dei lavori di regolamentazione del traffico veicolare e pedonale diretti a migliorare la sicurezza della strada provinciale n. 67 Pozzallo-Marza, CIG BAE25BC47A;
nonché per la declaratoria
di inefficacia del contratto, il subentro nel rapporto e la condanna dell’Amministrazione al risarcimento del danno.
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 ottobre 2026 il dott. Daniele Burzichelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

La ricorrente, chiedendo anche la dichiarazione di inefficacia del contratto, il subentro nel rapporto e il risarcimento del danno, ha impugnato gli atti della procedura indetta ai sensi dell’art. 71 del decreto legislativo n. 36/2023 per l’affidamento, mediante accordo-quadro ai sensi dell’art. 59 dello stesso decreto, dei lavori di regolamentazione del traffico veicolare e pedonale diretti a migliorare la sicurezza della strada provinciale n. 67 Pozzallo-Marza, CIG BAE25BC47A.

In particolare, la ricorrente ha impugnato: a) la determinazione n. 535 del 12 maggio 2026, con cui l’appalto è stato aggiudicato alla controinteressata; b) la proposta di aggiudicazione n. 346 in data 11 maggio 2026; c) la comunicazione dell’aggiudicazione pubblicata sul portale della stazione appaltante; d) il verbale di gara del 21 aprile 2026, nella parte relativa al calcolo della soglia di anomalia e alla formazione della graduatoria; e) il silenzio serbato sull’istanza di riesame degli esiti della procedura; f) il bando, il disciplinare e gli altri documenti

di gara, ove interpretati nel senso di consentire l'applicazione del criterio del blocco unitario nella determinazione della soglia di anomalia.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) con bando del 19 marzo 2026 il Libero Consorzio ha indetto la procedura in esame, da aggiudicare secondo il criterio del minor prezzo; b) il paragrafo 18 del disciplinare prevedeva che in presenza di almeno cinque offerte ammesse si sarebbe proceduto all'esclusione automatica delle offerte pari o superiori alla soglia di anomalia ai sensi dell'art. 54, comma 2, del decreto legislativo n. 36/2023, determinata mediante il metodo A dell'Allegato II.2; c) la ricorrente ha offerto un ribasso del 32,38887% e il seggio di ha applicato l'inversione procedimentale, procedendo prima all'apertura delle offerte economiche e al calcolo della soglia e poi alla verifica della documentazione amministrativa dei primi cinque concorrenti la cui offerta non è risultata anomala; d) nel calcolo della soglia la stazione appaltante ha applicato il criterio del blocco unitario, considerando come unica offerta le offerte recanti lo stesso ribasso e che fossero collocate all'interno o al limite delle ali da accantonare; e) in tale modo è stata determinata la soglia nel 32,387479485% e ed è stata individuata quale prima offerta non anomala quella della controinteressata, pari al 32,38744%; f) l'accorpamento ha riguardato, nell'ala dei maggiori ribassi, le offerte di M.G.M. Costruzioni e Gielle Costruzioni, entrambe pari al 32,399%, e nell'ala dei minori ribassi le offerte di Arena Movimentoterra e S.C.M. Costruzioni, entrambe pari al 32,339%, con conseguente accantonamento di ventiquattro offerte per ciascuna ala anziché delle ventitré corrispondenti al 10% per cento delle offerte ammesse, con arrotondamento all'unità superiore; g) applicando il criterio assoluto e considerando separatamente le offerte con il medesimo ribasso, la soglia sarebbe risultata pari al 32,388894527283% e l'offerta della ricorrente sarebbe stata la prima non anomala, seguita da quella di Azzurra Costruzioni, pari al 32,3888%.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) si deduce la violazione degli artt. 50 e 54 del decreto legislativo n. 36/2023, del metodo A dell'Allegato II.2 e dei paragrafi 18 e 21 del disciplinare, nonché dei principi del risultato, della parità di trattamento, della concorrenza, della ragionevolezza, della proporzionalità, della leale cooperazione, della buona fede e del buon andamento, oltre ai vizi di difetto di istruttoria, sviamento e ingiustizia manifesta; b) in via subordinata, si denuncia la nullità o illegittimità delle clausole del disciplinare, se fossero interpretate nel senso di autorizzare il blocco unitario; c) in base al metodo A le offerte aventi lo stesso ribasso devono essere considerate distintamente nei loro singoli valori e la disposizione impone l'applicazione del criterio assoluto sia per le offerte collocate al margine delle ali sia per quelle comprese al loro interno; d) gli orientamenti favorevoli al blocco unitario non sono applicabili al decreto legislativo n. 36/2023, il quale ha abbandonato la regola contenuta nell'art. 121 del D.P.R. n. 207/2010 (cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 234/2026); e) il dato letterale dell'Allegato II.2 prescrive la considerazione distinta delle offerte identiche ed esclude, invero, il blocco unitario; f) si richiama altresì, la deliberazione ANAC n. 1018/2017 e si evidenzia che il disciplinare richiamava il metodo A e non conteneva alcuna previsione in ordine all'accorpamento delle offerte uguali; g) le modalità di calcolo della soglia sono vincolate in base alle legge e alla lex specialis e non potessero essere integrate dalla stazione appaltante; h) in via subordinata si rileva che, qualora il disciplinare sia interpretato come diretto a consentire il blocco unitario, esso risulta illegittimo per contrasto con il metodo A, poiché, negli appalti sotto soglia soggetti ad esclusione automatica la stazione appaltante può scegliere uno dei metodi (A, B e C) previsti dall'Allegato II.2, ma non può modificarne il contenuto.

Il Libero Consorzio Comunale di Ragusa ha svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) l'operato del seggio è conforme alla lettera a del metodo A dell'Allegato II.2 al decreto legislativo n. 36/2023; b) nella fase di determinazione della somma e della media aritmetica le offerte aventi lo stesso ribasso devono essere considerate separatamente nei loro singoli valori, ma nella precedente fase di individuazione delle offerte comprese nel 10% da accantonare trova invece applicazione il blocco unitario, poiché la disposizione stabilisce che, qualora siano presenti offerte di valore uguale a quelle da accantonare, anche tali offerte devono essere accantonate; c) una diversa interpretazione priverebbe di effetto quest'ultima parte della disposizione; d) non è pertinente il richiamo alla sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 234/2026, poiché nella procedura esaminata da tale pronuncia il disciplinare prevedeva il criterio assoluto, mentre la lex specialis della procedura in esame si limita a richiamare il metodo A.

La controinteressata ha svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) la prescrizione secondo cui le offerte di pari ribasso devono essere considerate distintamente riguarda la somma e la media delle offerte residue dopo il taglio; b) la successiva previsione, secondo cui devono essere accantonate anche le offerte di valore uguale a quelle ricadenti nel 10% impone invece il blocco unitario nell'individuazione delle ali; c) l'applicazione del criterio assoluto anche per tale fase renderebbe priva di contenuto la locuzione secondo cui le offerte uguali sono "altresì" accantonate; d) si richiama la pronuncia dell'Adunanza Plenaria, n. 5/2017, secondo cui le offerte di pari ribasso devono essere considerate unitariamente quando sono collocate sia al margine sia all'interno delle ali, in funzione dell'esclusione dal calcolo delle offerte estreme; e) tale principio conserva rilevanza in quanto la disciplina successiva ha riprodotto il medesimo meccanismo; f) l'espressione "distintamente nei loro singoli valori" non costituisce una novità incompatibile con il blocco unitario, ma riguarda soltanto il calcolo della media successivo rispetto all'accantonamento.

Con successiva memoria la ricorrente ha confermato le proprie conclusioni, precisando che: a) l'unico precedente giurisprudenziale rilevante è costituito dalla sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione

Siciliana, n. 234 del 7 aprile 2026 in fattispecie perfettamente sovrapponibile a quella in esame; b) tale pronuncia dimostra l'evidente fondatezza del presente gravame.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio osserva quanto segue.

La controversia concerne il trattamento delle offerte recanti un identico ribasso nella fase del cosiddetto taglio delle ali, preliminare alla determinazione della soglia di anomalia secondo il Metodo A dell'Allegato II.2 al decreto legislativo n. 36/2023. La ricorrente sostiene che tali offerte debbano essere considerate singolarmente anche quando ricadano all'interno delle ali, mentre l'Amministrazione ha applicato il criterio del blocco unitario.

L'interpretazione seguita dalla stazione appaltante è, però, condivisa dal Collegio.

Il paragrafo 18 del disciplinare richiama il Metodo A dell'Allegato II.2 al decreto legislativo n. 36/2023, prevedendo l'esclusione automatica delle offerte aventi un ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia. Per individuare il trattamento delle offerte identiche occorre pertanto esaminare la disciplina del metodo prescelto, senza che sia necessaria una sua ulteriore specificazione nella legge di gara.

La lettera a) del punto 1 del Metodo A prevede il calcolo della somma e della media aritmetica dei ribassi percentuali delle offerte ammesse, previa esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, delle offerte di maggiore e di minore ribasso. La disposizione precisa che le offerte aventi un uguale valore di ribasso sono considerate "distintamente nei loro singoli valori" e stabilisce, immediatamente dopo, che, qualora nel calcolo del dieci per cento siano presenti offerte di valore eguale rispetto a quelle da accantonare, "dette offerte sono altresì da accantonare".

Le due prescrizioni regolano operazioni concettualmente distinte, sebbene inserite nella medesima sequenza di determinazione della soglia.

La considerazione separata delle offerte identiche riguarda la formazione della somma e della media aritmetica sulle offerte non interessate dall'accantonamento. In questa fase ciascuna offerta mantiene il proprio peso, anche quando il ribasso coincida con quello proposto da altri concorrenti: la ripetizione del medesimo valore non autorizza a ridurre il numero delle osservazioni utilizzate per il calcolo.

La successiva prescrizione disciplina invece l'individuazione delle offerte da accantonare. Per questa operazione il legislatore detta una regola specifica, imponendo di comprendere nell'accantonamento anche le offerte che presentino il medesimo valore di quelle ricadenti nelle ali.

Non vi è dunque incompatibilità tra la considerazione distinta delle offerte nella fase di calcolo della media e la loro considerazione unitaria nella diversa fase di delimitazione delle ali. L'accorpamento opera esclusivamente ai fini dell'accantonamento e non si estende alle offerte intermedie rimaste nella base di calcolo.

La lettura sostenuta dalla ricorrente attribuisce invece alla locuzione "distintamente nei loro singoli valori" una portata generale, estesa anche all'operazione che la disposizione successiva assoggetta a una disciplina particolare. In tal modo, però, la clausola che impone di accantonare "altresì" le offerte di eguale valore perderebbe la propria funzione correttiva rispetto al conteggio meramente individuale dei concorrenti.

L'avverbio "altresì" esprime, infatti, l'esigenza di estendere l'accantonamento oltre il risultato che deriverebbe dalla sola applicazione numerica della percentuale alle offerte considerate isolatamente. Il dieci per cento non rappresenta quindi un limite invalicabile al numero delle offerte materialmente accantonabili, ma deve essere applicato insieme alla regola che impedisce di frazionare, nell'individuazione delle ali, le offerte caratterizzate dal medesimo ribasso.

Né l'ambito di tale regola può essere circoscritto alle sole offerte collocate a cavallo del margine delle ali. La disposizione si riferisce alle offerte di valore eguale rispetto a quelle "da accantonare", senza distinguere secondo la posizione occupata all'interno dell'ala. La coincidenza dei ribassi assume pertanto rilievo sia al margine sia all'interno delle offerte estreme.

Questa interpretazione trova conferma nel principio enunciato dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, con sentenza 19 settembre 2017, n. 5, secondo cui, nella determinazione del dieci per cento delle offerte di maggiore e minore ribasso, le offerte caratterizzate dal medesimo valore devono essere considerate unitariamente tanto quando si collochino al margine delle ali quanto quando ricadano al loro interno.

Il principio non era fondato sul solo art. 86, comma 1, del decreto legislativo n. 163/2006. La decisione interpretava anche l'art. 121, comma 1, del D.P.R. n. 207/2010, che già prevedeva la considerazione distinta delle offerte di uguale ribasso nei loro singoli valori e, nel periodo successivo, l'accantonamento ulteriore delle offerte aventi valore eguale rispetto a quelle da accantonare. La Plenaria ricavava proprio dal coordinamento tra queste proposizioni la distinzione tra il trattamento delle offerte intermedie e quello delle offerte comprese nelle ali.

Il raffronto tra l'art. 121, comma 1, del D.P.R. n. 207/2010 e l'attuale Metodo A evidenzia, per il profilo controverso, la sostanziale coincidenza della struttura precettiva. La considerazione distinta delle offerte identiche e il loro accantonamento aggiuntivo non costituiscono previsioni incompatibili, né la prima rappresenta una novità idonea, di per sé, a superare l'interpretazione precedentemente accolta.

La medesima disciplina è stata riprodotta nell'art. 97, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 50/2016, nel testo modificato dal decreto-legge n. 32/2019, convertito dalla legge n. 55/2019, e successivamente trasfusa nel Metodo A dell'Allegato II.2 al decreto legislativo n. 36/2023.

Non è pertanto decisivo il richiamo, contenuto nel ricorso, alla deliberazione ANAC n. 1018/2017. Le considerazioni espresse in quella sede riguardavano il quadro normativo successivo all'abrogazione dell'art. 121 del D.P.R. n. 207/2010 e anteriore alla modifica dell'art. 97 del decreto legislativo n. 50/2016 operata nel 2019. Esse non possono essere trasferite senza adattamenti a una disciplina che ha nuovamente previsto l'accantonamento delle offerte di valore eguale rispetto a quelle comprese nelle ali.

Ulteriore conferma della continuità normativa proviene dalla relazione illustrativa al nuovo codice, secondo la quale il Metodo A riproduce il sistema introdotto nell'art. 97, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo n. 50/2016 dal decreto-legge n. 32/2019, mantenendo a disposizione delle stazioni appaltanti un metodo già ampiamente utilizzato. Tale indicazione non sostituisce l'esame del testo, ma ne conferma la lettura: la conservazione del metodo sperimentato si accompagna alla riproduzione della clausola sulla quale si fonda l'accantonamento unitario delle offerte identiche.

È pur vero che il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha espresso diverso orientamento con sentenza 7 aprile 2026, n. 234, sulla quale si fondano le difese della ricorrente.

Secondo tale pronuncia, la previsione per cui le offerte identiche devono essere considerate distintamente sarebbe incompatibile con il blocco unitario e segnerebbe una discontinuità rispetto al quadro normativo esaminato dall'Adunanza plenaria n. 5/2017.

Pur nella considerazione dell'autorevolezza del precedente, il Collegio ritiene di dover dissentire da tale conclusione.

Il contrasto semantico tra considerazione distinta e considerazione unitaria assume rilievo soltanto se le due espressioni vengano riferite alla stessa operazione. La disposizione, invece, disciplina separatamente la formazione della media sulle offerte rimaste e l'individuazione delle offerte da accantonare: nell'una opera il conteggio individuale; nell'altra trova applicazione la clausola speciale relativa alle offerte di eguale valore.

L'espressione "distintamente", isolata dalla prescrizione immediatamente successiva, non esaurisce dunque il contenuto della lettera a). L'interpretazione deve assicurare un significato ad entrambe le proposizioni, coordinandole secondo il rispettivo oggetto.

Anche il raffronto storico conduce a una conclusione diversa da quella accolta nell'autorevole precedente che è stato richiamato. Non è sufficiente confrontare l'attuale disposizione con il solo art. 86 del decreto legislativo n. 163/2006 o con la formulazione originaria dell'art. 97 del decreto legislativo n. 50/2016. Occorre considerare anche l'art. 121 del D.P.R. n. 207/2010, che conteneva già entrambe le prescrizioni oggi presenti nel Metodo A ed era stato espressamente interpretato dall'Adunanza plenaria.

L'applicazione del blocco unitario non discende, quindi, dall'estensione di un orientamento formatosi su una disciplina priva di corrispondenza con quella vigente, ma dall'interpretazione di una clausola nuovamente riprodotta dal legislatore e sostanzialmente coincidente con quella già esaminata dalla Plenaria.

Né può essere attribuita portata decisiva all'esigenza di conservare la frequenza reale delle offerte nella base statistica del calcolo. Tale esigenza è rispettata nella fase di formazione della media, nella quale le offerte intermedie identiche vengono conteggiate separatamente. La diversa regola applicata nella delimitazione delle ali risponde alla scelta normativa di neutralizzare unitariamente i valori estremi ripetuti, prima di procedere alle successive operazioni.

La facoltà della stazione appaltante di verificare la congruità di altre offerte che appaiano anormalmente basse, prevista dall'art. 54 del decreto legislativo n. 36/2023, conserva una funzione distinta. Essa non consente di

disapplicare o ridimensionare la specifica regola matematica dettata per l'accantonamento delle offerte di eguale valore.

L'interpretazione qui accolta è stata seguita da questo Tribunale con sentenza 16 febbraio 2026, n. 479. In particolare, in tale circostanza è stata valorizzata la continuità testuale tra l'art. 121 del D.P.R. n. 207/2010 e la lettera a) del Metodo A, distinguendo l'accantonamento delle ali dal calcolo delle medie sulle offerte intermedie.

Non conduce a diversa conclusione il rilievo della ricorrente secondo cui il disciplinare non menzionerebbe espressamente il blocco unitario.

Il rinvio al Metodo A comprende l'intera disciplina del metodo, inclusa la regola sull'accantonamento delle offerte identiche. La sua applicazione non richiede una clausola aggiuntiva, poiché non costituisce una deroga al modello legale, ma una conseguenza della sua corretta interpretazione.

L'Amministrazione non ha pertanto integrato successivamente la legge di gara, né ha esercitato una scelta discrezionale tra criteri alternativi dopo la conoscenza delle offerte. Ha invece applicato la disciplina previamente richiamata dal paragrafo 18 del disciplinare.

Per la stessa ragione appare infondata la censura subordinata rivolta contro la legge di gara, ove interpretata nel senso di consentire il blocco unitario. Invero, il presupposto della censura, rappresentato dal contrasto tra tale criterio e il Metodo A, non sussiste, ad avviso di questo Collegio.

L'infondatezza delle censure rivolte contro la determinazione della soglia e l'aggiudicazione comporta il rigetto delle domande di annullamento. Vengono conseguentemente meno i presupposti per la dichiarazione d'inefficacia del contratto e per il subentro richiesto dalla ricorrente.

Deve essere respinta anche la domanda subordinata di risarcimento per equivalente, fondata sulla medesima asserita illegittimità delle operazioni di gara.

Tenuto conto dei non univoci orientamenti sulla questione controversa, le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, rigetta il ricorso e compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 1 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente, Estensore

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

Cristina Consoli, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Daniele Burzichelli

IL SEGRETARIO