

Pubblicato il 24/06/2026

N. [00265/2026](#) REG.PROV.COLL.
N. [00145/2026](#) REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per OMISSIS

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm., sul ricorso numero di registro generale 145 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante p. t., rappresentata e difesa dall'avv. OMISSIS, con domicilio digitale p.e.c., come da Registri di Giustizia;

contro

Comune di OMISSIS (OMISSIS), in persona del Sindaco p. t., rappresentato e difeso dall'avv. OMISSIS, con domicilio digitale p.e.c., come da Registri di Giustizia;

Centrale unica di committenza di OMISSIS (CUC), in persona del legale rappresentante p. t., non costituita in giudizio;

nei confronti

OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante p. t., controinteressata e ricorrente incidentale, rappresentata e difesa dall'avv. OMISSIS, con domicilio digitale p.e.c., come da Registri di Giustizia;

OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante p. t., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare

quanto al ricorso principale, dei seguenti atti: 1) la determinazione dirigenziale CUC di OMISSIS n. 257 del 16.04.2026, avente a oggetto “*Lavori di Messa in Sicurezza del Centro Abitato – Dissesto Idrogeologico – Comune di OMISSIS (OMISSIS) – CUP: J28H23000400001 – Procedura Telematica Aperta – CIG B96050B9B8 – Aggiudicazione definitiva alla ditta OMISSIS Srl*”, pubblicata all’Albo pretorio dal 17.04.2026; 2) il verbale-provvedimento di riscontro e rigetto dell’istanza di autotutela della Commissione di gara della CUC di OMISSIS, prot.

n. 0006667 del 07.05.2026, con cui, a seguito della diffida del 27.04.2026 di OMISSIS S.r.l., è stata confermata l’aggiudicazione definitiva di cui alla determina n. 257/2026; 3) la determinazione CUC di OMISSIS n. 139 dell’11.03.2026, di approvazione dei verbali di gara e di proposta di aggiudicazione in favore di OMISSIS S.r.l., con importo complessivo di aggiudicazione pari ad € 353.141,75 oltre oneri e sicurezza, per

un totale di € 368.893,91 oltre Iva (CIG B96050B9B8); 4) il bando di gara del 03.12.2025, pubblicato con prot. n. 16224/2025, e relativo disciplinare di gara (prot_par. 0002166 dell'11.05.2026); 5) la determinazione a contrarre CUC di OMISSIS n. 757 del 02.12.2025, di individuazione degli elementi essenziali del contratto e scelta della procedura (procedura telematica aperta ai sensi del d.lgs. n. 36/2023); 6) la determinazione a contrarre del Comune di OMISSIS n. 129 del 17.11.2025, avente a oggetto l'affidamento dei lavori di "*Messa in sicurezza Centro Abitato – Dissesto Idrogeologico*" – Importo € 408.088,29 (CUP J28H23000400001), trasmessa alla CUC con nota prot. n. 4996/2025 del 24.11.2025; 7) la convenzione di avvalimento tra il Commissario di Governo per il contrasto al dissesto idrogeologico della Regione OMISSIS e il Comune di OMISSIS, nonché il relativo Regolamento di avvalimento, di cui al Decreto commissariale n. 41 del 23.06.2025, e agli atti trasmessi con prot. 0002166 dell'11.05.2026, nella parte in cui non risultano previamente approvati dal competente organo di governo del Comune; 8) ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto, relativo alla procedura aperta per l'affidamento dei "*Lavori di messa in sicurezza del centro abitato – dissesto idrogeologico*" del Comune di OMISSIS (OMISSIS) (CUP J28H23000400001 – CIG B96050B9B8); quanto ai motivi aggiunti, depositati dalla ricorrente principale in

data 17.06.2026, per l'annullamento dei seguenti atti: 1) la deliberazione della Giunta comunale di OMISSIS n. 30 del 22.05.2026, avente ad oggetto la convalida o ratifica della precedente deliberazione e convenzione di delega al Comune per lo svolgimento della gara, nonché degli atti di gara stessi; 2) per quanto occorra, gli atti di costituzione in giudizio del Comune di OMISSIS e di OMISSIS S.r.l., nella parte in cui si fondano sulla predetta deliberazione n. 30/2026 e ne invocano l'efficacia sanante; 3) ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto, comunque lesivo degli interessi della ricorrente;

quanto al ricorso incidentale, depositato dalla controinteressata in data 08.06.2026, per l'annullamento, previa sospensione in parte qua dei provvedimenti impugnati, quanto alla mancata esclusione della ricorrente principale OMISSIS S.r.l., dalla procedura, con tutte le conseguenze di legge anche in ordine alla carenza di legittimazione di questa a impugnare il provvedimento di aggiudicazione della gara in favore della ditta OMISSIS S.r.l.;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di OMISSIS e di OMISSIS S.r.l., nonché il ricorso incidentale di quest'ultima;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026, il

dott. OMISSIS OMISSIS e uditi per le
parti i difensori come specificato nel verbale;
Sentite le stesse parti, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;
Ritenuto e considerato, in fatto e diritto, quanto segue.

FATTO

I – Con determinazione a contrarre n. 129 del 17.11.2025, il Comune di OMISSIS disponeva l'affidamento dei lavori di *“Messa in sicurezza Centro Abitato – Dissesto Idrogeologico”* per l'importo di € 408.088,29 (CUP J28H23000400001), nominando il competente RUP.

Con determinazione n. 757 del 02.12.2025, la Centrale unica di committenza (CUC) di OMISSIS assumeva la determinazione a contrarre per la procedura telematica aperta, ai sensi del d.lgs. n. 36/2023, per conto del Comune di OMISSIS.

In data 03.12.2025, prot. n. 16224, la CUC pubblicava il bando di gara e il disciplinare per l'affidamento dei lavori, con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, disciplinando requisiti, criteri e punteggi (atti poi trasmessi alla ricorrente con p.e.c. prot. n. 0002166 dell'11.05.2026).

Entro il termine del 09.01.2026, pervenivano otto offerte, tra cui quelle di OMISSIS S.r.l., OMISSIS S.r.l., OMISSIS S.r.l., odierne contendenti.

All'esito delle sedute di gara (verbali del 14.01.2026 e del 06.03.2026), con verbale pubblico del 06.03.2026, la Commissione giudicatrice approvava la graduatoria finale

(proponendo l'aggiudicazione in favore di OMISSIS S.r.l.), con il seguente esito: a) OMISSIS S.r.l.: punti 85,00 (tecnica), 8,407 (economica), 5,00 (temporale) pari a un totale di 98,407; b) OMISSIS S.r.l.: punti 73,23, 7,727, 5,00 pari a un totale di 85,957; c) OMISSIS S.r.l.: punti 71,30, 7,251, 5,00, pari a un totale di 83,551.

Con determinazione n. 139 dell'11.03.2026, la CUC approvava i verbali di gara e la proposta di aggiudicazione a favore di OMISSIS S.r.l., per l'importo di € 368.893,91 complessivi, oltre Iva (CIG B96050B9B8).

Con determinazione n. 257 del 16.04.2026, la CUC disponeva l'aggiudicazione definitiva alla ditta OMISSIS S.r.l., condizionando l'efficacia all'esito positivo dei controlli AVCPASS/FVOE 2.0, e demandando al RUP del Comune di OMISSIS gli atti consequenziali per la stipula del contratto.

La determinazione n. 257/2026 era pubblicata all'Albo pretorio, in data 17.04.2026 per 15 giorni.

Con diffida del 27.04.2026, la ricorrente, collocata in terza posizione nella graduatoria, con riguardo alla posizione delle prime due classificate, (società OMISSIS e OMISSIS), evidenziava le significative identità tra le loro offerte tecniche, in termini di struttura, indice, contenuti descrittivi, formulazioni testuali, soluzioni tecniche, schemi, tabelle, impaginazione e grafica, denunciando l'esistenza di un collegamento sostanziale e di un unico centro decisionale tra le due imprese; quindi, chiedeva

l'attivazione dei poteri di autotutela, con l'esclusione delle società OMISSIS e OMISSIS, l'annullamento dell'aggiudicazione e la nuova aggiudicazione in suo favore. Allegava perizia tecnica.

La CUC del Comune respingeva l'istanza, con verbale-provvedimento prot. n. 0006667 del 07.05.2026, affermando la regolarità della procedura e rinviando alla documentazione pubblicata all'Albo.

I.1 - Insorge la società OMISSIS, con il ricorso principale, notificato il 14.05.2026 e depositato il 21-05.2026, per impugnare gli atti in epigrafe indicati.

Deduce i seguenti motivi di diritto: 1) collegamento sostanziale e unico centro decisionale tra le società OMISSIS e OMISSIS; violazione dei principi di segretezza, autonomia e indipendenza delle offerte; violazione della *par condicio* e della concorrenza; violazione dell'art. 95 d.lgs. n. 36/2023 (che ha sostituito l'art. 80, comma 5, lett. m, d.lgs. n. 50/2016, quale parametro interpretativo); eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento; prove dell'esistenza di una matrice redazionale comune e di un unico centro decisionale (refusi identici, errore procedurale speculare, fonti tecniche comuni non più reperibili *online*, immagini identiche e *non standard*, sovrapposizione testuale quasi integrale, identità di struttura e indice, stesso stile redazionale e stesse espressioni non standard, identica punteggiatura e sintassi, *pattern* comune di errori tipografici e omissioni); disattesa giurisprudenza specifica

in tema di collegamento sostanziale e unico centro decisionale (cfr.: T.a.r. Campania – Napoli, sez. I, 23 maggio 2024 n. 2504; T.a.r. Sicilia – Catania, sez. IV, 14 aprile 2020 n. 950; T.a.r. Campania – Salerno, sez. I, 3 dicembre 2020 n. 872; T.a.r. Toscana – Firenze, sez. II, 19 aprile 2012 n. 507); 2) vizio procedimentale e di competenza sulla convenzione di avvalimento; violazione degli artt. 30, 42 e 48 T.u.e.l.; violazione dell'art. 15 della legge n. 241/1990; incompetenza dell'organo che sottoscrive la convenzione; violazione delle norme sull'organizzazione degli Enti locali e sulla competenza degli organi; violazione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento; eccesso di potere per carenza di presupposto; illegittimità derivata degli atti di gara.

Si costituisce la controinteressata OMISSIS S.r.l., per resistere nel giudizio. Deduce, anche con successiva memoria, l'infondatezza del ricorso.

Si costituisce il Comune intimato, per chiedere la reiezione del gravame.

I.2 - La società controinteressata deposita, in data 08.06.2026, un ricorso incidentale, per chiedere l'annullamento, previa sospensione *in parte qua* dei provvedimenti impugnati, quanto alla mancata esclusione della ricorrente principale (OMISSIS S.r.l.), dalla procedura, con tutte le conseguenze di legge, anche in ordine alla carenza di legittimazione della ricorrente principale a impugnare il provvedimento di

aggiudicazione della gara in favore della ditta OMISSIS. Deduce i seguenti motivi: 1) violazione del bando di gara, sez. VI – punto VI.b; violazione art. 95 e art. 98, comma 3, lettera b) d.lgs. n.

36/2023; violazione del bando, pag. 4, categoria prevalente OG8, con qualificazione obbligatoria, pag. 6 - attestazione SOA nella categoria OG8 classifica 1 del disciplinare, punto 6.2.4; assenza dei requisiti di capacità tecnica; nullità e invalidità del contratto di avvalimento per violazione dell'art. 92, comma 2, D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207; del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 artt. 3, 18 e 26; mancata messa a disposizione della SOA e del direttore tecnico per la categoria specialistica OG8; 2) violazione del bando di gara, sez. VI – punto VI.b, richiesta del *“ribasso percentuale”*, invalidità e nullità dell'offerta; violazione del disciplinare di gara, punto 5 pag. 16 lett a), pag. 16, (indicazione offerta economica in percentuale, in cifre e lettere), a pena di esclusione punto 5 - 5.1; violazione punto 8.5.2 pag. 35 *“cause di esclusione offerta economica”*; difetto di *“dichiarazione di ribasso percentuale”*; 3) invalidità dell'offerta tecnica; obbligo di esclusione offerta costituente modifica e variazione essenziale del progetto posto a base di gara; violazione delle regole delle miglioni; 4) inattendibilità dell'offerta; violazione e falsa applicazione degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1 (obbligo di esclusione dalla gara per insufficienza dei costi della manodopera, ribasso mascherato incidente sui costi salariali, incongruità e

inattendibilità dell'offerta della società OMISSIS).

Successivamente alla proposizione del ricorso principale, la Giunta comunale di OMISSIS adotta la deliberazione n. 30 del

22.05.2026, avente a oggetto la ratifica-convalida della precedente deliberazione di delega e convenzione con la Regione per lo svolgimento della gara, nonché degli atti di gara.

Nella camera di consiglio del 27 maggio 2026, la causa cautelare è rinviata.

I.3 - Con i motivi aggiunti, depositati il 17.06.2026, la ricorrente principale, società OMISSIS, chiede altresì l'annullamento dei seguenti atti: 1) la deliberazione della Giunta comunale di OMISSIS n. 30 del 22.05.2026, avente a oggetto la convalida o ratifica della precedente deliberazione e convenzione di delega al Comune per lo svolgimento della gara, nonché degli atti di gara stessi; 2) per quanto occorra, gli atti di costituzione in giudizio del Comune di OMISSIS e di OMISSIS S.r.l., nella parte in cui si fondano sulla predetta deliberazione n. 30/2026 e ne invocano l'efficacia sanante; 3) ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto, comunque lesivo degli interessi della ricorrente principale.

Deduce le seguenti censure di diritto: 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 21-nonies e 21-octies legge 7 agosto 1990, n. 241; difetto e apparenza di motivazione; mancanza di un interesse pubblico concreto, attuale e specifico alla convalida o

ratifica della convenzione o delega e degli atti di gara; violazione dell'art. 1 legge n. 241/1990 (principi di buon andamento, imparzialità, proporzionalità, ragionevolezza e tutela dell'affidamento); eccesso di potere per sviamento, illogicità, contraddittorietà, travisamento dei presupposti; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 21-octies, comma 1, legge n. 241/1990; incompetenza dell'ente e violazione del riparto di competenze tra Regione e Comune; vizio non sanabile mediante convalida o ratifica comunale; eccesso di potere per carenza di potere, sviamento e violazione del principio di legalità; 3) incompetenza della Giunta comunale rispetto al Consiglio comunale; violazione delle norme sul riparto interno di competenze in materia di programmi, opere pubbliche, bilancio e patrimonio; violazione dell'art. 1 legge n. 241/1990; eccesso di potere per sviamento, illogicità e difetto di istruttoria; 4) violazione e falsa applicazione del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e dei principi dell'armonizzazione contabile; violazione dei principi di coerenza, attendibilità e veridicità della programmazione finanziaria; difetto di istruttoria e sviamento; 5) illegittimità della ratifica o convalida postuma; violazione dell'art. 21-nonies, comma 2, legge n. 241/1990 (termine ragionevole); sviamento di potere per finalità meramente difensive; eccesso di potere per tardività, elusione del giudicato potenziale e violazione dei principi di buona fede e correttezza; 6) difetto di istruttoria e violazione dei principi di trasparenza, proporzionalità e

ragionevolezza nelle scelte organizzative e convenzionali; violazione dei principi di evidenza pubblica applicabili alle convenzioni (richiamo a Cons. Stato n. 8025/2023; T.a.r. Molise n. 189/2023); 7) illegittimità derivata degli atti di costituzione del Comune di OMISSIS e di OMISSIS S.r.l.; violazione dell'art. 40 c.p.a. (e dell'art. 100 c.p.c.).

Seguono ulteriori memorie difensive delle parti.

I.4 - Nella camera di consiglio del 24 giugno 2026, tenutasi per il giudizio cautelare collegiale, il Presidente rileva d'ufficio un ipotizzabile profilo di inammissibilità dei motivi aggiunti proposti dalla ricorrente principale, per mancanza di interesse strumentale. Sussistendone i presupposti e datane comunicazione alle parti, la causa è trattenuta per la decisione di merito, *ex art. 60 c.p.a.*, con sentenza camerale.

DIRITTO

II – Il ricorso principale è infondato, i connessi motivi aggiunti sono inammissibili e infondati, il ricorso incidentale è improcedibile.

II.1 – Va disatteso il primo motivo di gravame del ricorso principale, con il quale è dedotta l'esistenza di un unico centro decisionale tra le due società controinteressate.

L'art. 95, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 36/2023 prevede l'esclusione dell'operatore economico solo qualora la Stazione appaltante accerti “*sussistere rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro*”

decisionale a cagione di accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla stessa gara”.

Tale norma ha sostituito il previgente art. 80, comma 5, lett. m), d.lgs. n. 50/2016, recependo un approccio più sostanzialistico, tracciato dalla Corte di Giustizia U.E., e obliterando qualsiasi automatismo espulsivo, delineando quindi un *iter* istruttorio progressivo e graduato, consistente in: a) una verifica preliminare del controllo sostanziale tra società commerciali, *ex art.* 2359 c.c.; b) una verifica dell'esistenza di una relazione di fatto tra imprese concorrenti, idonea in astratto a favorire un reciproco condizionamento nella formulazione delle offerte; c) in via subordinata e residuale, un esame del contenuto delle offerte (cfr.: Cons. Stato, sez. V, 27.10.2025 n. 8296; T.a.r. Sicilia Catania, sez. II, 7 ottobre 2024, n. 3300; T.a.r. Puglia Bari, 16 settembre 2024, n. 975).

II.1.1 - Nel proposto gravame, la ricorrente principale ha omesso di soffermarsi sugli indizi di collegamento di cui ai punti a) e b), non avendo provato alcun legame societario, personale, familiare o commerciale tra la società OMISSIS e la OMISSIS. Va, all'uopo, rilevato che la OMISSIS s.r.l. ha sede ad oltre 100 km di distanza dalla società OMISSIS (le due società controinteressate hanno sede ed operano in due regioni diverse, OMISSIS).

La ricorrente principale, terza classificata, con la perizia di parte, recepita nei contenuti del ricorso, si limita a effettuare un mero

confronto testuale tra le due offerte documentali delle controinteressate. La perizia di parte, versata in atti dalla ricorrente principale, è stata commissionata dopo la pubblicazione della graduatoria, sulla base delle copie acquisite in sede di accesso agli atti.

Dai verbali di gara versati in atti, risulta che la Commissione di gara, nel corso di quattro sedute riservate, ha esaminato analiticamente le offerte tecniche nella loro versione integrale e originale. I commissari hanno letto, valutato e attribuito punteggi differenziati. Nessuno di essi ha segnalato identità sospette, anomalie redazionali o collegamenti di sorta.

Deve essere valorizzato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa circa la discrezionalità tecnica dei giudizi delle Commissioni giudicatrici, secondo cui la discrezionalità che la Commissione giudicatrice esercita nel valutare le offerte di gare e nell'attribuire i punteggi non è sindacabile *ab intrinseco* in sede giurisdizionale, salvo giudizi palesemente incongrui e irragionevoli (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VII, 20 giugno 2025, 5392).

In assenza di elementi chiari di illogicità delle valutazioni dei Commissari, sussistendo un mero indizio congetturale fornito dalla perizia di parte, che tende a dimostrare solo uno dei tre passaggi richiesti dalla vigente normativa per affermare l'unicità del centro decisionale, la deduzione è da ritenersi insufficiente.

II.1.2 - Da ulteriori elementi valutativi tale conclusione è

rafforzata (con riferimento all'analogia tra l'83% e il 91% dei punteggi) dall'attività stessa della Commissione, le cui valutazioni offrono un quadro alquanto diverso da quello descritto dalla ricorrente: la società OMISSIS ha infatti ottenuto il massimo riparametrato (25,00 punti), mentre la società OMISSIS si è fermata a 19,23, con uno scarto di 6 punti tecnici su criterio. Ove le due offerte fossero state elaborate dalla stessa matrice redazionale, un tale divario sarebbe poco spiegabile; ciò sembra già sufficiente a smentire l'assunto peritale di parte.

L'asserito errore procedurale della Commissione di gara è, dunque, privo di valenza indiziaria. Risulta essere consuetudine di tecnici incaricati dagli operatori economici che concorrono in gare pubbliche, quella di usare il “*copia e incolla*” di altre offerte, la qual cosa rende possibile che tra diverse offerte vi sia analogia, il che non basta tuttavia a provare l'unicità del centro decisionale, trattandosi di mera presenza di elementi di concordanza grafica o di refusi in offerte diverse.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, su 59 migliorie formulate dalla società OMISSIS solo 10 migliorie appaiono simili a quelle formate dalla società OMISSIS. La circostanza è tutt'altro che indicativa dell'esistenza di un unico centro decisionale e, come osservato dalla Commissione di gara, si tratta peraltro di specifiche oggetto di espressa richiesta del disciplinare di gara ed estraibili dai siti *internet*. Ciò che appare simile si riferisce a immagini e *files* reperiti dalla rete (come

osservato nel verbale del 07.05.2026); troppo poco per opinare che le due imprese facciano parte di un unico centro decisionale.

II.1.3 - La ricorrente principale lamenta che entrambe le imprese avrebbero indicato la percentuale di riduzione dei giorni, anziché il numero di giorni richiesto dal disciplinare.

Dai verbali risulta che tutte e otto le imprese partecipanti hanno ottenuto il punteggio massimo (5,00 punti) per l'offerta temporale, sicché l'asserito errore non ha prodotto alcun significativo effetto sul risultato della gara e non discrimina le offerte delle società OMISSIS e OMISSIS rispetto alle altre sei.

L'uniformità dell'errore sull'intera platea dei concorrenti fa presumere che si tratti di un'ambiguità redazionale del modello telematico predisposto dalla CUC, non già di un concerto selettivo tra due imprese concorrenti: si è, all'evidenza, di fronte a un elemento neutro, privo di portata indiziaria.

II.1.4 - La mera somiglianza delle offerte non costituisce prova del collegamento. La ricorrente principale, tramite la perizia tecnica depositata, tenta di dimostrare l'unicità del centro decisionale, facendo esclusivo riferimento a una somiglianza delle offerte ma l'argomentazione non è sufficiente né plausibile. La giurisprudenza amministrativa è univoca nel ritenere che la mera somiglianza o sovrapponibilità delle offerte tecniche non sia bastevole, di per sé, a configurare l'unicità del centro decisionale; la prova deve fondarsi su elementi di fatto univoci, non suscettibili di letture alternative o dubbie; la mera similitudine di

parte delle offerte tecniche presentate non costituisce prova sufficiente del collegamento sostanziale (cfr.: Cons. Stato, Sez. V, n. 1906/2024).

Nella medesima direzione, il T.a.r. Lazio Roma ha statuito che la mera somiglianza o sovrapponibilità delle offerte tecniche, anche se significativa e riscontrabile in molteplici sub-criteri di valutazione, non è sufficiente a configurare una situazione di controllo o di relazione che comporti l'imputabilità delle offerte a un unico centro decisionale (cfr.: T.a.r. Lazio Roma, sent. n. 2819/2023; in termini, si è espresso anche il T.a.r. Campania Napoli, n. 3672/2023, il quale ha chiarito che la sovrapponibilità parziale delle relazioni tecniche, quando sia spiegabile con pratiche professionali comuni, costituisce elemento indiziario dubbio e non univoco).

La ricorrente invoca a proprio sostegno le pronunce del T.a.r. Catania (n. 950/2020), del T.a.r. Napoli (n. 2504/2024), del T.a.r. Toscana (n. 507/2012) e del T.a.r. Salerno (n. 872/2020), ma lo fa estrapolando massime decontestualizzate. Tutte e quattro quelle sentenze, lette nella loro interezza, postulano quadri fattuali diversi da quello di specie, caratterizzati da legami personali, familiari o societari qui del tutto assenti o, comunque, non provati e applicano principi che, correttamente declinati, confermano la posizione dell'Amministrazione resistente. Ne discende che le sentenze invocate dalla ricorrente, lungi dal suffragarne la tesi, confermano che, nel caso di specie, non ricorrono i presupposti

per configurare un collegamento sostanziale.

II.1.5 - Le analogie segnalate dalla ricorrente principale sono spiegabili con fattori occasionali.

Gli elementi valorizzati dalla perizia di parte trovano ciascuno una spiegazione alternativa e plausibile, nonché compatibile con le prassi professionali di settore, che esclude la necessità di postulare un concerto collusivo.

Quanto alle identità testuali relative al *OMISSIS* e ai prodotti *OMISSIS* e *OMISSIS*, si tratta di arredo urbano commercializzato su scala nazionale, attraverso cataloghi standardizzati, liberamente accessibili a tutti gli operatori; è comprensibile che le descrizioni inserite nelle offerte tecniche risultino sovrapponibili, posto che ciascun concorrente si è verosimilmente limitato a trasporre il materiale tecnico osteso dal produttore; la circostanza che le schede non siano più reperibili *online* al momento della perizia non smentisce l'originaria accessibilità pubblica.

Quanto alle coincidenze strutturali nell'indice, alla medesima suddivisione in criteri e sub-criteri e alla presenza degli stessi refusi tipografici («*pesenti*», «*discripile*», «*economics*»), tali elementi sono compatibili con la cennata tecnica del “copia e incolla” ovvero con l'avvalimento del medesimo studio di ingegneria (o consulente esterno) per la formazione degli elaborati: la giurisprudenza ha ripetutamente statuito che l'identità del consulente-redattore non è sufficiente a provare l'unicità del

centro decisionale, qualora le offerte economiche presentino ribassi differenti e le strutture societarie mantengano netta distinzione organizzativa e finanziaria (cfr.: Cons. Stato, Sez. V, n. 8296/2025).

II.1.6 - Quanto all'errore sull'offerta temporale, come già detto, esso è comune a tutti e otto i concorrenti ed è ascrivibile all'ambiguità del modello predisposto dalla CUC, sicché non può discriminare le due imprese rispetto alle altre sei.

II.1.7 - Valutati nel loro insieme, gli elementi evidenziati dalla ricorrente non raggiungono i requisiti di gravità, precisione e concordanza necessari per superare la presunzione di autonomia delle offerte, risolvendosi in mere congetture inidonee a giustificare la sanzione espulsiva.

Quand'anche si volesse ipotizzare che la CUC abbia ommesso di attivare un contraddittorio procedimentale, l'omissione non comporterebbe l'annullamento degli atti di gara.

Nel caso di specie, l'esclusione delle società OMISSIS e OMISSIS non avrebbe potuto essere disposta dalla CUC, attesa l'indimostrata presenza o, per meglio dire, la verosimile assenza di legami personali o societari tra le due imprese e l'insufficienza degli indizi meramente testuali, quali addotti dalla ricorrente.

II.1.8 - Le società OMISSIS e OMISSIS non hanno tra loro legami societari, personali o familiari; hanno sedi in province diverse; non condividono soci né amministratori; non condividono immobili o utenze; hanno ottenuto dalla

Commissione punteggi tecnici differenziati (ad es.: 0,87 vs 0,67 sul criterio A2).

In mancanza di qualsivoglia elemento di collegamento strutturale o personale tra le due società OMISSIS e OMISSIS — non rilevato dalla perizia di parte - e in presenza di punteggi tecnici differenziati attribuiti dalla Commissione, nonché di spiegazioni alternative razionali per ciascun elemento di asserita sovrapposizione, la CUC ha legittimamente ritenuto che le analogie contenutistiche non raggiungessero una soglia di gravità, precisione e concordanza tale da far presumere il collegamento tra imprese, quale richiesto dalla giurisprudenza.

II.2 - Il secondo motivo di gravame, con cui la ricorrente principale deduce un preteso vizio di competenza nella sottoscrizione della convenzione di avvalimento, prima che infondato è da ritenersi improcedibile, a seguito della sopravvenuta ratifica dell'atto, quale deliberata dalla Giunta comunale.

II.2.1 - Con la delibera n. 30 del 22.05.2026, pubblicata all'Albo pretorio in pari data e immediatamente eseguibile — la Giunta comunale ha ratificato, con efficacia retroattiva alla data di sottoscrizione del 09.07.2025, la Convenzione di avvalimento e il Regolamento annesso.

La delibera richiama espressamente l'art. 6 legge n. 249/1968 e l'art. 21-nonies, comma 2, legge n. 241/1990, e dà atto che *“la presente ratifica sana il vizio di incompetenza relativa consistente*

nell'assenza di previa deliberazione dell'organo collegiale di governo”.

La giurisprudenza ha costantemente affermato l'ammissibilità della ratifica in pendenza di giudizio, statuendo che la ratifica di un atto viziato da incompetenza relativa costituisce ipotesi speciale di convalida, trovando il proprio fondamento normativo nell'art. 6 della legge 18.03.1968, n. 249, tutt'ora vigente e non incompatibile con l'art. 21-nonies, comma 2, legge n. 241/1990.

Il Consiglio di Stato, Sez. VI, con sentenza n. 2840/2009, ha precisato che l'art. 6 legge n. 249/1968 consente la convalida *“anche in pendenza di gravame in sede amministrativa e giurisdizionale”*, attecchendosi a previsione specificativa dell'art. 21-nonies per la particolare ipotesi dell'incompetenza relativa (cfr., anche: T.a.r. Lombardia Milano, n. 334/2020; Cons. Stato, Sez. III, n. 2523/2024 e Sez. IV, n. 4170/2022).

La convenzione di avvalimento, di cui al decreto commissariale n. 41/2025, non è - contrariamente a quanto prospetta la ricorrente principale - una convenzione associativa intercomunale, ex art. 30 d.lgs. n. 267/2000 (T.u.e.l.), la cui approvazione sarebbe riservata in via esclusiva al Consiglio comunale, ex art. 42, comma 2, lett. c), del medesimo T.u.e.l.; invero, l'art. 30 T.u.e.l. disciplina le convenzioni tra Comuni per la gestione in forma associata di funzioni e servizi propri degli Enti locali; nel caso di specie, non vi è gestione associata di servizi comunali, né costituzione di organismi comuni tra Enti locali.

L'accordo in esame è, invece, un'intesa di cooperazione amministrativa verticale tra il Commissario di Governo per il contrasto al dissesto idrogeologico presso la Regione OMISSIS (soggetto statale straordinario) e il Comune di OMISSIS, come tale regolato dall'art. 10, comma 4, della legge n. 116/2014 e dall'art. 15 della legge n. 241/1990.

Gli accordi organizzativi e le delegazioni amministrative inter-organiche – quale è una convenzione di avvalimento tra Commissario di Governo e Comune di OMISSIS - regolano i rapporti interni tra Enti pubblici, non incidendo sulle posizioni giuridiche soggettive dei partecipanti alla gara d'appalto.

Non operando una riserva competenziale, come da art. 42 T.u.e.l. — limitata alle sole convenzioni associative tra Comuni — l'atto rientra tra i poteri della Giunta comunale, quale organo a competenza residuale, come da art. 48 T.u.e.l.; ne consegue che la sottoscrizione del Sindaco configurerebbe, al più, un'ipotesi di incompetenza relativa, non di difetto di attribuzione, quindi sanabile mediante ratifica, come poi è avvenuto.

II.2.2 - Dalla Relazione istruttoria del Soggetto attuatore, datata 20.06.2025 (prot. Regione OMISSIS n. 90453/2025), risulta che il Comune aveva già trasmesso al Commissario il “*Regolamento e Schema di Convenzione sottoscritti digitalmente in segno di accettazione*” (con nota prot. n. 2025_65708). La volontà del Comune di assumere il ruolo di Ente avvalso era pertanto formata e manifestata prima dell'adozione del decreto commissariale n.

41/2025, sicché la sottoscrizione definitiva del 09.07.2025 sarebbe meramente esecutiva di quella nota comunale, avente natura provvedimento e non impugnata dalla ricorrente.

II.2.3 – Va altresì evidenziato che la convenzione di avvalimento è un atto organizzativo interno tra Enti pubblici che attiene al riparto di competenze tra Commissario e Comune. Essa non incide sulla legittimità degli atti della procedura di evidenza pubblica verso terzi; tali atti sono disciplinati dal d.lgs. n. 36/2023 e sono stati adottati dalla CUC di OMISSIS, nell'esercizio di legittimi e autonomi poteri di committenza, conferiti con determina a contrarre n. 129/2025 e con determina CUC n. 757/2025.

II.3 - La ricorrente principale sostiene che la gara sarebbe *“invalida e senza copertura finanziaria”* e che *“il Sindaco non potrà firmare alcun contratto con la ditta aggiudicataria né consegnare il cantiere”*. L'assunto è infondato, sotto entrambi i profili.

II.3.1 - Quanto al tema della copertura finanziaria, va detto che il Comune è mero ente attuatore. Il Regolamento di avvalimento stabilisce espressamente che *“il Commissario mantiene la titolarità dell'intervento e del procedimento amministrativo nell'esercizio delle proprie funzioni”*, mentre il Comune opera *“in nome e per conto del Commissario”*, sicché il RUP *“svolgerà le relative funzioni in nome e per conto del Commissario”*.

L'intervento è inserito nel Programma triennale delle opere

pubbliche 2025-2027 e nel DUP 2025-2027, come da atti prodotti dalla stessa ricorrente.

Sulla censura si fa riserva di più analitiche argomentazioni al punto IV.4 della presente sentenza.

II.3.2 - Quanto alla competenza a stipulare il contratto, la ricorrente muove da un presupposto giuridicamente erroneo, ritenendo che tale atto competa al Sindaco.

Ai sensi del d.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 2, comma 1, lett. g) del Regolamento di avvalimento, la stipula del contratto d'appalto è atto di gestione di competenza del Responsabile unico del progetto, il quale agisce *“in nome e per conto del Commissario”*, sulla base della citata delibera G.C. n. 25/2024. Analogamente, la consegna del cantiere è atto del Direttore dei lavori su disposizione del RUP, non del Sindaco.

La Giunta comunale, con delibera n. 25 del 06.05.2024, ha nominato il RUP e impartito *“gli opportuni indirizzi al Responsabile dell'Area Tecnica per procedere alla predisposizione di tutti i successivi atti gestionali per la realizzazione dei lavori in progetto”*.

La sottoscrizione della convenzione di avvalimento rientra in tale mandato gestorio, conferito dall'organo collegiale, onde la volontà dell'Ente risulta espressa a monte dalla delibera giuntale.

II.4 - La ricorrente principale qualifica la gara come nulla e la convenzione come firmata senza potere ma la tesi è infondata.

L'art. 21-septies legge n. 241/1990 individua tassativamente le

cause di nullità del provvedimento amministrativo, tra cui il “*difetto assoluto di attribuzione*”. Come già osservato, la convenzione sottoscritta dal Sindaco non è affetta da carenza di attribuzione, bensì da incompetenza relativa.

L'atto è imputabile al Comune di OMISSIS che ha competenza sostanziale a stipulare l'accordo; il problema attiene esclusivamente all'organo interno che lo ha sottoscritto, e tale circostanza integra — come chiarito dal Consiglio di Stato (Sez. VI, n. 2840/2009), non un difetto assoluto di attribuzione, ai sensi dell'art. 21-septies citato, bensì un vizio di incompetenza relativa, che importa mera annullabilità ed è sanabile mediante ratifica. La delibera di G.C. n. 30/2026 ha operato tale ratifica, con efficacia retroattiva.

III – I motivi aggiunti connessi al ricorso principale sono inammissibili e, comunque, infondati.

Successivamente alla proposizione del ricorso principale, la Giunta comunale di OMISSIS ha adottato la deliberazione n. 30 del 22.05.2026, avente a oggetto la ratifica-convalida della precedente deliberazione di delega e convenzione con la Regione per lo svolgimento della gara, nonché degli atti di gara stessi.

Con i motivi aggiunti, la ricorrente principale contesta la legittimità di tale ratifica-convalida. Orbene, l'accoglimento delle censure aggiunte comporterebbe non soltanto l'annullamento della procedura d'appalto impugnata, ma anche l'impossibilità di attivare una nuova procedura d'appalto, poiché la mancata

convalida della convenzione con la Regione ne sarebbe impedimento. La ricorrente principale, invero, deduce una generale carenza di potere del resistente Comune a indire la gara su delega della Regione, non solo per il passato ma anche per il futuro.

Pertanto, la ricorrente principale non ha un interesse concreto e attuale a ricorrere (neppure strumentale, cioè inteso a ottenere l'annullamento per la reiterazione della gara d'appalto), stante l'impossibilità di reiterare la procedura, in caso di favorevole scrutinio delle doglianze dedotte avverso la delibera G.C. n. 30/2026.

Di qui l'inammissibilità dei motivi aggiunti, per difetto d'interesse, quale rilevata d'ufficio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., in sede camerale.

IV – Ad ogni buon conto, le censure dei motivi aggiunti connessi al ricorso principale sono altresì infondate.

IV.1 - Con la prima censura per motivi aggiunti, la ricorrente principale deduce l'assenza di un interesse pubblico del Comune resistente alla ratifica-convalida della convenzione con la Regione OMISSIS.

Senonché, l'interesse pubblico alla conservazione dell'atto viziato da incompetenza coincide con l'incontestabile sottesa esigenza di far salva la procedura di gara, evitando la dispendiosa reiterazione della stessa, con il conseguente rallentamento dei tempi di esecuzione dei lavori appaltati e di intervento sul

dissesto idrogeologico o addirittura con la conseguente perdita del finanziamento pubblico dei lavori.

Pertanto, il richiamo all'interesse pubblico alla messa in sicurezza del territorio – contenuta nella delibera di G.C. n. 30/2026 - deve ritenersi motivazione sufficiente, ancorché laconica, dell'interesse a convalidare.

Di qui l'infondatezza della prima censura per motivi aggiunti.

IV.2 – Con la seconda censura per motivi aggiunti, la ricorrente principale deduce una violazione del riparto di competenze tra Regione e Comune. In sostanza, afferma che la Regione non possa demandare per delega al Comune l'esercizio delle proprie funzioni amministrative.

L'assunto non è affatto condivisibile, poiché la Regione può, in via generale, demandare ai Comuni l'esercizio delle proprie funzioni amministrative, in virtù del principio di sussidiarietà verticale, quale previsto dall'art. 118 Cost. e dall'art. 7 legge 5 giugno 2003 n. 131 (c.d. legge “La Loggia”).

Di qui l'infondatezza della seconda censura per motivi aggiunti.

IV.3 – Con la terza censura per motivi aggiunti, la ricorrente principale deduce l'incompetenza della Giunta comunale a deliberare la ratifica-convalida della deliberazione di delega e convenzione con la Regione per lo svolgimento della gara.

Anche tale doglianza non merita favorevole scrutinio, poiché – come già osservato - l'art. 42 T.u.e.l. (d.lgs. n. 267/2000) contempla, al comma 1 lett. c), tra le competenze del Consiglio

comunale, l'approvazione di *“convenzioni tra i Comuni e quelle tra Comuni e Provincia”*, ma non le convenzioni tra Comune e Regione per la delega di funzioni amministrative.

Il fatto che l'opera oggetto di gara determini un incremento del patrimonio comunale e comporti impegni di spesa, non implica di per sé una traslazione della competenza in capo al Consiglio comunale.

Di qui l'infondatezza della terza censura per motivi aggiunti.

IV.4 – Con la quarta censura per motivi aggiunti, la ricorrente principale deduce che l'opera in contestazione risulta richiamata nella programmazione (in particolare nel DUP e nel Programma triennale dei lavori pubblici), ma non nel bilancio comunale, la qual cosa ne vizierebbe la legittimità sotto il profilo contabile.

In primo luogo, va evidenziato che la censura riproduce e precisa l'analoga censura contenuta nel secondo motivo del ricorso principale, sulla quale si è avuto modo di esprimere un sintetico giudizio, al punto II.3.1 della presente sentenza.

Ad ogni buon conto, giova ribadire che l'impugnata delibera G.C. n. 30/2026 si fonda sul presupposto che *“la copertura finanziaria dell'intervento trova imputazione sui fondi del capitolo n. 5681 intestato al Commissario di Governo”* (cfr.: pagina 4, sesto capoverso della citata delibera giuntale). Trattandosi di funzioni delegate, il Comune non impegna proprie risorse, bensì quelle del Commissario di Governo per l'emergenza da dissesto idrogeologico, sicché la mancata previsione dell'entrata e della

spesa nei capitoli di bilancio comunale, quand'anche integrasse un'irregolarità contabile, non sarebbe conferente né rilevante ai fini della valutazione di legittimità della procedura d'appalto.

Non si tratta dell'assoluta mancanza di copertura finanziaria dell'intervento, bensì di una mancata registrazione in bilancio delle relative poste contabili, come partita di giro. Anche a voler ritenere – in accordo con la ricorrente principale - che le spese e le relative entrate da trasferimenti debbano essere, comunque, iscritte nel bilancio di previsione e poi rendicontate, va evidenziato che il T.u.e.l. (artt. 183-191) ammette la regolarizzazione amministrativa postuma dell'omissione, mediante l'accertamento dell'entrata e la variazione di bilancio, sicché una mancata previsione di bilancio, quand'anche integrasse un vizio contabile, non inficerebbe l'impugnata procedura di gara, poiché non sarebbe la procedura di gara in sé a determinare l'erogazione della spesa, quanto piuttosto la successiva esecuzione dell'appalto aggiudicato. Quel che potrebbe essere inficiato – attenendosi alla prospettazione della ricorrente principale – sarebbe, sotto il profilo contabile, il dare esecuzione all'opera, nonché erogare i pagamenti degli stati di avanzamento, ove mai il Comune non provvedesse alla regolarizzazione, mediante variazione di bilancio.

Di qui l'infondatezza della quarta censura per motivi aggiunti.

IV.5 – Con la quinta censura per motivi aggiunti, la ricorrente principale deduce il mancato rispetto di un termine ragionevole

per la convalida, poiché la delibera G.C. n. 30/2026 è stata adottata quasi un anno dopo gli atti originari.

A tal riguardo, è sufficiente osservare che l'invocata norma dell'art. 21-nonies legge n. 241/1990, al comma 1, fissa in sei mesi il termine ragionevole per annullare in autotutela un provvedimento illegittimo mentre, al comma 2, ammette la possibilità di convalidare un provvedimento annullabile entro un termine ragionevole, ma senza stabilirne la durata in sei mesi.

Ne consegue che – stante il differente trattamento normativo - può ritenersi ragionevole per la convalida anche un termine superiore a sei mesi e inferiore a un anno.

Di qui l'infondatezza della quinta censura per motivi aggiunti.

IV.6 – Con la sesta censura per motivi aggiunti, la ricorrente principale deduce il difetto di motivazione della delibera G.C. n. 30/2026.

La doglianza non merita favorevole apprezzamento, poiché l'impugnata delibera giuntale, com'è dato evincere dalla lettura testuale di essa, contiene un'articolata motivazione.

IV.7 – Con la settima censura per motivi aggiunti, la ricorrente principale deduce l'illegittimità derivata dagli asseriti vizi degli atti presupposti, sui quali questo Collegio si è qui già espresso, accertandone l'infondatezza, avuto riguardo ai motivi del ricorso introduttivo principale.

Pertanto, anche la settima censura per motivi aggiunti dev'essere disattesa.

V - In conseguenza del respingimento del ricorso principale e dei connessi motivi aggiunti, il ricorso incidentale diventa improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse.

VI - In conclusione, il ricorso principale è infondato, i connessi motivi aggiunti sono inammissibili e infondati, il ricorso incidentale è improcedibile.

Le spese di causa, stanti la particolarità del caso e la brevità del giudizio, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per OMISSIS (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale, sui motivi aggiunti e sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti, respinge il ricorso principale, dichiara inammissibili e infondati i motivi aggiunti e dichiara improcedibile il ricorso incidentale.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in OMISSIS, nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026, con l'intervento dei magistrati:

OMISSIS, Presidente, Estensore

OMISSIS, Referendario

OMISSIS, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

OMISSIS

IL SEGRETARIO