

Il T.a.r. per la Sicilia si pronuncia su sanzioni alternative e violazioni della regola dello stand still

(T.a.r. per la Sicilia, sezione I, 17 gennaio 2026, n. 115)

L'ambito applicativo delle sanzioni alternative di cui all'art. 123 c.p.a. coincide con quello dell'inefficacia del contratto di cui all'art. 121, co. 1, lett. d), c.p.a., sicché la mera violazione dell'obbligo del c.d. stand still processuale non è sufficiente a fondare l'irrogazione delle sanzioni de quibus allorquando la procedura di gara risulti immune da vizi e non sia, comunque, predicabile alcuna concreta lesione della posizione processuale della ricorrente.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 60 e 120, c.p.a.;

sul ricorso numero di registro generale 2592 del 2025, proposto da –OMISSIS- s.c.a.r.l., in proprio e quale mandataria del Rti con il –OMISSIS- e con la società -OMISSIS- s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B81D7BDE61, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Comandè, Filippo Morici e Antonio Facchini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Palermo (Area urbanistica della rigenerazione urbana, della mobilità e del centro storico – Ufficio pianificazione mobilità sostenibile), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Criscuoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

- del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Dipartimento per la mobilità sostenibile – Direzione generale per il trasporto pubblico locale e regionale e la mobilità pubblica sostenibile) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile, n. 182;
- della società –OMISSIS- s.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonino Strano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- delle società –OMISSIS- s.r.l. e –OMISSIS- s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

previa adozione di idonee misure cautelari:

- degli atti e delle operazioni concernenti la procedura di gara indetta dall'intimato Comune per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di "ampliamento del sistema Tram della città di Palermo, "Tratta E1", "Tratta E2, F, G e n. 4 parcheggi di interscambio - Stralcio I.1 - Tratta E2 Sud e Tratta F" "Tratte E1". CUP D71D18000520001. CIG B81D7BDE61", nelle parti in cui a mezzo degli stessi si è disposta l'aggiudicazione della procedura in favore dell'ATI –OMISSIS-, anziché in favore dell'odierno ricorrente (previa esclusione dell'offerta dell'ATI –OMISSIS-);
 - della Determinazione Dirigenziale n. 17486 Del 28/11/2025, a mezzo della quale il Comune di Palermo ha disposto l'aggiudicazione dell'appalto controverso in favore dell'ATI controinteressata;
 - di tutti i verbali di gara (anche istruttori) e, in particolare, dei verbali di seduta pubblica n. 1 del 16.10.2025, n. 7 del 22.10.2025, n. 8 del 23.10.2025, n. 9 del 24.10.2025, n. 10 del 27.10.2025 e n. 11 del 29.10.2025, nonché dei verbali di seduta riservata n. 2 del 16.10.2025, n. 3 del 17.10.2025, n. 4 del 20.10.2025, n. 5 del 21.10.2025 e n. 6 del 22.10.2025 (relativi alla valutazione delle offerte tecniche dei concorrenti) e del verbale del 27.10.2025 (inerente la verifica di anomalia delle offerte);
 - della scheda tecnica inerente all'attribuzione dei punteggi all'offerta tecnica dell'ATI –OMISSIS-;
 - del verbale n. 7 del 22.10.2025 nell'ambito del quale l'ATI –OMISSIS- è risultata prima in graduatoria;
 - delle risultanze e di tutti gli atti relativi alle verifiche condotte dalla S.A. in merito al possesso dei requisiti di ordine generale e speciale in capo all'ATI aggiudicatario;
 - di ogni altro atto, operazione o valutazione adottati o posti in essere dall'Amministrazione in dipendenza ed in relazione ai provvedimenti sopra indicati;
 - di ogni ulteriore atto presupposto, connesso o conseguente;
- nonché*
- per l'accoglimento della domanda di aggiudicazione dell'appalto in favore di parte ricorrente e la stipula del conseguente contratto (tutela in forma specifica) e, nell'ipotesi in cui nelle more del giudizio venisse stipulato il contratto:
- per la declaratoria di inefficacia del contratto stesso, ai sensi e per gli effetti degli artt. 121 comma 1, lett. c) e d) e 122 del d.lgs. n. 104/2010;

- per l'accoglimento della conseguente domanda di subentro;
- per l'eventuale applicazione di sanzioni alternative *ex art.* 123, d.lgs. n. 104/2010;

nonché ancora

per le subordinate ipotesi in cui non venissero conseguiti l'aggiudicazione ed il contratto ovvero in cui (in caso di parziale esecuzione dei lavori da parte della controinteressata o per qualunque altra causa) venisse affidata solo una parte dei lavori oggetto di gara, per l'accoglimento della domanda di condanna della Stazione Appaltante al risarcimento per equivalente monetario per la refusione dei danni subiti e subendi a causa dei provvedimenti impugnati nella misura del 20% dell'importo a base d'asta del contratto (15% per lucro cessante e 5% per perdita di qualificazione e di *chances*), ovvero nella maggiore o minore somma che risulterà in corso di giudizio, con espressa riserva di ulteriormente dedurre, precisare e comprovare, in ogni caso oltre interessi legali e rivalutazione monetaria;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle intimate amministrazioni e della società –OMISSIS–;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 il dott. Fabrizio Giallombardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Parte ricorrente ha impugnato, in particolare, il provvedimento di aggiudicazione al R.T.I. di cui la società –OMISSIS– è mandataria dell'appalto concernente la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di *"ampliamento del sistema Tram della città di Palermo, "Tratta E1", "Tratta E2, F, G e n. 4 parcheggi di interscambio - Stralcio I.1 - Tratta E2 Sud e Tratta F" "Tratte E1". CUP D71D18000520001. CIG B81D7BDE61"*.

1.1. La ricorrente ha esposto in fatto quanto segue:

- che l'appalto in questione, bandito il 4.9.2025, ha un importo complessivo a base di gara di euro 176.049.146,42, oltre IVA ed oneri fiscali;
- di essersi collocata seconda in graduatoria con n. 84,335 punti (l'R.T.I. aggiudicatario ha invece conseguito il punteggio di n. 91,246 punti).

1.2. Parte ricorrente ha articolato un'unica doglianza, così rubricata: *"Violazione e falsa applicazione degli artt. 16) e 18.1) del disciplinare di gara – violazione e falsa applicazione degli artt. 2.3), 2.6), 3.2) e 3.2.1) del capitolato speciale d'appalto – violazione e falsa applicazione degli artt. 2), 3), 9) e 9.3) dello schema di contratto a base di gara- violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui al parere rilasciato dalla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Palermo prot. n. 0001022 del 17 gennaio 2024 allegato al progetto definitivo posto a base di gara - eccesso di potere per difetto di istruttoria, sviamento ed ingiustizia manifesta.*

Violazione dei principi di par condicio, concorrenza, ragionevolezza, proporzionalità, leale cooperazione, buona fede e buon andamento".

1.3. Ha quindi chiesto, previa adozione di idonee misure cautelari:

- in via principale, di annullare i provvedimenti impugnati, se del caso dichiarando l'inefficacia del contratto nelle more stipulato e disponendo il suo subentro;
 - in via subordinata, di risarcire per equivalente il danno dalla stessa dichiaratamente patito, oltre interessi e rivalutazione monetaria e di applicare, se del caso, le sanzioni alternative (art. 123, c.p.a.).
2. Si sono costituite le intime amministrazioni e la mandataria del RTI controinteressato, con atti di mera forma.
 3. L'8 gennaio 2026 il Comune resistente ha depositato una memoria, con la quale - dato atto dell'intervenuta stipula del contratto, seppure in pendenza del termine di *stand-still* processuale (art. 18, c. 4, d.lgs. n. 36/2023) - ha eccepito il difetto di legittimazione attiva di parte ricorrente ed ha chiesto la reiezione nel merito del ricorso.
 4. Il 9.1.2026, con memoria, si è costituita la mandataria dell'R.T.I. aggiudicatario (di seguito, la controinteressata) che - eccepita l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse - ne ha chiesto la reiezione nel merito.
 5. In pari data la ricorrente ha depositato una memoria di replica.
 6. All'udienza camerale indicata in epigrafe:
 - (i) la difesa erariale ha eccepito il difetto di legittimazione passiva delle amministrazioni statali intime;
 - (ii) i difensori delle parti hanno affermato che lo specifico appalto per cui è causa non sarebbe stato finanziato con fondi P.N.R.R.;
 - (iii) è stato dato avviso alle parti della possibilità della definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata;
 - (iv) la causa è stata quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Vanno anzitutto rigettate, perché infondate, le eccezioni di inammissibilità articolate dall'amministrazione comunale e dalla controinteressata.
 - 1.1. Queste ultime hanno basato le loro eccezioni (profilate, rispettivamente, in termini di difetto di legittimazione attiva e di difetto di interesse a ricorrere) sulla base del fatto che la ricorrente, pur risultando seconda nella graduatoria predisposta dalla Commissione di gara (cfr. il verbale n. 7 del 22.10.2025 - all. 3 di parte ricorrente), avrebbe tuttavia presentato (al pari dell'odierna controinteressata, si soggiunge) un'offerta anomala, rispetto alla quale sarebbe mancato il procedimento di verifica dell'anomalia, svolto unicamente nei confronti della controinteressata.
 - 1.2. Tale argomentazione presta il fianco all'obiezione che, per costante giurisprudenza, l'interesse alla rinnovazione della gara è di per sé sufficiente a radicare l'interesse a ricorrere (Cons. St., Ad. pl., 21 maggio 2019, n. 8 e la giurisprudenza ivi richiamata). Quest'ultimo, semmai, potrebbe essere messo in discussione nel diverso caso dell'offerente definitivamente escluso dalla gara (C.g.e., sez. VIII, 16 marzo 2023, n. 493; C.g.a.r.s., sez. giurisd., 3 novembre 2025, n. 836; cfr., per un'applicazione concreta di tale principio, TAR Sicilia, sez. I, 14 giugno 2024, n. 1965). Ma, nel caso di specie, la ricorrente non risulta essere stata destinataria di alcun provvedimento di esclusione dalla gara, men che meno definitivo. Il che impone di rigettare le predette eccezioni.

2. Può quindi passarsi al merito del ricorso, la cui infondatezza consente di prescindere dall'ulteriore eccezione preliminare sollevata in udienza dalla difesa erariale (il cui eventuale accoglimento, a differenza della vista eccezione di inammissibilità, sarebbe comunque ininfluenza ai fini dell'esito del presente giudizio).

2.1. Parte ricorrente si è doluta della mancata esclusione della controinteressata per non avere la sua offerta tecnica rispettato le caratteristiche minime stabilite dalla relativa documentazione.

L'anzidetta offerta, anzi, si sarebbe posta in contrasto con elementi ritenuti inderogabili, oltre a essere nel concreto irrealizzabile, in quanto contrastante con le prescrizioni del parere n. 1022/2024 della competente Soprintendenza.

Più nel dettaglio:

(i) a mente dell'anzidetto parere non sarebbe stato possibile demolire il tratto di mura inclusive del cancello monumentale e della guardiola d'ingresso del complesso della Villa Ventimiglia (cfr. all. 19 al ricorso per il parere in questione);

(ii) la relazione allegata all'offerta tecnica della controinteressata, inerente al subcriterio di valutazione dell'offerta tecnica C.6 ("*Minimizzazione interferenze tratta E2 – da via San Lorenzo a via Casena Grande*") avrebbe invece previsto interventi includenti demolizioni del suddetto cancello, della guardiola e dei muri del complesso di Villa Ventimiglia, nonché l'espropriazione di aree demaniali vincolate (cfr. all. 20 al ricorso, pp. 41-42).

2.2. La resistente amministrazione ha, di contro, sostenuto che parte ricorrente avrebbe sovrapposto elementi di disciplina della fase pubblicitica di selezione degli offerenti con altri elementi, inerenti invece alla fase privatistica di esecuzione dell'accordo. Ha poi affermato che la progettazione esecutiva fosse una delle prestazioni oggetto del contratto e che essa non avrebbe, pertanto, potuto fare ingresso all'interno dell'offerta tecnica.

Ciò posto, richiamati i generali principi sull'interpretazione della *lex specialis*, ha sostenuto che il menzionato criterio C.6 sarebbe stato un mero criterio premiante, volto a minimizzare le interferenze con la viabilità. Secondo l'amministrazione comunale, infine, la controinteressata si sarebbe limitata a trasporre nella propria relazione tecnica lo stralcio del progetto definitivo della Stazione appaltante, che non avrebbe contenuto le prescrizioni della Soprintendenza. L'offerta della controinteressata, peraltro, si sarebbe posta in linea con analoghe offerte di altri operatori economici.

2.3. La controinteressata ha, anzitutto, affermato che - posto il distacco che la separa dalla ricorrente (pari a quasi n. 7 punti) - l'eventuale azzeramento del punteggio dalla prima ottenuto con riguardo al sub-criterio C.6 (pari a 1,98 punti) non sarebbe comunque in grado di far conseguire alla seconda l'aggiudicazione. In merito a quanto sostenuto in punto di una sua possibile esclusione per quanto indicato nell'offerta tecnica, ha proposto considerazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle dell'amministrazione resistente. Ha aggiunto che la stessa ricorrente, nella sua relazione tecnica, avrebbe prospettato la demolizione del manufatto come una delle soluzioni possibili per superare la questione del restringimento della strada all'altezza di Villa Ventimiglia.

2.4. Il motivo è infondato e va pertanto rigettato.

Va premesso che l'art. 3 del disciplinare di gara (all. 15 di parte ricorrente) così individua l'oggetto del contratto:

“L’Appalto ha ad oggetto le seguenti prestazioni:

- a) servizi di progettazione esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione esecutiva, con aggiornamento del piano di sicurezza e coordinamento;*
- b) esecuzione dei lavori e monitoraggio ambientale ante, corso e post operam”.*

Si discute, come del resto affermato nelle premesse del disciplinare (cfr. all. 15 di parte ricorrente, p. 1), di un appalto integrato (art. 44, d.lgs. n. 36/2023), nel cui ambito l'esecuzione dei lavori può iniziare solo dopo l'approvazione, da parte della stazione appaltante, del progetto esecutivo (art. 44, c. 5, d.lgs. n. 36/2023).

Al riguardo, è stato condivisibilmente affermato che, in un simile appalto, l'offerta non potrebbe mai coincidere con il progetto esecutivo (che è invece oggetto del contratto; cfr. Cons. St., sez. V, 23 settembre 2025, n. 7465). Invero, la progettazione esecutiva è una delle prestazioni contrattuali, il cui corrispettivo – non per nulla – va indicato separatamente da quello inerente all'esecuzione dei lavori (cfr. Cons. St., sez. V, 30 settembre 2025, n. 7613).

Quanto all'interpretazione della *lex specialis* di un appalto integrato è stato affermato (Cons. St., sez. V, 23 settembre 2025, n. 7465), che:

- (i) “devono trovare applicazione le norme in materia di contratti e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ.; ciò significa che, ai fini dell'interpretazione della lex specialis, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto. La tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti conduce all'interpretazione sistematica delle varie clausole”;*
- (ii) “In presenza di clausole ambigue o di dubbio significato della lex specialis, non può che essere privilegiato il significato più coerente (in realtà, l'unico coerente) con la natura dell'appalto integrato”.*

Nel caso di specie, occorre considerare che il disciplinare, quanto alla valutazione in senso proprio dell'offerta tecnica (cfr. punto 18.1 pp. 70 e ss.) impone di valutare, quanto alla progettazione esecutiva, le esperienze pregresse (sub criterio A1) e i processi organizzativi (sub criterio B2) dell'offerente.

Il punto C.6, invocato da parte ricorrente, rientra tra i *“criteri premianti”*.

Esso non verte sull'attività di progettazione esecutiva strettamente intesa, quanto piuttosto sulle modalità di svolgimento dei lavori, al pari di altri analoghi sub-criteri rinvenibili all'interno del criterio C, anch'essi riguardanti la gestione dei cantieri in altri punti della città (cfr. i criteri C.2-C.5).

L'oggetto del sub-criterio C.6 è il seguente: *“Il concorrente dovrà descrivere come intende gestire il cantiere della realizzazione del tratto di binari da realizzare sulla via San Lorenzo, all'altezza della Casena Grande – Villa Ventimiglia ai Colli, con speciale riguardo alla limitrofa area vincolata di detto plesso e alla viabilità di questa porzione di via San Lorenzo che presenta elementi di criticità dovuti al notevole restringimento della sezione della sede stradale del tratto compreso tra viale della Resurrezione e via Casena Grande”.*

Il disciplinare specifica inoltre cosa avrebbe dovuto valutare la Commissione in merito al sub-criterio C.6: *“Nell'attribuzione del punteggio saranno valutate come migliori e, di conseguenza, premiate con maggior punteggio, le modalità organizzative e procedurali del cantiere che garantiscano la*

minimizzazione dell'interferenza con la viabilità indicata, minimizzando l'occupazione delle aree stradali necessarie all'utilizzo del cantiere" (cfr. p. 88 del disciplinare).

Dalle predette disposizioni si ricava che la valutazione del punto C.6 riguarda unicamente le interferenze tra il cantiere e la viabilità.

Non, invece, *come* l'offerente avrebbe inteso progettare la linea tranviaria nell'ambito della prestazione contrattuale di progettazione esecutiva.

Il contenuto dell'offerta tecnica è regolato dal punto 16 del disciplinare di gara.

In particolare, secondo il n. 6 del suddetto punto 16, *"l'Offerta Tecnica deve rispettare le caratteristiche minime stabilite nella documentazione tecnica, pena l'esclusione dalla Gara e non può prevedere varianti al progetto posto a base di gara, fatta eccezione solo quanto considerato migliorativo e nei criteri di valutazione"*.

Il successivo n. 7 ritiene non ammissibili le offerte tecniche che:

"(a) eccedano i limiti o siano in contrasto con le condizioni degli elementi ritenuti inderogabili, in violazione del divieto di varianti;

(b) esprimano o rappresentino soluzioni tra loro alternative, opzioni diverse, proposte condizionate o altre condizioni equivoche o caratterizzate da ambiguità che impediscano una valutazione univoca, anche qualora la scelta tra le diverse soluzioni sia lasciata alla Stazione Appaltante;

(c) prevedano soluzioni tecniche o prestazionali peggiorative rispetto a quanto previsto dalla documentazione a base di gara oppure incompatibili con quest'ultima;

(d) siano in contrasto con la normativa tecnica applicabile all'intervento oggetto della gara o a disposizioni normative imperative o inderogabili".

Il disciplinare ha dunque dato centrale rilievo al progetto posto a base di gara e ha ribadito in più punti il divieto di varianti.

Tale divieto è superabile solo in caso di varianti migliorative (si veda, ad esempio, il criterio C.8, che consente agli offerenti di proporre un pacchetto di armamento più prestazionale di quello previsto a progetto).

Quanto sopra risulta coerente con l'art. 22, c. 7, dell'all. I.7 del d.lgs. n. 36/2023, secondo il quale *"Nell'ipotesi di affidamento congiunto di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progetto esecutivo non può prevedere significative modifiche alla qualità e alle quantità delle lavorazioni previste nel progetto di fattibilità tecnica ed economica. Sono ammesse le modifiche qualitative e quantitative, contenute entro i limiti stabiliti dal codice, che non incidano su eventuali prescrizioni degli enti competenti e che non comportino un aumento dell'importo contrattuale"*.

Nel caso di specie, come risulta dalle premesse del disciplinare, a base di gara è stato posto un progetto definitivo e non un progetto di fattibilità tecnica ed economica. Ciò è avvenuto in dichiarata applicazione (cfr. le premesse del disciplinare) dell'art. 225, c. 9, d.lgs. n. 36/2023 (il cui secondo periodo dispone che *"Nel caso in cui l'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico economica sia stato formalizzato prima della data in cui il codice acquista efficacia, la stazione appaltante può procedere all'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica oppure sulla base di un progetto definitivo redatto ai sensi dell'articolo 23 del codice dei contratti pubblici, di cui decreto legislativo n. 50 del 2016"*).

Il contenuto del progetto definitivo di cui si discute va dunque ricondotto a quanto previsto dall'art. 23, c. 7, d.lgs. n. 50/2016 (*"Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare,*

nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità; il progetto definitivo contiene, altresì, tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma, attraverso l'utilizzo, ove esistenti, dei prezzi predisposti dalle regioni e dalle province autonome territorialmente competenti, di concerto con le articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, secondo quanto previsto al comma 16").

In ottica sistematica non risulta casuale il fatto che le prescrizioni più cogenti sul rispetto dei vincoli presenti nel complesso della *lex specialis* siano state introdotte nell'ambito della fase esecutiva del contratto. Vale a dire, nella fase in cui il progetto definitivo lascerà spazio al progetto esecutivo, il quale non potrà che dare seguito a tutti i pareri rilasciati.

Si veda, al riguardo, l'art. 3.2.1. del Capitolato speciale d'appalto (all. 16 di parte ricorrente), pure invocato dalla ricorrente, a mente del quale il rispetto delle prescrizioni di cui al parere di verifica di assoggettabilità a VIA e di ogni altro parere costituiscono *"prescrizioni per la progettazione esecutiva"* (non certo per l'offerta).

Quanto sopra è coerente con il disposto dell'art. 22, c. 3, dell'all. I.7 al d.lgs. n. 36/2023 (*"Il progetto esecutivo è redatto nel pieno rispetto delle prescrizioni dettate nei titoli abilitativi o in sede di accertamento di conformità urbanistica, o di conferenza dei servizi o di pronuncia di compatibilità ambientale, ove previste"*).

Dalle precedenti considerazioni discende che non può fondatamente sostenersi che un offerente il quale, come l'odierna controinteressata, si sia limitato a riportare uno stralcio del progetto definitivo ai fini della valutazione di un criterio premiante espressamente riguardante la gestione di un cantiere, vada per ciò solo sanzionato con l'esclusione dalla gara.

Ciò a maggior ragione laddove si consideri che, ai sensi dell'art. 25, c. 1, lett. e), dell'all. I.7 al d.lgs. n. 36/2023, è in sede di progetto esecutivo (e, ancora una volta, non di offerta tecnica) che vanno realizzati elaborati grafici di tutte le lavorazioni che risultano necessarie per il rispetto delle prescrizioni disposte dagli organismi competenti in sede di approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica (nel caso di specie, per le ragioni di cui si è detto, del progetto definitivo).

Lo stesso parere della Soprintendenza, più volte invocato da parte ricorrente, prevede del resto che le condizioni da esso imposte *"dovranno essere recepite in fase di progettazione esecutiva"* (cfr. all. 19 di parte ricorrente).

Dunque, si ribadisce, esse non avrebbero dovuto essere recepite in sede di formulazione dell'offerta. E non avrebbero dovuto essere viepiù necessariamente recepite (peraltro a pena di esclusione), nella parte dell'offerta tecnica che si sia limitata a indicare le modalità di gestione di un cantiere funzionali a ridurre le interferenze con la circolazione stradale.

Resta fermo che – come si è visto – la *lex specialis* consente la proposta di varianti migliorative.

Ciò è quanto ha fatto la ricorrente, laddove ha distinto – nella propria relazione tecnica – tra la soluzione a base di gara e due soluzioni alternative (nessuna delle quali, per completezza, prevede la demolizione delle opere vincolate; cfr. all. 21 della controinteressata).

Ma una simile prospettazione (di fatto anticipatrice di soluzioni da adottare in sede di progettazione esecutiva) non può dirsi imposta dalla legge di gara, soprattutto laddove si discuta – come nel caso di specie – della mera gestione di un cantiere.

Conclusivamente:

- il criterio C.6 riguarda la gestione del cantiere in un'area problematica, connotata dal restringimento della carreggiata stradale;
- la soluzione proposta dalla controinteressata ha tenuto conto del progetto definitivo, come previsto dalla legge di gara;
- quand'anche si ritenesse che la gestione del cantiere da quest'ultima proposta fosse stata palesemente non corretta perché la controinteressata avrebbe dovuto *comunque* tenere conto di un cantiere che, già in sede di offerta tecnica, fosse perfettamente coerente con le prescrizioni stabilite dalla Soprintendenza ai fini della progettazione esecutiva, l'unica conseguenza sarebbe l'attribuzione alla controinteressata di un punteggio pari a n. 0 punti per il sub-criterio C.6, in luogo dei n. 1,98 punti da questa ottenuti;
- anche in quest'ultima ipotesi la ricorrente non sarebbe in grado di superare la prova di resistenza, tenuto conto del distacco – pari a quasi n. 7 punti – che la separa dal R.T.I. aggiudicatario.

3. L'infondatezza della domanda di annullamento comporta, conseguentemente, il rigetto delle ulteriori domande (di subentro e di risarcimento) articolate dalla ricorrente.

4. Il Collegio non ritiene, infine, che ricorrano i presupposti per l'applicazione delle sanzioni alternative (art. 123, c.p.a.).

4.1. Ciò sulla scorta di due distinti percorsi argomentativi.

4.1.1. Secondo una prima impostazione, *“la ratio sottesa all'istituto in questione è quella di garantire una tutela piena al concorrente non aggiudicatario impugnante l'aggiudicazione che possa effettivamente concorrere all'affidamento del contratto, ovvero al subentro nello stesso. Ebbene, nel caso sottoposto all'esame del Collegio, sebbene si sia in concreto perpetuata la formale violazione dei termini, la stessa non appare ledere la posizione della ricorrente, la quale, come detto (vedi punto 3), è titolare, in forza della posizione ricoperta di terza classificata, del solo interesse strumentale all'annullamento della procedura di gara e alla rinnovazione della stessa in attuazione di parametri legittimi. Ne consegue che non si ritengono sussistenti i presupposti logico-giuridici per sostenere l'applicabilità nel caso di specie dell'obbligo del c.d. stand still processuale e per procedere alla conseguente declaratoria di inefficacia del contratto ai sensi dell'art. 121, comma 1, lett. d) c.p.a, essendo la procedura di gara immune dai denunciati vizi di legittimità e non avendo la violazione del termine influito sulle concrete possibilità della ricorrente di ottenere l'affidamento, vieppiù in considerazione dell'esito negativo dell'istanza cautelare proposta”* (TAR Piemonte, sez. I, 7 febbraio 2022, n. 86).

Secondo questa tesi, in buona sostanza, l'ambito di applicazione delle sanzioni alternative coinciderebbe con quello della declaratoria di inefficacia del contratto di cui all'art. 121, c. 1, lett. d), c.p.a. (di cui si riporta, per un'immediata comprensione della disciplina applicabile alla fattispecie per cui è causa, il testo attualmente vigente: “[il giudice dichiara l'inefficacia del contratto] se il contratto è stato stipulato senza rispettare la sospensione obbligatoria del termine per la stipulazione derivante dalla proposizione del ricorso giurisdizionale avverso l'aggiudicazione, ai sensi dell'articolo 18, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge n. 78 del 2022, qualora tale violazione, aggiungendosi a vizi propri dell'aggiudicazione, abbia influito sulle possibilità del ricorrente di ottenere l'affidamento”).

Seguendo tali coordinate interpretative mancherebbero nel caso di specie i presupposti per l'applicazione di misure alternative: la domanda di annullamento è stata infatti rigettata e,

comunque, non sarebbe predicabile alcuna concreta lesione della posizione processuale della ricorrente (a tale ultimo riguardo, si rinvia al successivo paragrafo).

4.1.2. Il Collegio non ignora, tuttavia, che il giudice di appello (Cons. St., sez. V, 15 novembre 2022, n. 9995) ha sostenuto che l'art. 123, c.p.a., prevedrebbe *“due distinte fattispecie costitutive dell'applicabilità delle sanzioni; e segnatamente:*

a) la prima, prevista dal comma 1, individua i presupposti per l'applicabilità delle sanzioni alternative facendoli coincidere con quelli sopra detti per la dichiarazione di inefficacia del contratto, dal momento che, per come risulta dal combinato disposto degli artt. 121, comma 4, e 123, comma 1 (che appunto richiama l'art. 121 comma 4 [oggi comma 5]), le sanzioni si applicano nelle stesse situazioni in cui si dovrebbe pronunciare la dichiarazione di inefficacia del contratto ai sensi dell'art. 121, comma 1, ma il giudice ritenga che, ricorrendo le esigenze di cui al comma 2 dell'art. 121, il contratto debba restare efficace, in tutto o in parte;

b) la seconda è chiaramente enunciata nell'art. 123, comma 3, c.p.a. secondo cui “Il giudice applica le sanzioni di cui al comma 1 anche qualora il contratto è stato stipulato senza rispettare il termine dilatorio stabilito per la stipulazione del contratto, ovvero è stato stipulato senza rispettare la sospensione della stipulazione derivante dalla proposizione del ricorso giurisdizionale avverso l'aggiudicazione definitiva, quando la violazione non abbia privato il ricorrente della possibilità di avvalersi di mezzi di ricorso prima della stipulazione del contratto e non abbia influito sulle possibilità del ricorrente di ottenere l'affidamento”.

Muovendo da tali premesse ha quindi concluso che *“Dal disposto dell'art. 123 c.p.a. si evince quindi che la violazione dello stand still è presupposto per l'applicazione delle sanzioni alternative sia nel caso in cui essa aggrava le conseguenze dei vizi propri dell'aggiudicazione (comportando l'applicazione dell'art. 121 c.p.a. in luogo dell'art. 122 c.p.a.), sia nel caso in cui non vi siano vizi propri dell'aggiudicazione, nella situazione contemplata dall'art. 123, comma 3, c.p.a. In tale seconda evenienza detta violazione non comporta l'annullamento dell'aggiudicazione né la dichiarazione di inefficacia del contratto ed assume una portata più marcatamente afflittivo – sanzionatoria”.*

Tale impostazione è condivisa da parte della dottrina, che ha individuato tra i casi di applicazione delle sanzioni alternative quello in cui vi sia stata una violazione delle regole sui termini dilatori di stipula del contratto che non abbia, tuttavia, privato il ricorrente della possibilità di ricorrere alla tutela giurisdizionale e che non sia stata accompagnata da vizi dell'aggiudicazione, con la conseguente permanenza in vita del contratto.

Nemmeno aderendo a tale impostazione vi sarebbe spazio, nel caso di specie, per l'applicazione di sanzioni alternative, tenuto conto delle seguenti considerazioni.

La prima delle due fattispecie sopra individuate non può trovare applicazione nel caso di specie, posto che l'aggiudicazione non è stata annullata.

Peraltro, da quanto risulta agli atti di causa, il mancato rispetto del termine di cui all'art. 18, c. 4, d.lgs. n. 36/2023 (a mente del quale *“Se è proposto ricorso avverso l'aggiudicazione con contestuale domanda cautelare, il contratto non può essere stipulato dal momento della notificazione dell'istanza cautelare alla stazione appaltante o all'ente concedente fino alla pubblicazione del provvedimento cautelare di primo grado o del dispositivo o della sentenza di primo grado, in caso di decisione del merito all'udienza cautelare”*), non ha privato la ricorrente della possibilità di avvalersi di mezzi di ricorso prima della stipulazione del contratto, né ciò ha influito sulle possibilità per quest'ultima di ottenere l'affidamento.

Quanto al primo aspetto, la ricorrente ha notificato il ricorso il 23.12.2025, dunque prima della stipula del contratto (avvenuta il 30.12.2025, giorno coincidente con quello del deposito del ricorso).

Quanto al secondo aspetto, nel caso di specie il pedissequo rispetto del termine di *stand-still* avrebbe piuttosto vanificato ogni possibilità, per la ricorrente, di ottenere l'aggiudicazione.

Come risulta dalle premesse del contratto (cfr. all. 19 della controinteressata) la violazione (si anticipa, puramente formale) dello *stand still* processuale ha trovato fondamento nella necessità di addivenire alla sottoscrizione di un'obbligazione giuridicamente vincolante entro il 31.12.2025.

Ciò al fine di non perdere i fondi assegnati al Comune resistente per la realizzazione dell'opera per cui è causa (cfr., in particolare, il D.M. n. 44/2021, espressamente menzionato nel provvedimento di aggiudicazione, con il quale si è dato conto del notevole importo di tale contributo, pari a circa euro 481 milioni).

Né l'amministrazione comunale avrebbe potuto utilmente ricorrere agli strumenti processuali *ex lege* previsti per anticipare i tempi dell'analisi dell'istanza cautelare al fine di stipulare il contratto nel rispetto del termine del 31.12.2025, posto che:

- il ricorso è stato notificato, come si è detto, il 23.12.2025 ed è stato depositato il 30.12.2025;
 - la prima camera di consiglio successiva alla notificazione e al deposito del ricorso è stata quella del 13.1.2026, coincidente con la prima camera di consiglio utile per la trattazione dell'istanza cautelare nel rispetto dei termini di cui al combinato disposto degli artt. 55, 119 e 120, c.p.a.;
 - dunque, il termine del 31.12.2025 non avrebbe potuto essere rispettato dal Comune resistente nemmeno se quest'ultimo avesse presentato un'istanza di abbreviazione dei termini (art. 53, c. 1, c.p.a.), tenuto conto dell'oggettiva mancanza di un'udienza camerale che fosse insieme: (i) *successiva* alla notificazione e al deposito del ricorso;
- (ii) *precedente* alla decorrenza del termine di *stand still* processuale.

A ciò si aggiunga che lo stesso contratto è stato espressamente sottoposto alla condizione sospensiva del rigetto dell'istanza cautelare proposta da parte ricorrente (cfr. art. 3 del suddetto contratto).

Dunque, nell'ipotesi in cui il ricorso (o anche la sola istanza cautelare) fosse stato accolto, la ricorrente avrebbe potuto – una volta conclusosi favorevolmente il subprocedimento di verifica dell'anomalia – ottenere l'aggiudicazione del contratto e subentrare alla controinteressata.

A ben vedere, infatti, il Comune e la controinteressata si sono limitate a sottoscrivere un contratto giuridicamente vincolante ma privo di qualsivoglia immediata efficacia.

Le precedenti considerazioni consentono di escludere ogni rimproverabilità della condotta dell'amministrazione resistente, dalla cui valutazione non può prescindere ai fini dell'applicazione delle sanzioni in questione anche nel caso di cui all'art. 123, c. 3, c.p.a..

Diversamente opinando, infatti, si dovrebbe ammettere l'esistenza di una misura "*marcatamente affittivo-sanzionatoria*" del tutto sganciata dall'esistenza dell'elemento soggettivo normalmente richiesto per l'applicazione delle sanzioni amministrative (cfr. art. 3, c. 1, l. n. 689/1981).

Il che porrebbe seri dubbi di compatibilità di una simile disposizione con il vigente assetto costituzionale in punto di personalità della responsabilità (art. 27, c. 1, Cost.); principio, quest'ultimo, che trova pacifica applicazione anche nel campo delle sanzioni amministrative (Cons. St., sez. VI, 9 dicembre 2024, n. 9872).

Né potrebbe fondatamente sostenersi che la possibilità di calibrare le sanzioni alternative rispetto ai parametri di cui all'art. 123, c. 2, c.p.a. (effettività, dissuasività, proporzionalità al valore del contratto, alla gravità della condotta della stazione appaltante e all'opera svolta dalla stazione appaltante per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione) consentirebbe *ex se* la loro applicazione (se del caso, nella misura minima) anche in casi in cui – come nell'odierna fattispecie – manchi a monte ogni rimproverabilità della condotta.

In altre parole, anche a voler seguire l'impostazione che individua due fattispecie di sanzioni alternative all'interno dell'art. 123, c.p.a., l'applicazione di una sanzione alternativa in assenza dell'annullamento dell'aggiudicazione non potrebbe che muovere, a monte, da una valutazione in ordine alla rimproverabilità della condotta (*an* della sanzione). Solo una volta accertata l'esistenza di una condotta quantomeno colposa, potrebbe poi trovare applicazione il criterio di commisurazione della sanzione di cui all'art. 123, c. 2, c.p.a. (*quantum* della sanzione).

Rimanendo nell'ambito dell'odierna fattispecie, si pensi – per ipotesi – che il termine ultimo per la stipula del contratto ai fini del mantenimento del finanziamento della linea tranviaria del resistente Comune fosse il 1.3.2026 e non il 31.12.2025.

In una simile ipotesi difficilmente la stipulazione del contratto in pendenza del termine di *stand still* processuale avrebbe potuto trovare una giustificazione, essendo ben possibile (se non *tout court* doveroso) per l'amministrazione comunale e la controinteressata attendere l'eventuale esito (per loro) favorevole dell'udienza camerale del 13.1.2026, stipulando il contratto solo successivamente.

Con la conseguenza che non vi sarebbero stati ostacoli, sotto lo specifico profilo della rimproverabilità della condotta, all'applicazione di una delle sanzioni alternative per la violazione del termine di *stand still* processuale anche a fronte di una pronuncia di rigetto del ricorso.

Ma, nel caso di specie, per le ragioni di cui si è detto, ciò che manca è proprio la rimproverabilità della condotta.

5. Stante quanto precede, il ricorso è infondato e va pertanto rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

Non è luogo a provvedere sulle spese di lite con riguardo alle parti private non costituite.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite, che liquida in favore di ciascuna delle controparti costituite nella misura di euro 3.000,00 (euro tremila/00), oltre spese generali e accessori di legge, se ed in quanto dovuti.

Non è luogo a provvedere sulle spese di lite con riguardo alle parti private non costituite.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Francesco Mulieri, Consigliere

Fabrizio Giallombardo, Primo Referendario, Estensore