

TAR Puglia, Lecce, Sez. II, Sentenza n. 748 del 15 maggio 2026

Appalti pubblici – Gara suddivisa in lotti – Offerta economica cumulativa indeterminata – Verifica del PEF nelle concessioni – Art. 185 d.lgs. 36/2023

Pubblicato il 15/05/2026

N. 00748/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01131/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1131 del 2025, proposto dalla società (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'(...), con domicilio eletto presso lo studio dell'(...), in Lecce, in (...);

contro

- il (...), non costituito in giudizio;

nei confronti

- della società (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'(...), con domicilio digitale come da PEC tratta da Reginde;

per l'annullamento - della determina dirigenziale n. 204 del 23 settembre 2025, con la quale il (...) ha aggiudicato all'odierna controinteressata il lotto n. 2 della gara indetta dal medesimo Ente "per l'affidamento in concessione del servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali (lotto 1) e del servizio di gestione, accertamento e riscossione ordinaria del canone unico patrimoniale, del canone di concessione mercatale e dei tributi minori soppressi (tosap, icp, dpa), con riferimento alle annualità non prescritte, nonché dei servizi di gestione del relativo contenzioso, di rendicontazione delle entrate, di materiale affissione e manutenzione degli appositi impianti comunali dedicati (lotto 2)";

- di tutti i verbali di gara con particolare riferimento a quello riguardante l'esame e la valutazione dell'offerta economica del lotto n. 2, in parte qua si è ivi mancato di rilevare che la società (...) – avendo presentato una sola offerta e un solo Piano Economico Finanziario per entrambi i lotti in gara – non ha indicato nella sua offerta i costi della manodopera e gli oneri della sicurezza relativi, nello specifico, al lotto n. 2;

- di ogni altro atto ad essi presupposto, preordinato, consequenziale e/o comunque connesso;

> per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato dalla società (...) – il 16.11.2025, per l'annullamento:

- del Verbale di Gara n. 6 del 28 luglio 2025 (All. n. 6), nella parte in cui lo stesso ha accolto l'offerta della società (...) collocandola utilmente quale seconda in graduatoria per il Lotto n. 2 “per l'affidamento in concessione (...) del servizio di gestione, accertamento e riscossione ordinaria del canone unico patrimoniale, del canone di concessione mercatale e dei tributi minori soppressi (tosap, icp, dpa), con riferimento alle annualità non prescritte, nonché dei servizi di gestione del relativo contenzioso, di rendicontazione delle entrate, di materiale affissione e manutenzione degli appositi impianti comunali dedicati”, invece di proporle l'esclusione;

- della Determina Dirigenziale n. 204 del 23 settembre 2025 - REG. GEN. n. 1018 del 23 settembre 2025 (All. n. 2), nella parte in cui la stessa ha approvato il verbale n. 6 del 28 luglio 2025 e collocato la società (...) S.p.A quale seconda in graduatoria per il lotto n. 2 sopra specificato, invece di escluderla.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società (...);

Visto il ricorso incidentale proposto dalla società (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2026 il dott. Tommaso Sbolgi e uditi, per le parti, i difensori, come specificato nel relativo verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso r.g. n. 1131 del 2025 di cui all'epigrafe, notificato il 29.10.2025 e depositato il 31.10.2025, la parte ricorrente ha domandato “l'annullamento, previa sospensione - della determina dirigenziale n. 204 del 23 settembre 2025 (comunicata all'odierna ricorrente solo il successivo 1° ottobre; cfr. doc. 1 ove il protocollo in uscita è il n. 23967/2025 del 1° ottobre 2025), con la quale il (...) ha aggiudicato alla società controinteressata il lotto n. 2 della gara indetta dal medesimo Ente “per l'affidamento in concessione del servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali (lotto 1) e del servizio di gestione, accertamento e riscossione ordinaria del canone unico patrimoniale, del canone di concessione mercatale e dei tributi minori soppressi (tosap, icp, dpa), con riferimento alle annualità non prescritte, nonché dei servizi di gestione - 2 - del relativo contenzioso, di

rendicontazione delle entrate, di materiale affissione e manutenzione degli appositi impianti comunali dedicati (lotto 2)”; - di tutti i verbali di gara con particolare riferimento a quello riguardante l’esame e la valutazione dell’offerta economica del lotto n. 2, in parte qua si è ivi mancato di rilevare che (...) - avendo presentato una sola offerta e un solo Piano Economico Finanziario per entrambi i lotti in gara - non ha indicato nella sua offerta i costi della manodopera e gli oneri della sicurezza relativi, nello specifico, al lotto n. 2; - di ogni altro atto ad essi presupposto, preordinato, consequenziale e/o comunque connesso e la condanna del (...) al risarcimento del danno patito dall’odierna ricorrente, in forma specifica, tramite l’annullamento dei provvedimenti impugnati, previa occorrendo declaratoria di inefficacia e disponibilità al subentro nel contratto nelle more eventualmente stipulato, ovvero - in subordine - per equivalente economico, con riserva di proporre la relativa domanda in un successivo e separato giudizio”.

1.1. Più precisamente, con il predetto atto introduttivo la parte ricorrente ha proposto due doglianze: con la prima censura, in sintesi, la stessa si duole dell’illegittimità dell’aggiudicazione in quanto la parte controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa per difetto di linearità e chiarezza e comunque per indeterminatezza dell’offerta economica cumulativa presentata per entrambi i lotti, nonché per violazione del principio dell’immodificabilità dell’offerta; con la seconda censura, invece, la parte ricorrente si duole della palese inattendibilità del giudizio di non anomalia dell’offerta dell’aggiudicataria stante le incongruenze e gli scostamenti relevantissimi del costo del personale rispetto alle tabelle ministeriali.

2. In data 05.11.2025, con atto di mero stile, si è costituita in giudizio la società controinteressata la quale, in data 14.11.2025, ha depositato una articolata memoria con cui ha insistito per il rigetto del ricorso.

3. Con il ricorso incidentale, notificato in data 15.11.2025 e depositato in data 16.11.2025, la società controinteressata ha domandato “l’annullamento, previa sospensione cautelare dell’efficacia - del Verbale di Gara n. 6 del 28 luglio 2025 (All. n. 6), nella parte in cui lo stesso ha accolto l’offerta di (...) collocandola utilmente quale seconda in graduatoria per il Lotto n. 2 “per l’affidamento in concessione (...) del servizio di gestione, accertamento e riscossione ordinaria del canone unico patrimoniale, del canone di concessione mercatale e dei tributi minori soppressi (tosap, icp, dpa), con riferimento alle annualità non prescritte, nonché dei servizi di gestione del relativo contenzioso, di rendicontazione delle entrate, di materiale affissione e manutenzione degli appositi impianti comunali dedicati”, invece di proporle l’esclusione; - della Determina Dirigenziale n. 204 del 23 settembre 2025 - REG. GEN. n. 1018 del 23 settembre 2025 (All. n. 2), nella parte in cui la stessa ha approvato il verbale n. 6 del 28 luglio 2025 e collocato ██████████ S.p.A quale seconda in graduatoria per il lotto n. 2 sopra specificato, invece di escluderla”.

3.1. Più precisamente, con il predetto gravame incidentale, la parte controinteressata ha proposto un’unica censura con cui si duole – in sintesi – della violazione dell’art. 185, comma 5, del d.lgs. n. 36 del 2023, posto che la stazione appaltante avrebbe ommesso di effettuare l’obbligatoria verifica di adeguatezza e sostenibilità del piano economico-finanziario presentato dalla parte ricorrente principale che avrebbe certamente condotto all’esclusione della relativa offerta economica in quanto palesemente in perdita.

4. All'udienza camerale del 17.11.2025, la causa è stata rinviata all'udienza del 19.12.2025, per consentire il rispetto dei termini a difesa in relazione al ricorso incidentale notificato in data 15.11.2025 e depositato in data 16.11.2025.

5. In vista dell'udienza del 19.12.2025, la parte ricorrente principale ha depositato una articolata memoria ove, oltre a ribadire le doglianze proposte con l'atto introduttivo, ha insistito per il rigetto del ricorso incidentale escludente.

6. All'esito dell'udienza camerale del 19.12.2025, il Collegio – con l'ordinanza n. 607 del 22.12.2025 – ha accolto l'istanza cautelare proposta; ha fissato l'udienza pubblica del 09.03.2026 e, al contempo, stante la mancata costituzione dell'Amministrazione intimata, ha disposto una istruttoria volta a verificare l'espletamento della verifica di adeguatezza e sostenibilità del piano economico-finanziario ad opera della stazione appaltante.

7. All'esito dell'udienza pubblica del 09.03.2026, stante la mancata ottemperanza da parte dell'Amministrazione intimata all'ordinanza istruttoria, il Collegio – con l'ordinanza n. 363 del 11.03.2026 – ha rinnovato l'ordine istruttorio e ha fissato l'udienza pubblica del 11.05.2026.

8. In data 10.03.2026, il rup ha depositato la relazione istruttoria richiesta.

9. All'esito dell'udienza pubblica del 11.05.2026, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Preliminarmente, sul piano dell'ordine di esame dei ricorso, il Collegio evidenzia che – essendo in presenza di ricorsi reciprocamente escludenti in quanto vertenti su questioni incidenti in definitiva sulla legittimazione delle parti in giudizio – gli stessi devono essere esaminati entrambi, come ritenuto dalla giurisprudenza sovranazionale (cfr. *ex multis*, Corte di Giustizia europea sentenza del 05.09.2019 Lombardi in causa C-333/2018) a cui si è adeguata la giurisprudenza nazionale (*ex multis*, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 14 del 17.12.2019; Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 2020, sentenza n. 4431; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. V, 16/12/2024, (ud. 20/11/2024, dep. 16/12/2024), sentenza n. 22733).

10.1. Ne consegue che – non potendo l'accoglimento del gravame incidentale determinare l'improcedibilità del gravame principale, continuando ad esistere in capo alla parte ricorrente principale, in caso di fondatezza dell'incidentale – la titolarità dell'interesse legittimo strumentale alla eventuale rinnovazione della gara, anche nel caso in cui alla stessa abbiano partecipato altre imprese, estranee al rapporto processuale – il rapporto di priorità logica tra ricorso principale ed incidentale deve essere rivisto rispetto a quanto ritenuto dalla giurisprudenza sinora prevalente, nel senso che il ricorso principale deve essere esaminato per primo, potendo la sua eventuale infondatezza determinare l'improcedibilità del ricorso incidentale (Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 2020, sentenza n. 4431).

11. Ciò chiarito, sulla base di tali premesse, occorre dunque procedere prioritariamente all'esame del ricorso principale escludente.

12. Con la prima censura, in sintesi, la parte ricorrente si duole dell'illegittimità dell'aggiudicazione in quanto la parte controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa per difetto di linearità e chiarezza

e comunque per indeterminatezza dell'offerta economica cumulativa presentata per entrambi i lotti (n.1 e n. 2), nonché per violazione del principio dell'immodificabilità dell'offerta.

12.1. La censura è fondata.

12.2. Anzitutto, va rammentato l'insegnamento, consolidato nella giurisprudenza amministrativa, secondo il quale *“la gara suddivisa in più lotti, di regola, non costituisce un'unica procedura, ma tante gare autonome e distinte quanti sono i lotti, sì che, pur essendo la procedura disciplinata dalla medesima lex specialis (bando, capitolato e disciplinare), a ciascun lotto corrisponde una distinta gara, potendo i concorrenti partecipare a tutti, o a uno solo, o ad alcuni dei lotti, con conseguente distinta aggiudicabilità degli stessi previa autonoma procedura valutativa delle offerte presentate per ciascuno di essi (in questo senso, ad es., Cons. Stato, sez. III, 31 dicembre 2021, n. 8749)”* (cfr. ex multis, T.A.R. Veneto sez. III - Venezia, 07/03/2024, sentenza n. 419).

12.2. Invero, *“escluso che dalla normativa, sia interna che europea, sia possibile evincere, nei limiti e ai fini che qui interessano, una regola generale in termini di necessaria o ordinaria unicità della gara divisa in lotti, ne consegue il carattere necessariamente relativo e casistico della valutazione che di volta in volta l'interprete deve effettuare nell'esaminare l'oggetto, la finalità e la struttura del bando di gara”* (cfr. T.A.R. Veneto sez. III - Venezia, 07/03/2024, sentenza n. 419).

12.3. Nondimeno, come precisato dallo stesso giudice di appello, *“la possibilità (stessa) di aggiudicare autonomamente i singoli lotti è dunque incompatibile con la configurazione di una gara unitaria poiché le singole procedure di aggiudicazione sono dirette a tanti contratti di appalto quanti sono i lotti: se ciascun lotto può essere aggiudicato a concorrenti diversi, non ci si trova di fronte ad un appalto unitario e se non vi è appalto unitario non vi può essere unicità della gara”* (cfr. ex multis, Consiglio di Stato sez. V - 12/01/2017, sentenza n. 52).

12.4. D'altra parte, come già precisato, *“l'affidamento di più contratti diversi fra loro non incide sulla natura della gara stessa che non ha carattere unitario, poiché a ciascun lotto corrisponde una gara finalizzata all'aggiudicazione di un distinto contratto”* (cfr. ex multis, Consiglio di Stato sez. V - 12/01/2017, sentenza n. 52).

12.5. Ciò posto, calando i predetti principi giurisprudenziali nel caso in esame, è evidente come – nella specie – ci si trovi in presenza di due procedure di gara distinte per ciascuno lotto in quanto si è in presenza di contratti distinti e la riprova di ciò è proprio l'aggiudicazione dei due lotti ad operatori economici diversi.

12.6. La circostanza che si sia in presenza di negozi distinti affidati tramite procedure selettive distinte discende dalla lettura del capitolato che ripartisce in due lotti i due contratti che presentano delle differenze sul piano oggettivo (cfr. doc. 12 della parte ricorrente art. 1 a pagina 5 e art. 1 a pagina 18); sul piano del quadro economico (cfr. doc. 12 cit.: pagina 6 e pagina 18 e 19); del personale dipendente del concessionario (cfr. doc. 12 cit.: art. 8 a pagina 8 e art. 11 pagina 22 e 23); della descrizione del servizio (cfr. doc. 12 cit.: art. 10 pagina 9 e 10 e art. 5 pagina 20); nonché del corrispettivo destinato ai concessionari (l'aggio infatti è diverso e, di conseguenza, anche il corrispettivo diverge perché per il lotto n. 1 l'aggio è pari al 14% delle entrate mentre per il lotto n. 2 è pari al 25% delle entrate cfr. doc. 3 della parte ricorrente: bando di gara).

12.7. Dalla distinzione delle procedure selettive volte all'aggiudicazione dei contratti con riguardo a ciascun lotto discende, dunque, l'illegittimità dell'aggiudicazione disposta in favore della parte controinteressata la quale ha presentato per entrambe le procedure un'offerta economica cumulativa del tutto indeterminata, senza distinzione alcuna dei costi di manodopera e degli oneri di sicurezza indicati in relazione a ciascun lotto.

12.8. Com'è noto, infatti, secondo la giurisprudenza condivisa dal Collegio, le offerte *“devono essere improntate alla massima linearità e chiarezza, onde prefigurare all'Amministrazione un quadro certo dei rispettivi doveri ed obblighi contrattuali in corrispondenza agli atti di gara”, e “qualsivoglia elemento che introduca nel sinallagma negoziale profili diversi vale a conferire all'offerta la natura di offerta indeterminata o condizionata che ne deve comportare l'esclusione dalla gara”,* e ciò anche *“a prescindere dalla presenza o meno nella legge di gara di un'espressa comminatoria di esclusione, stante la superiorità del principio che vieta le offerte condizionate e le rende inammissibili”* (cfr. *ex multis*, T.A.R. Lombardia sez. IV - Milano, 14/09/2020, sentenza n. 1663;

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II-ter, sentenza n. 5268/2016; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III, sentenza n. 1428/2017; T.A.R. Veneto, Sez. I, sentenza n. 128/2019; T.A.R. Piemonte, Sez. I , sentenza n. 785/2011).

12.9. Ebbene, nel caso di specie, come emerge *ex actis*, difetta in *toto* la linearità e la chiarezza necessarie nella formulazione dell'offerta richiesta dalla predetta giurisprudenza posto che l'offerta economica cumulativa (cfr. doc. 8 della parte ricorrente) formulata dalla società controinteressata sia per il lotto *“uno”* che per il lotto *“due”* non consente di cogliere quale sia lo specifico costo della manodopera per il lotto numero 2 (oggetto del presente giudizio). In sostanza, dalla disamina della predetta offerta economica cumulativa (presentata dalla società controinteressata per i due lotti – benché formalmente depositata due volte –: cfr. doc. 8 della parte ricorrente), raffrontata ai costi indicati a base d'asta – come emergenti dall'allegato al capitolato (cfr. doc. 4 della parte ricorrente) – e alle giustificazioni rese in sede di giudizio di anomalia dell'offerta dalla controinteressata (cfr. doc. 10 e 11 della parte ricorrente), ne emerge una chiara indeterminatezza della stessa. E ciò peraltro è confermato proprio dal confronto tra il costo della manodopera indicato in sede di offerta pari ad euro 253.547,76 (addirittura in misura del tutto superiore rispetto al valore stimato per l'appalto relativo al singolo lotto pari ad euro 164.605,50 – il che è, a sua volta, sintomatico dell'incongruenza e dell'indeterminatezza del costo della manodopera offerto –) e quello indicato in sede di primi giustificativi pari ad euro 70.569,57 (cfr. doc. 10 della parte ricorrente: prime giustificazioni presentate in sede di anomalia) e di secondi giustificativi pari ad euro 94.569,00 (cfr. doc. 11 della parte ricorrente: seconde giustificazioni presentate in sede di anomalia).

12.10. Peraltro tale differenza in punto di quantificazione del costo di manodopera in relazione al lotto n. 2 è senza dubbio idonea ad incidere sull'affidabilità stessa dell'offerta essendo quest'ultima del tutto indeterminata *ab origine* e determinata *ex post* solo in sede di giustificativi.

12.11. Si è, dunque, in presenza di una palese violazione dell'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023 data la complessiva specificazione del costo della manodopera offerto per il singolo lotto solo in sede di giustificativi nel corso del giudizio di anomalia dell'offerta.

12.12. Difatti, qualora si consentisse una simile modifica in corso gara, si vanificherebbe in radice lo stesso obbligo di indicare in sede di offerta il costo della manodopera, espressamente dichiarato “a pena di esclusione” nel nuovo codice dei contratti pubblici.

12.13. In proposito, va qui rammentato che secondo la pacifica giurisprudenza amministrativa “la modifica dei costi della manodopera – introdotta nel corso del procedimento di verifica dell’anomalia – comporta un’inammissibile rettifica di un elemento costitutivo ed essenziale dell’offerta economica, che non è suscettivo di essere immutato nell’importo, al pari degli oneri aziendali per la sicurezza, pena l’incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e di parità di trattamento dei concorrenti, come imposte dall’art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016 (oggi cfr. art. 41, comma 14, e 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023)” (ex multis:

T.A.R. Veneto sez. I - Venezia, 09/02/2024, sentenza n. 230; Cons. Stato, Sez. III, 31 maggio 2022, sentenza n. 4406; in termini, indirettamente, anche Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 7; Cons. Stato, sez. V, 5 agosto 2025, sentenza n. 6918; sez. V, 29 aprile 2025, sentenza n. 3611; sez. V, 26 ottobre 2020, sentenza n. 6462; sez. V, 28 febbraio 2020, sentenza n. 1449; T.A.R. Latina Lazio sez. I, 22/12/2025, (ud. 17/12/2025- dep. 22/12/2025) – sentenza n. 1124).

12.14. Di qui la fondatezza della prima doglianza con conseguente assorbimento della seconda doglianza – per ragioni di economia processuale – posto che con il predetto accoglimento è garantita la piena satisfattività della pretesa azionata dalla parte ricorrente e, dunque, la pienezza e l’effettività della tutela giurisdizionale dell’interesse legittimo e della funzione pubblica (cfr. Cons. di Stato, Adunanza Plenaria, 27 aprile 2015, sentenza n. 5).

13. Ciò posto, stante la fondatezza del ricorso principale, occorre ora passare ad analizzare il ricorso incidentale da qualificarsi come “escludente” (ancorché non immediatamente escludente), alla luce della *ratio decidendi* delle note sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione europea (da ultimo cfr. CGUE 05.09.2019 Lombardi C-333/2018) tese a valorizzare una logica di massima tutela e di ampliamento dell’interesse al ricorso (da interesse concreto e attuale ad interesse strumentale e potenziale), in quanto con esso si prospetta una questione che concerne la legittimazione della parte ricorrente principale ed è rivolta proprio contro l’ammissione della stessa parte (dunque sia a livello di prospettazione che a livello di qualificazione – andando ad intaccare una condizione dell’azione principale – va ritenuto in definitiva come “escludente”).

13.1. Orbene, con il predetto ricorso incidentale, la società controinteressata propone un’unica doglianza con cui lamenta – in sintesi – la violazione dell’art. 185, comma 5, del d.lgs. n. 36 del 2023, posto che la stazione appaltante avrebbe omissso di effettuare l’obbligatoria verifica di adeguatezza e sostenibilità del piano economico-finanziario presentato dalla parte ricorrente principale che avrebbe certamente condotto all’esclusione della relativa offerta economica in quanto palesemente in perdita.

13.2. La doglianza, anche alla luce della relazione depositata in giudizio in data 10.03.2026 dal Rup, è fondata.

13.3. Com'è noto, l'art. 185 del d.lgs. n. 36 del 2023, al comma 5, prescrive che *“prima di assegnare il punteggio all’offerta economica la commissione aggiudicatrice verifica l’adeguatezza e la sostenibilità del piano economico-finanziario”*.

13.4. Trattasi di una verifica obbligatoria che va distinta dalla valutazione dell'anomalia dell'offerta di cui all'art. 110 del d.lgs. n. 36 del 2023.

13.5. Più precisamente, il controllo operato sul PEF serve a verificare l'equilibrio intrinseco della concessione (cioè che costi, ricavi e durata garantiscano la sostenibilità nel tempo); esso non riguarda, propriamente, la *“congruità dell’offerta”* in senso stretto, ma serve ad accertare la fattibilità strutturale dell'operazione (cfr. T.A.R. Sardegna sez. I - Cagliari, 04/11/2025, sentenza n. 972).

13.6. Siffatto controllo, tipico delle concessioni, ha, pertanto, una natura autonoma e preventiva, ed è indispensabile per la validazione del PEF e, in prospettiva, per l'efficacia del contratto.

13.7. Inoltre, esso non mira a sanzionare un'offerta anomala, ma tende a garantire che il rischio operativo sia effettivamente assunto dall'operatore e che la concessione sia sostenibile senza aiuti o sussidi esterni.

13.8. In definitiva, nelle concessioni, l'equilibrio economico-finanziario deve risultare dal PEF e non può essere sostituito da giustificazioni tipiche della verifica di anomalia di cui all'art. 110, avendo le due verifiche carattere autonomo e non sovrapponibile. In sostanza, nell'art. 185, co. 5, viene declinata una verifica *ex ante* concernente l'equilibrio e il rischio operativo dell'operazione economica, mentre l'art. 110 delinea l'eventuale successiva fase di verifica in gara della congruità economica dell'offerta (nel caso in cui emergano indizi di anomalia nei singoli elementi dell'offerta) (cfr. T.A.R. Sardegna sez. I - Cagliari, 04/11/2025, sentenza n. 972).

13.9. Ne consegue che la verifica di congruità *ex art. 110* resta applicabile alle concessioni nei limiti in cui vi sia un'offerta economica da valutare, fermo restando che il controllo preventivo e principale sull'equilibrio dell'operazione è quello di cui all'art. 185, comma 5, del d.lgs. n. 36 del 2023.

13.10. Da ultimo, sempre in ordine alla verifica di cui all'art. 185, comma 5, cit. (da operarsi pur sempre all'interno di un subprocedimento e in contraddittorio) e alla sua distinzione con la valutazione di anomalia dell'offerta, va evidenziato che *“mentre negli appalti di lavori o servizi, può ritenersi ammissibile, a condizioni date, la compensazione interna fra voci di costo perché l’offerta economica è “chiusa” e il rischio economico rimane in capo alla stazione appaltante, nelle concessioni, invece, il rischio operativo è dell’operatore economico; pertanto, l’amministrazione non può accettare un PEF strutturalmente in perdita, nemmeno se l’operatore dichiara di poter sostenere l’iniziativa grazie ad altre attività perché ciò snaturerebbe la logica concessoria, trasformandola in un appalto mascherato”* (cfr. T.A.R. Sardegna sez. I - Cagliari, 04/11/2025, sentenza n. 972).

13.11. Ciò posto, nella specie, va evidenziato come il Rup – nell'ambito della relazione istruttoria depositata in giudizio in data 10.03.2026 – ha evidenziato come *“non (sia) stato svolto, (...), uno specifico e autonomo vaglio volto a verificare la sostenibilità del PEF”* in relazione all'offerta della

ricorrente principale.

13.12. Di qui la fondatezza dell'unica doglianza proposta con il ricorso incidentale, con salvezza del riesercizio del potere da parte dell'Amministrazione intimata nell'ambito dell'apposito subprocedimento e nel rispetto del principio del contraddittorio. Invero, la valutazione contenuta nella predetta relazione istruttoria con cui il Rup ha evidenziato la perdita strutturale del PEF della parte ricorrente principale, oltre a non essere stata effettuata in ossequio alle predette garanzie partecipative, si configura come una mera risposta all'ordinanza istruttoria del Collegio, non convogliata – in definitiva – in un apposito provvedimento di esclusione.

14. In conclusione, per le ragioni suesposte, tanto il ricorso principale quanto il ricorso incidentale vanno accolti, nei limiti di cui in motivazione, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

15. La peculiarità delle questioni di diritto dedotte e la reciproca soccombenza giustificano la compensazione integrale delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia – Lecce – (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale nonché sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti:

- a) accoglie il ricorso introduttivo principale avverso il provvedimento di aggiudicazione, nei limiti di cui in motivazione, con conseguente annullamento dello stesso;
- b) accoglie il ricorso incidentale escludente, nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati, nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Ettore Manca, Presidente
Paolo Fusaro, Referendario

Tommaso Sbolgi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Tommaso Sbolgi

IL PRESIDENTE

Ettore Manca

IL SEGRETARIO