



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 la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1729 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla ditta Rag. Pietro Guarnieri Figli S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B6FF37490A, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Caputi Iambrenghi, Gianluigi Pellegrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Regionale della Sicilia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

*nei confronti*

della ditta Rem S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Clarizia e Giovanni La Fauci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento:*

A) quanto al ricorso introduttivo:

- del provvedimento assunto dal Provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia n. 84 del 26.09.2025 con cui, con riferimento alla procedura aperta dematerializzata, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento della fornitura per il vitto dei detenuti ed internati ristretti negli istituti penitenziari per adulti della Regione Sicilia, è stata disposta l'aggiudicazione alla controinteressata REM S.r.l. del lotto n. 39 (CIG B6FF37490A), con contestuale autorizzazione alla realizzazione in via d'urgenza dell'appalto ai sensi dell'art. 17, co. 9, D.lgs. n. 36/2023, nonché della relativa comunicazione pubblicata in pari data sul portale di gara;

- delle determinazioni della Commissione giudicatrice contenute nei verbali di gara n. 1 del 1.7.2025, n. 2 del 2.7.2025, n. 3 del 14.7.2025 e n. 4 del 17.7.2025, che hanno registrato l'apertura delle offerte tecniche, l'assegnazione dei punteggi, l'apertura di quelle economiche con i relativi punteggi, nonché la predisposizione della graduatoria, nonché nel verbale n. 5 del 4.8.2025 laddove Commissione giudicatrice e il RUP hanno rilevato la congruità dell'offerta di REM s.r.l.;

- delle determinazioni del Seggio di gara di cui ai verbali nn. 1 e 2 del 5.8.2025, n. 3 del 6.8.2025, n. 4 del 8.8.2025, relativi all'apertura delle buste dei documenti amministrativi, alla relativa valutazione, e successiva ammissione di cui al verbale n. 5 del 11.8.2025;
  - delle determinazioni contenute nel verbale n.5 del 10.9.2025 della Commissione giudicatrice, recante proposta di aggiudicazione in favore della REM S.r.l. e la proposta di aggiudicazione del RUP prot. n. 1461.ID del 15.09.2025;
  - della determina a contrarre n. 34 del 22 aprile 2025 a firma del Provveditore;
  - del bando di gara europea, pubblicato nella GUUE in data 26 maggio 2025;
  - del disciplinare di gara, e in particolare del suo art. 18.1, nonché dei relativi allegati a firma del RUP;
  - del capitolato speciale di gara e dei suoi allegati e appendici, a firma del Responsabile unico del progetto;
  - di tutti gli atti costituenti la *lex specialis* di gara, ivi compresi il fac simile dell'offerta tecnica, gli schemi dell'atto di regolamentazione, del contratto e del patto d'integrità, le tabelle vittuarie, ecc.;
  - della nomina della Commissione giudicatrice di cui al decreto del Provveditore del 30 giugno 2025, n. 102;
  - di tutti gli atti presupposti o consequenziali, ancorché non conosciuti, in quanto lesivi, ivi compresa espressamente la nota, non conosciuta, con cui il RUP ha respinto l'istanza di altro concorrente volta all'annullamento in autotutela per mancata previsione delle prescrizioni codicistiche in materia di parità di genere e alla conseguente riedizione della gara emendata di tali vizi, nonché la nota di consegna anticipata d'urgenza dell'appalto nelle more della stipula del contratto, in esecuzione della relativa autorizzazione contenuta nella determina di aggiudicazione e della previsione di cui agli artt. 3 e 25 Disciplinare, anch'esse da intendersi qui espressamente impugnate;
- nonché per la condanna dell'Amministrazione intimata alla riedizione integrale della gara, data l'illegittimità, a monte, della *lex specialis*, con declaratoria dell'inefficacia del contratto d'appalto tra la REM s.r.l. e il Provveditorato penitenziario della Sicilia, se stipulato in corso di causa;
- B) quanto al primo ricorso per motivi aggiunti depositato il 26.11.2025:
- di tutti gli atti già gravati con il ricorso introduttivo e, in particolare, del provvedimento del Provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia n. 84 del 26.09.2025, con cui è stata aggiudicata alla ditta controinteressata la gara per cui è causa;
  - nonché di tutti gli atti e i verbali di gara, nella parte in cui hanno ammesso e non escluso la controinteressata ritenendone ammissibile e congrua l'offerta con attribuzione dei relativi punteggi tecnici ed economici;
  - nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto, ove nelle more stipulato con l'aggiudicataria, e per il subentro della deducente nell'aggiudicazione e nel contratto;
  - nonché, in subordine, per la condanna dell'Amministrazione intimata alla riedizione integrale della gara, previo accertamento della sua illegittimità *in parte qua* per le ragioni già censurate con il ricorso introduttivo;
- C) quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti depositato il 16.12.2025:
- di tutti gli atti già gravati con il ricorso introduttivo e, in particolare, del provvedimento del Provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia n. 84 del 26.09.2025, con cui è stata aggiudicata alla ditta controinteressata la gara per cui è causa;
- nonché di tutti gli atti e i verbali di gara nella parte in cui hanno ammesso e non escluso la controinteressata, ritenendone ammissibile e congrua l'offerta con attribuzione dei relativi punteggi tecnici ed economici;

- nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto, ove nelle more stipulato con l'aggiudicataria, e per il subentro della deducente nell'aggiudicazione e nel contratto;

- nonché, in subordine, per la condanna dell'Amministrazione intimata alla riedizione integrale della gara, previo accertamento della sua illegittimità *in parte qua* per le ragioni già censurate con il ricorso introduttivo;

D) quanto al terzo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 02.01.2026:

- di tutti gli atti già gravati con il ricorso introduttivo e con i successivi motivi aggiunti e, in particolare, del provvedimento del Provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia n. 84 del 26.09.2025, con cui è stata aggiudicata alla ditta controinteressata la gara per cui è causa;

- nonché di tutti gli atti e i verbali di gara nella parte in cui hanno ammesso e non escluso la controinteressata, ritenendone ammissibile e congrua l'offerta con attribuzione dei relativi punteggi tecnici ed economici;

- nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto, ove nelle more stipulato con l'aggiudicataria, e per il subentro della deducente nell'aggiudicazione e nel contratto stesso;

- nonché, in subordine, per la condanna dell'Amministrazione intimata alla riedizione integrale della gara, previo accertamento della sua illegittimità *in parte qua* per le ragioni già censurate con il ricorso introduttivo;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e della controinteressata Rem S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2026 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La ditta Rag. Pietro Guarneri Figli S.r.l. agisce per l'annullamento della determina n. 84 del 26 settembre 2025, con la quale il Provveditorato Regionale della Sicilia del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha aggiudicato alla controinteressata REM S.r.l. il lotto n. 39 della gara per l'affidamento del servizio "*...per il Vitto dei detenuti ed internati ristretti negli istituti penitenziari per adulti della Regione Sicilia, da svolgersi mediante approvvigionamento e fornitura di derrate alimentari necessarie al confezionamento di pasti giornalieri completi (colazione, pranzo, cena) conforme ai criteri ambientali minimi (CAM), di cui al decreto Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare DM n. 65 del 10 marzo 2020, G.U. 4 aprile 2020, n. 90*".

Con il medesimo mezzo di tutela sono stati impugnati il bando il disciplinare e tutti gli atti della gara in parola, ivi compresi la proposta di aggiudicazione, i verbali, la determina a contrarre n. 34 del 22 aprile 2025 ed il provvedimento di nomina della Commissione giudicatrice di cui al decreto del Provveditore n. 102 del 30 giugno 2025. Parte ricorrente chiede poi che la Sezione provveda a dichiarare inefficace il contratto di appalto, ove nelle more stipulato dall'Amministrazione con la ditta aggiudicataria.

2. Espone la ricorrente di aver partecipato all'appalto per cui è causa, indetto con determina n. 34 del 22 aprile 2025 e ripartito dall'Amministrazione in cinque lotti: il n. 38 relativo agli Istituti penitenziari di Palermo Pagliarelli, Palermo Ucciardone e Termini Imerese; il n. 39 relativo agli Istituti penitenziari di Augusta e Siracusa; il n. 40 relativo agli Istituti penitenziari di Caltagirone, Catania Bicocca, Catania Piazza Lanza, Messina e Giarre; il

n. 41 relativo agli Istituti penitenziari di Agrigento, Sciacca, Trapani, Favignana e Castelvetro, ed il n. 42 relativo agli Istituti penitenziari di Caltanissetta, Barcellona Pozzo di Gotto, Enna, Gela, Noto, Piazza Armerina e Ragusa. Il valore stimato del servizio relativo al lotto per cui è causa (come detto il n. 39) era pari ad euro 9.132.119,88 oltre IVA. La durata del contratto di appalto è stata fissata in 36 mesi. Il criterio di aggiudicazione adottato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo secondo i criteri indicati nel capitolato prestazionale.

3. Alla selezione per l'affidamento del lotto n. 39 oltre all'odierna ricorrente hanno partecipato i seguenti operatori economici: REM S.r.l, Ladisa S.r.l., Dussmann Service S.r.l. e SAEP S.p.A.

Espletata la procedura di gara e valutate le offerte pervenute, l'odierna ricorrente veniva collocata al secondo posto con punti 89,2.

Al primo posto veniva invece collocata l'odierna controinteressata, REM S.r.l., che totalizzava punti 94,1280.

In esito alla procedura svolta l'Amministrazione ha poi provveduto ad adottare il citato provvedimento di aggiudicazione del 26 settembre 2025.

4. Per chiedere l'annullamento di tale provvedimento e degli altri atti della procedura di gara è quindi insorta la ricorrente con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato e depositato il 29 settembre 2025.

Il mezzo di tutela è stato affidato ad un'unica censura, così rubricata: "*Violazione di legge: artt. 57, co.1 (e allegato II.3), 102, 108, co.7, D.Lgs. 31 marzo 2023 n. 36; art. 46-bis del D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198. Artt. 3 e 37 Cost. Artt. 2 e 3 TUE e 8 TFUE. Eccesso di potere per travisamento, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione dei principi di concorrenzialità, par condicio, buon andamento (art. 97 Cost), nonché del principio risultato (art. 1, D.Lgs. n. 36/2023)*".

Denuncia in sintesi parte ricorrente l'illegittimità dei provvedimenti in questa sede impugnati, stante che le regole di gara, in asserita violazione dell'art. 108, comma 7, del D.lgs. n. 36/2023 non prevedevano un criterio premiale volto a promuovere la parità di genere.

In sostanza, la ricorrente si duole della mancata previsione nella *lex specialis* di un maggior punteggio da attribuire alle ditte partecipanti in possesso della certificazione della parità di genere, di cui all'articolo 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, approvato con il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198.

Rammenta parte ricorrente come recente giurisprudenza abbia chiarito che l'art. 108, comma 7, del D.lgs. n. 36/2023 ha carattere imperativo, mirando a promuovere concretamente l'attuazione del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), nonché l'equilibrio di genere nel mercato del lavoro e chiede pertanto, stante la violazione della citata norma del codice dei contratti pubblici, la riedizione della procedura di gara onde ottenere una nuova *chance* di aggiudicarsela.

Con specifico riferimento alla circostanza per cui l'Amministrazione ha respinto il l'istanza di annullamento in autotutela della gara per cui è causa presentata da altro operatore, sulla scorta della considerazione che tutti i concorrenti sarebbero in possesso della certificazione della parità di genere, parte ricorrente sostiene, per un verso, che tale rilievo si porrebbe in contrasto con il principio di legalità e con la necessaria conformità ad esso delle procedure di gara e, per altro verso, che l'inserimento del criterio premiale in discorso avrebbe determinato uno sviluppo totalmente diverso della gara medesima, in tesi, incidendo in termini di necessaria redistribuzione dei valori ponderali tra i vari criteri tecnici già previsti in precedenza e ben potendo, perciò, modificare l'esito della gara.

Da ultimo, la ricorrente chiede che il Collegio provveda, ai sensi dell'art. 122 c.p.a., a dichiarare inefficace il contratto eventualmente stipulato dall'Amministrazione con la ditta aggiudicataria, si dichiara disponibile a subentrare nell'aggiudicazione e nell'esecuzione dello stesso in caso di ritenuta fondatezza del ricorso ai sensi dell'art. 124 c.p.a. e si duole della decisione dell'amministrazione di disporre la consegna anticipata d'urgenza dell'appalto a far data dal 1° ottobre, in concomitanza con la scadenza dell'affidamento ad oggi in essere con la Guarnieri.

5. Per resistere al ricorso si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, che ha depositato documentazione e, con memoria del 3 ottobre 2025, ne ha chiesto il rigetto eccependone preliminarmente la tardività non essendo state tempestivamente impugnate le regole di gara, e l'inammissibilità per carenza di interesse, per le ragioni di cui si dirà.

6. Con separata istanza, notificata e depositata il 6 ottobre 2025 parte ricorrente, ai sensi degli artt. 116, comma 2, del codice del processo amministrativo e 36 del D.lgs. n. 36/2023, ha chiesto incidentalmente accertarsi l'illegittimità del presunto silenzio serbato dall'Amministrazione intimata sulla domanda di accesso agli atti di gara presentata il 26 settembre 2025.

7. Con ordinanza n. 576 del 10 ottobre 2025 la Sezione, ha respinto la domanda cautelare presentata dalla ditta ricorrente, evidenziando *“che il ricorso introduttivo non è assistito da profili che, a un sommario esame, inducano ad una ragionevole previsione sull'esito favorevole dello stesso, in quanto, per un verso, il mancato inserimento, fra i criteri premiali, della certificazione sulla parità di genere non ha prodotto in concreto alcun pregiudizio alla parte ricorrente, atteso che l'aggiudicataria è in possesso di tale certificazione e, per altro verso, l'indicato interesse strumentale alla caducazione dell'intera gara ed alla sua riedizione non è stato supportato da ragionevoli possibilità di ottenere l'utilità richiesta, per cui l'interesse ad agire difetta del requisito della concretezza (cfr. in termini Consiglio di Stato, sez. V, 16 maggio 2025, n. 4196; TAR Lazio, Roma, sez. II, 22 gennaio 2024 n. 1210; Consiglio di Stato, sez. V, 21 febbraio 2022 n. 1234 e 29 aprile 2019, n. 2732)”*.

Quanto invece alla domanda di accesso ex art. 116, comma 2, c.p.a. e 36 del D.lgs. n. 36/2023, la Sezione ha invece evidenziato, per un verso, come essa *“allo stato non possa essere deliberata in assenza di rispetto dei termini a difesa”*. Per altro verso ha rilevato *“che in data 6/10/2025 il Ministero, per il tramite dell'Avvocatura erariale, ha prodotto in giudizio i verbali di gara e la determina di aggiudicazione, ma non la documentazione relativa all'offerta dell'aggiudicataria per il lotto n. 40 (documentazione amministrativa, offerta tecnica ed offerta economica)*. Ed infine ha onerato la resistente Amministrazione *“di provvedere al deposito in giudizio della predetta documentazione entro il termine di cinque (5) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente ordinanza”*, rinviando ad altra camera di consiglio la trattazione dell'istanza di accesso *“nel rispetto dei termini a difesa, su istanza della parte ricorrente, ove persista l'interesse dopo l'adempimento istruttorio di cui sopra”*.

Il citato provvedimento cautelare è stato impugnato dalla ditta ricorrente e l'appello cautelare è stato respinto dal CGARS con ordinanza n. 343 del 3 novembre 2025.

8. L'Amministrazione in data 15 ottobre 2025 ha parzialmente adempiuto all'ordine istruttorio del Tribunale (l'offerta tecnica della REM S.r.l. era stata versata in atti pressoché integralmente oscurata, in ragione di esigenze di riservatezza prospettate dalla ditta aggiudicataria), sicché in esito alla successiva camera di consiglio del 6 novembre 2025, la Sezione con sentenza n. 2432 del 7 novembre 2025 ha accolto la domanda di accesso della ricorrente e, per l'effetto, ha ordinato al Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, di rendere accessibile alla ricorrente la documentazione richiesta entro sette giorni dalla comunicazione o notificazione del provvedimento in questione.

9. Ostesa la documentazione oggetto della richiesta di accesso, con ricorso per motivi aggiunti notificato il 14 novembre 2025 e depositato il 26 novembre successivo, parte ricorrente ha chiesto l'annullamento di tutti gli atti già gravati con il ricorso introduttivo sulla scorta delle seguenti ulteriori doglianze:

*I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 100 D.Lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione della lex specialis di gara e in particolare dell'art. 6.3 del Disciplinare. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, nonché per manifesto difetto di motivazione e di istruttoria. Illogicità e ingiustizia manifeste.*

*II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 100 D.Lgs. n. 36/2023, in combinato disposto con l'art. 104. Violazione e falsa applicazione della lex specialis di gara e in particolare dell'art. 6.3 del Disciplinare. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, nonché per manifesto difetto di motivazione e di istruttoria. Illogicità e ingiustizia manifeste”.*

9.1. Con il primo motivo aggiunto, la ricorrente lamenta che l'aggiudicataria sarebbe priva del requisito di capacità tecnico – professionale prescritto dall'art. 6.3 del disciplinare di gara, che richiedeva l'esecuzione negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di forniture o servizi analoghi a quelli oggetto di appalto di importo minimo complessivo pari al valore previsto dalla medesima clausola per ogni lotto, ovvero, in caso di partecipazione a più lotti, al valore derivante dalla sommatoria dei valori relativi ai lotti di riferimento.

In sostanza secondo la ricorrente, premesso che i concorrenti che partecipavano per più lotti avrebbero dovuto allegare il possesso di forniture o servizi analoghi per un importo complessivo pari alla somma del valore minimo di tutti i lotti, ossia almeno ad € 21.033.931,06, l'aggiudicataria sarebbe priva di tale requisito, avendo allegato di aver svolto per € 21.183.077,08, di cui però € 1.890.171,84 non potrebbero essere considerati, in quanto afferenti alla vendita di generi e prodotti alimentari effettuati dalla REM nel periodo 01.01.2021 – 31.12.2023 nei confronti dell'ausiliaria Noi Società Cooperativa Sociale, atteso che si tratterebbe di attività né assimilabile, né analoga a quelle del cui affidamento si controverte.

Risulterebbe pertanto illegittima la contraria valutazione formulata dal seggio di gara nel verbale n. 5 dell'11.08.2025.

Sotto diverso profilo a viziare ulteriormente l'ammissione e l'aggiudicazione disposta in favore della controinteressata militerebbe altresì la circostanza che la stessa, per provare il requisito in parola, avrebbe allegato i fatturati derivanti genericamente dalla vendita di generi o prodotti di sopravvitto per i detenuti, senza fare specifico riferimento al fatturato derivante dalla vendita di prodotti alimentari. Sotto tale profilo, la ricorrente esprime altresì dubbi in ordine ai fatturati dichiarati dalla controinteressata, che sarebbero discordanti rispetto ai dati del 2022, periodo nel quale presso gli stessi Istituti il servizio di sopravvitto veniva gestito dalla Guarnieri.

9.2. Con il secondo motivo del (primo) ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente lamenta che il contratto di avvalimento intercorrente tra la REM e la NOI Cooperativa Sociale, qualificabile come avvalimento tecnico operativo, concernente la fornitura di una quota aggiuntiva del requisito di cui al punto 6.3 del disciplinare per € 636.280,07 (in aggiunta al fatturato della REM pari ad € 21.183.077,08) risulterebbe generico in ordine ai mezzi ed alle risorse messe a disposizione dell'impresa ausiliata e, pertanto, sarebbe invalido.

10. In vista della discussione, la resistente Amministrazione e la ditta controinteressata hanno versato in atti copiosa documentazione e, con memorie conclusionali del 3 dicembre 2025, hanno insistito per il rigetto del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti eccependo preliminarmente la parziale irricevibilità di questi ultimi.

11. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 15 dicembre 2025 e depositato il giorno successivo, ancora sulla scorta della documentazione ostesa dall'Amministrazione (in data 13 novembre 2025) per effetto

della citata sentenza n. 2431/2025 di accoglimento della domanda di accesso, parte ricorrente ha nuovamente chiesto l'annullamento di tutti gli atti già gravati con il ricorso introduttivo e con i primi motivi aggiunti lamentando: *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 107 e 110 D.Lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione della lex specialis. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, nonché per manifesto difetto di motivazione e di istruttoria. Illogicità e ingiustizia manifeste”*.

Con l'unica censura dei secondi motivi aggiunti, parte ricorrente denuncia che l'aggiudicataria avrebbe formulato la propria offerta economica sulla base di prezzi dei prodotti alimentari asseritamente sottostimati e, perciò, inidonei a garantirne la fornitura secondo le caratteristiche qualitative essenziali richieste dalla legge di gara.

Sotto diverso profilo è contestato che di tali prezzi la controinteressata non sarebbe stata in grado di fornire adeguata giustificazione nel corso della verifica di anomalia svolta dall'Amministrazione resistente e che tale circostanza avrebbe dovuto determinarne l'esclusione dalla gara, con annullamento della gravata aggiudicazione e scorrimento della graduatoria in favore della ricorrente. Segnatamente parte ricorrente fa riferimento ai prezzi del formaggio per condimento, del petto di pollo, della fesa di tacchino e dei formaggi da tavola, che sarebbero stati offerti a prezzi palesemente inferiori rispetto ai reali valori di mercato per le caratteristiche merceologiche richieste dalla *lex specialis*, come risulterebbe dal raffronto con l'offerta della ricorrente.

In sostanza la ricorrente denuncia l'inattendibilità dell'offerta dell'aggiudicataria, che sarebbe stata formulata sulla base di prezzi asseritamente sotto stimati, di talché, secondo i calcoli della ricorrente, la diaria offerta dall'aggiudicataria, pari ad euro 3,9915 non considererebbe un maggior costo pari ad euro 0,2425, idoneo ad assorbire integralmente l'utile stimato pari ad euro 0,20 rendendo perciò l'offerta in parola insostenibile.

12. In esito all'udienza pubblica del 19 dicembre 2025, rilevato che i secondi motivi aggiunti erano stati notificati il 15 dicembre 2025, il Presidente della Sezione ha disposto il rinvio dalla trattazione all'udienza pubblica del 26 febbraio 2026.

13. Con un terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 29 dicembre 2025 e depositato il 2 gennaio 2026, sulla scorta della documentazione versata in atti il 28 novembre 2025 dalla resistente Amministrazione e dalla controinteressata nel replicare alle doglianze di cui ai primi motivi aggiunti, parte ricorrente ha nuovamente contestato la carenza in capo all'aggiudicataria del requisito di capacità tecnica e professionale di cui all'art. 6.3 del disciplinare, denunciando anche il vizio di istruttoria in cui sarebbe incorsa la stazione appaltante nello svolgimento delle verifiche in ordine al rispetto dei requisiti di gara da parte dell'impresa aggiudicataria.

13.1. La censura è così rubricata: *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 100 D.Lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione della lex specialis di gara e in particolare dell'art. 6.3 del Disciplinare. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, nonché per manifesto difetto di motivazione e di istruttoria. Illogicità e ingiustizia manifeste”*.

13.1.1. Sostiene nuovamente la ricorrente che, avendo REM partecipato contemporaneamente alle gare per i lotti 38, 39 e 40, a mente dell'art. 6.3 del disciplinare, avrebbe dovuto dimostrare una capacità tecnico-professionale in termini di forniture/servizi analoghi pari complessivamente ad euro 21.033.931,06. Tale prospettazione sarebbe confermata dal chiarimento n. 6, con cui l'Amministrazione appaltante a beneficio di tutti i partecipanti ha precisato che *“Relativamente al requisito di capacità tecnica e professionale del punto 6.3 del Disciplinare di gara si conferma che nel caso di partecipazione a più lotti il concorrente dovrà dimostrare di essere in possesso del fatturato minimo dato dalla somma dei requisiti minimi di fatturato richiesti per ciascuno dei lotti per i quali partecipa”*.

13.2. Sotto diverso profilo, parte ricorrente lamenta poi che dalla disamina della citata documentazione, come detto versata in atti il 28 novembre 2025, emergerebbe che la controinteressata non avrebbe comprovato il

possesso del predetto requisito di capacità tecnica e professionale. Segnatamente la ricorrente sostiene che il fatturato specifico effettivamente maturato e attestato dalle Case circondariali e dalle Case di reclusione indicate nella propria dichiarazione integrativa dall'impresa sarebbe diverso e inferiore rispetto a quello dichiarato in gara e, perciò, inidoneo a soddisfare l'importo richiesto dal menzionato art. 6.3 del disciplinare.

In particolare, dalle attestazioni rilasciate dalle case di reclusione di Augusta e Siracusa emergerebbe una differenza negativa di euro 262.311,24 rispetto a quanto dichiarato dall'aggiudicataria, che già da sola varrebbe a dimostrare l'insussistenza del requisito in discorso ed il difetto di istruttoria in cui sarebbe incorsa la resistente Amministrazione.

13.2.1. Lamenta poi nuovamente la ricorrente che l'Amministrazione avrebbe ommesso di verificare quanto dichiarato da REM in ordine alle attività di vendita di prodotti di sopravvitto in favore di detenuti, in sostanza senza tener conto che di tale attività di vendita risulterebbe spendibile esclusivamente la parte di fatturato riguardante la vendita di prodotti alimentari.

In altri termini, parte ricorrente denuncia che l'Amministrazione resistente si sarebbe limitata a prendere atto di quanto dichiarato in gara dall'aggiudicataria e delle certificazioni trasmesse dalle varie committenti interessate in ordine ai fatturati maturati da tale impresa, senza accertare se ed in che misura i fatturati medesimi potessero essere realmente spesi ai fini del soddisfacimento del requisito di capacità tecnico-professionale di cui al citato art. 6.3 del disciplinare.

14. In data 2 febbraio 2026, la resistente Amministrazione ha depositato ampia documentazione e, con memoria del 5 febbraio 2026, ha eccepito la tardività del secondo ricorso per motivi aggiunti e chiesto nel merito il rigetto di tutte le censure articolate dalla parte ricorrente.

Con specifico riferimento alla denunciata carenza del requisito di capacità tecnico-professionale di cui al citato art. 6.3 del disciplinare la difesa erariale ha evidenziato:

- che ogni lotto ha una propria autonomia funzionale ed economica;
- che anche a voler ammettere che l'aggiudicataria non avesse avuto i requisiti per partecipare a tutti e tre i lotti ma soltanto a due di essi, l'Amministrazione avrebbe dovuto (e potuto) escluderla solo da una delle tre gare, ma non da tutte;
- che in ogni caso l'aggiudicataria ha dimostrato il possesso del requisito in parola e che anzi dalla copiosa documentazione versata in atti risulterebbe l'opposto di quanto contestato dalla ricorrente.

14.1. Anche la controinteressata ha depositato documentazione e, con memoria del 10 febbraio 2026, ha chiesto il rigetto del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti.

Segnatamente la difesa dell'aggiudicataria:

- ha ribadito la tardività e, in ogni caso, l'infondatezza della censura (articolata con il primo ricorso per motivi aggiunti e ribadita con il terzo) concernente il fatturato maturato dalla ricorrente nei confronti della ditta NOI Cooperativa Sociale;
- che le regole di gara in effetti non prescrivevano che in caso di partecipazione a più lotti i partecipanti dovessero dimostrare un fatturato minimo pari alla somma dei valori di fatturato richiesti per ciascun lotto;
- che il citato chiarimento n. 6 si riferirebbe ai requisiti di cui al punto 6.2 del disciplinare e non a quelli di cui al punto 6.3 e che, in ogni caso i chiarimenti della P.A. non possono modificare od integrare la *lex specialis*;
- che tutte le doglianze concernenti il requisito di cui al punto 6.3 del disciplinare sarebbero inammissibili per difetto di interesse ed assenza della prova di resistenza, atteso che la ricorrente non ha dimostrato che

l'aggiudicataria non possiede i singoli fatturati richiesti per ciascun lotto e che l'elemento qualificante non sarebbe dato dalla somma dei fatturati, ma dall'espletamento di forniture/servizi analoghi in termini di effettività e per l'importo minimo richiesto per ogni singolo lotto;

- che la documentazione acquisita dall'Amministrazione, in ogni caso, confermerebbe il possesso del requisito da parte della REM e che non può essere contestata davanti al TAR l'attendibilità degli attestati di corretta esecuzione, essendo pacifico il valore fidefacente degli stessi sino a querela di falso;

- che le censure di cui al secondo ricorso per motivi aggiunti sarebbero inammissibili per abuso del processo, avendo la ricorrente formulato un'offerta economica più bassa di quella dell'aggiudicataria, e poiché impingono nel merito delle valutazioni tecnico – discrezionali formulate dalla commissione giudicatrice sulle giustificazioni delle offerte;

- che le censure in discorso sarebbero comunque infondate perché sprovviste di prove a supporto;

- che, in ogni caso, tali censure non potrebbero portare all'esclusione dell'aggiudicataria ma, afferendo alla verifica di congruità dell'offerta presentata, potrebbero al più determinare la rinnovazione di tale sub-procedimento.

14.2. Infine le parti in data 13 febbraio 2026 hanno depositato nel fascicolo di causa le loro memorie di replica e la causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica del 26 febbraio 2026, nel corso della quale il Collegio, a mente dell'art. 73, comma 3, del codice del processo amministrativo ha evidenziato la sussistenza di possibili profili di parziale irricevibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti.

15. Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione di tardività del ricorso introduttivo sollevata dalla difesa erariale, stante che il bando e gli altri atti di gara vennero pubblicati il 26 maggio 2025.

Non vi sono ragioni nella vicenda all'esame per derogare al costante insegnamento della giurisprudenza amministrativa, che evidenzia come l'onere di immediata impugnazione della *lex specialis* sussista solo con riferimento alle clausole della stessa che abbiano portata inequivocabilmente escludente, o siano tali da non rendere possibile il calcolo di convenienza necessario alla consapevole predisposizione dell'offerta.

Sul punto il Giudice d'appello ha evidenziato infatti che *“l'operatore economico che partecipi ad una gara può immediatamente invocare la illegittimità di talune clausole del bando o della lettera soltanto allorché le stesse si rivelino idonee ad arrecare una lesione diretta alla sua sfera giuridica a cagione dell'impossibilità di partecipare alla gara (clausola autoescludenti) oppure di formulare un'offerta seria e consapevole (clausole autoimpeditive). Fuori da questi casi si tratterebbe di impugnare clausole di cui è lecito sospettare la illegittimità, ma che non risultano altrettanto immediatamente lesive in quanto non impediscono né la partecipazione, né la formulazione dell'offerta. L'interessato a partecipare ad una gara non gode quindi, se non in ipotesi ristrette, di immediata protezione giurisdizionale, occorrendo invece attendere gli esiti della stessa che, se sfavorevoli, potranno determinare la legittimazione ad impugnare anche le restanti regole di gara...”* (Consiglio di Stato, sez. III, 11 giugno 2025, n. 5025; cfr. in termini anche Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 26 aprile 2018, n. 4; Consiglio di Stato, sez. V, 29 novembre 2024, n. 9592 e Consiglio di Stato, sez. V, 18 febbraio 2025, n. 1327)

Tanto premesso l'eccezione è infondata stante che, a parere del Collegio, l'illegittimità di cui si duole la ricorrente non costituiva comunque un elemento in grado di impedire a monte agli operatori di partecipare alla procedura di gara, né impediva loro di formulare compiutamente la propria offerta, implicando piuttosto un mero diverso svolgimento della procedura: ne discende che, nell'odierna vicenda di causa, non è possibile ravvisare una carenza della disciplina di gara dagli effetti autenticamente “escludenti”, che avrebbe comportato per la ricorrente l'onere di impugnare la *lex specialis* all'atto della pubblicazione o, comunque, in un momento antecedente rispetto

all'intervenuta aggiudicazione della gara (cfr. Consiglio di Stato n. 8773/2022, con riguardo alla materia dei criteri ambientali minimi).

16. Il Collegio reputa invece fondata l'eccezione, come precisata con la memoria del 3 ottobre 2025, con cui la difesa erariale sostiene l'inammissibilità del ricorso introduttivo stante, per un verso, che il mancato inserimento, fra i criteri premiali, della certificazione sulla parità di genere non ha prodotto in concreto alcun pregiudizio alla parte ricorrente e, per altro verso, che l'indicato interesse strumentale alla caducazione dell'intera gara e alla sua riedizione non è stato supportato da ragionevoli possibilità di ottenere l'utilità richiesta.

Il rilievo coglie nel segno.

Pur avendo la difesa della ricorrente più volte specificato che l'interesse a cui è ancorato il presente ricorso non attiene alla eventuale aggiudicazione della gara, ma è da correlare alla possibile integrale riedizione della procedura espletata, il Collegio reputa che nella vicenda all'esame non vi siano ragioni per discostarsi dalle conclusioni cui la Sezione è giunta in analogo controversia riguardante la medesima procedura di gara (cfr. TAR Palermo, sez. II, 14 ottobre 2025, n. 2234) e ritiene perciò il mezzo di tutela inammissibile.

Va osservato che la ricorrente, posizionatasi alla secondo posto in graduatoria (ma con un divario di quasi cinque punti rispetto all'aggiudicataria: 89,2 contro 94,1280) ha denunciato, sostanzialmente, una generica e oggettiva violazione di legge lamentando il mancato rispetto della legalità, senza tuttavia provare di essere stata danneggiata in alcun modo, non avendo fornito elementi per dimostrare né che sarebbe risultata aggiudicataria del lotto, né che avrebbe presentato una diversa offerta per il lotto stesso, né, soprattutto, che l'aggiudicataria avrebbe ottenuto un punteggio inferiore ove l'Amministrazione avesse inserito nella legge di gara il criterio premiale volto a promuovere la parità di genere, di cui all'art. 108, comma 7, del D.lgs. n. 36/20236.

È stato affermato da recente e condivisibile giurisprudenza amministrativa che, anche laddove il ricorrente impugni la legge di gara per far valere l'interesse strumentale alla riedizione della procedura, la giurisdizione del Giudice Amministrativo ha comunque connotazione soggettiva e che, dunque, il processo dinanzi al TAR non può tradursi in un'indagine avente ad oggetto qualsivoglia difformità dei documenti di gara dal dato normativo, anche laddove innocua e non tradottasi in una concreta lesione dell'interesse del ricorrente all'aggiudicazione e/o alla partecipazione alla gara.

In tal senso: «*Nelle procedure ad evidenza pubblica la situazione giuridica soggettiva fatta valere in giudizio, costituita dalla lesione dell'interesse a partecipare alla procedura di gara o dell'interesse all'aggiudicazione del contratto, non può costituire il veicolo mediante il quale si consenta l'introduzione di un interesse (oggettivo) al rispetto della legge*» (TAR Lazio, Roma, sez. II, 22 gennaio 2024 n. 1210); «*L'interesse ad agire (in una giurisdizione di diritto soggettivo, qual è la giurisdizione amministrativa: per una recente riaffermazione della natura soggettiva si veda Corte costituzionale n. 271 del 2019), anche quando assume le sembianze dell'interesse strumentale al rinnovo del procedimento, deve essere sorretto dalla (afferzata o effettiva) lesione della situazione giuridica soggettiva fatta valere in giudizio (ossia, nel caso di specie, dalla lesione dell'interesse a partecipare alla procedura di gara o dell'interesse all'aggiudicazione del contratto, le due situazioni giuridiche implicate nelle procedure di evidenza pubblica), non potendo costituire il veicolo mediante il quale si consenta l'introduzione nel giudizio di un interesse (oggettivo) al rispetto della legge. E nel caso di specie si è già veduto come non risulti alcuna effettiva lesione alla situazione giuridica di [...], nemmeno quale gestore uscente del servizio*» (Consiglio di Stato, V, 21 febbraio 2022 n. 1234; cfr.: Consiglio di Stato, V, 29 aprile 2019 n. 2732, con ricchezza di richiami giurisprudenziali).

In altri termini, se è vero che il ricorrente può trarre un vantaggio dall'annullamento del bando e conseguentemente di tutta la procedura, in quanto la sua eventuale riedizione gli offrirebbe una nuova possibilità

di aggiudicazione, tuttavia la mancata allegazione circa le maggiori *chances* di aggiudicazione che la legittimità del bando avrebbe comportato rende tale vantaggio del tutto astratto, in quanto meramente ipotetico e, cioè, incerto. Invero, l'impugnazione di un bando di gara, che non abbia impedito al ricorrente la partecipazione esige l'individuazione del pregiudizio derivato al concorrente dall'illegittimità dedotta, atteso che, in mancanza, la mera riedizione della gara, non essendo accompagnata dall'effettivo aumento delle possibilità di aggiudicazione, si traduce in un vantaggio meramente ipotetico dunque, come detto, incerto, per cui l'interesse ad agire difetta del requisito della concretezza (cfr. in termini Consiglio di Stato, sez. V, 16 maggio 2025, n. 4196).

Tanto premesso, il Collegio ritiene che nella presente fattispecie, l'omessa previsione nella legge di gara del predetto criterio premiale volto a promuovere la parità di genere, di cui all'art. 108, comma 7, del D.lgs. n. 36/20236 non abbia in alcun modo inciso sull'espletamento e sull'esito della procedura selettiva, atteso che le ditte concorrenti hanno potuto formulare un'offerta seria e consapevole (in caso contrario la ricorrente avrebbe dovuto immediatamente impugnare il bando) e che, in ogni caso, è pacifico (perché incontestato) che, alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte (30 giugno 2025), tutti i partecipanti erano in effetti muniti della certificazione di cui all'articolo 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, come è stato anche documentato dalla resistente Amministrazione con riferimento alle ditte classificatesi prima e seconda (cfr. allegati 001 e 002 del deposito documentale del Ministero della Giustizia del 3 ottobre 2025).

In sostanza, come correttamente rilevato dalla difesa erariale, in mancanza di una concreta incidenza dell'operato dell'Amministrazione sulla *par condicio* dei concorrenti e sull'esito della procedura, stante che l'eventuale inserimento del criterio premiale nel bando non avrebbe comportato alcuna variazione nella graduatoria finale, ed in mancanza di qualsiasi allegazione circa la ragionevole possibilità di ottenere l'utilità richiesta in esito alla sperata riedizione della gara, a parere del Collegio non può predicarsi l'annullamento dell'aggiudicazione e a maggior ragione dell'intera gara.

17. In conclusione per le ragioni esposte il ricorso introduttivo dev'essere dichiarato inammissibile.

18. Passando all'esame dei primi motivi aggiunti, il Collegio reputa fondata la preliminare eccezione di parziale tardività del primo motivo di ricorso, nella parte in cui la ricorrente ha denunciato l'illegittimità della valutazione formulata dal seggio di gara con il verbale n. 5 dell'11 agosto 2025, atteso che l'aggiudicataria sarebbe priva del requisito di capacità tecnico – professionale prescritto dall'art. 6.3 del disciplinare non potendosi, in tesi, computare nell'importo previsto dalle regole di gara quello di € 1.890.171,84 in quanto afferente alla vendita di generi e prodotti alimentari effettuati dalla REM nei confronti dell'ausiliaria Noi Società Cooperativa Sociale, perché derivante da attività non assimilabile a quella del cui affidamento si controverte.

La doglianza sotto questo specifico profilo è manifestamente irricevibile in quanto il citato verbale n. 5 dell'11 agosto 2025 è stato versato in atti dalla resistente Amministrazione il 6 ottobre 2025, mentre come detto i motivi aggiunti sono stati notificati soltanto il 14 novembre 2025 in evidente violazione del termine di decadenza di cui all'art. 120, comma 5, del codice del processo amministrativo.

18.1. Per il resto la censura è infondata.

Osserva il Collegio che l'art. 6.3 del Disciplinare richiedeva la “*Esecuzione negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della presente procedura di forniture o servizi analoghi a quelle oggetto del presente appalto di importo minimo complessivo pari a:*

*Lotto di gara n. 38: € 9.221.455,67*

*Lotto di gara n. 39: € 5.707.669,11*

*Lotto di gara n. 40: € 6.104.806,28*

*Lotto di gara n. 41: € 5.000.398,28*

*Lotto di gara n. 42: € 5.858.030,19*

Evidenziando poi che *“In caso di partecipazione a più lotti il fatturato si applica per ogni singolo lotto”*.

Anche a non considerare che, a mente dell'art. 100, comma 11, del D.lgs. n. 36/2023, la diversa scelta della stazione appaltante (prospettata dalla ricorrente) avrebbe dovuto essere ancorata ad una motivazione che non è dato di rinvenire, le regole di gara in effetti non prescrivevano affatto che in caso di partecipazione a più lotti il concorrente avrebbe dovuto dimostrare di aver svolto servizi analoghi di importo pari alla somma del valore minimo di tutti i lotti, essendo invece specificamente previsto che in caso di partecipazione a più lotti si richiedeva lo svolgimento di servizi analoghi di consistenza pari a quella prevista del singolo lotto.

Coglie nel segno dunque la difesa della controinteressata (cfr. pag. 3 della memoria del 3 dicembre 2025) nell'evidenziare che era il punto 6.2 del disciplinare a prevedere che *“Nel caso di partecipazione a più lotti, l'operatore economico deve aver maturato un fatturato globale pari ad almeno la somma richiesta per i singoli lotti”*, ma la disposizione reca un chiaro riferimento al fatturato “globale”, computato cioè anche con riferimento allo svolgimento di forniture e servizi non assimilabili a quelli oggetto di gara.

In sostanza, il concorrente che avesse voluto partecipare per più lotti avrebbe dovuto dimostrare un fatturato complessivo (relativo a tutte le attività svolte, anche se non assimilabili a quelle oggetto di gara), pari al valore della sommatoria dei lotti e poi di aver svolto servizi analoghi di importo almeno pari a quello del lotto per cui partecipava.

Da ciò l'infondatezza della doglianza all'esame.

18.2. È infondato anche il secondo motivo del ricorso per motivi aggiunti, con cui la ricorrente denuncia l'invalidità del contratto di avvalimento tecnico operativo tra la REM e la NOI Cooperativa Sociale, concernente la fornitura di una quota aggiuntiva del requisito di cui al punto 6.3 del disciplinare per € 636.280,07 (in aggiunta al fatturato della REM pari ad € 21.183.077,08), atteso che il contratto in questione sarebbe generico in ordine ai mezzi ed alle risorse messe a disposizione dell'impresa ausiliata.

Anche a non considerare la dubbia ammissibilità della censura per difetto della prova di resistenza, stante che essa non inciderebbe comunque sul possesso requisito di qualificazione in parola essendosi l'aggiudicataria qualificata in ragione del proprio fatturato, la doglianza è infondata atteso che, per il requisito del fatturato, è da escludersi in radice qualsivoglia obbligo di individuazione puntuale delle risorse ausiliate.

Sul punto il Giudice d'appello ha evidenziato che: *“a seconda che si tratti di avvalimento di c.d. garanzia ovvero di avvalimento c.d. tecnico e operativo, diverso è il contenuto necessario del contratto concluso tra l'operatore economico concorrente e l'ausiliaria; in particolare, solo in caso di avvalimento c.d. tecnico operativo sussiste sempre l'esigenza della concreta messa a disposizione di mezzi e risorse specifiche, e specificatamente indicate nel contratto, indispensabili per l'esecuzione dell'appalto che l'ausiliaria ponga a disposizione del concorrente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 21 luglio 2021, n. 5485; Cons. Stato, sez. V, 4 ottobre 2021, n. 6619; Cons. Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1120), atteso che solo così sarà rispettata la regola posta dall'art. 89, comma 1, secondo periodo, d.lgs. n. 50 del 2016, nella parte in cui commina la nullità all'omessa specificazione dei requisiti e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria”* (Consiglio di Stato, sez. V, 30 marzo 2023, n. 3300).

Il Collegio non ignora che il citato art. 100, comma 11, del D.lgs. n. 36/2023 attribuisce espressamente al requisito in questione la qualifica di *“requisito di capacità tecnica e professionale”*, tuttavia tale rilievo va coordinato con l'ineludibile considerazione che il requisito del fatturato è ancorato a servizi già espletati dal terzo che, per dir

così, presta la sua esperienza all'impresa ausiliata, ma non offre specifiche professionalità o mezzi tecnici da impiegare in futuro nell'esecuzione del contratto.

Va rammentato l'orientamento giurisprudenziale che stabilisce la generale regola interpretativa della legge di gara, secondo il quale *“l'interpretazione della lex specialis di gara deve essere condotta secondo criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, in modo da escludere soluzioni interpretative eccessivamente restrittive e con un effetto sostanzialmente anticoncorrenziale, e ciò in omaggio al pacifico insegnamento della giurisprudenza che impone, in caso di dubbi esegetici, la soluzione che consenta la massima partecipazione alla gara”* (Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2024 n. 1510).

Pertanto ove, come nella fattispecie, il bando di gara imponga il possesso del requisito del fatturato specifico relativo a precedenti servizi analoghi all'oggetto dell'appalto, per un verso le precedenti esperienze utili alla dimostrazione del requisito della capacità tecnico-professionale vanno valutate secondo un criterio di analogia o inerenza mentre non è richiesta l'identità con le prestazioni oggetto dell'appalto in gara (Consiglio di Stato, sez. V, 22 aprile 2025 n. 3458), per altro verso, sarebbe illogico e sproporzionato, richiedere, in ossequio alla disciplina dell'avvalimento “operativo”, la precisa indicazione delle risorse concrete che, come detto, non sono da mettere a disposizione ma sono state già usate, mentre ciò che viene effettivamente messo a disposizione dell'impresa ausiliata è la complessiva esperienza (già svolta) dalla impresa ausiliaria.

In altri e più espliciti termini, il Collegio ritiene la doglianza infondata condividendo il rilievo per cui *“nelle singole leggi di gara debba tenersi conto della peculiarità dell'avvalimento sul “fatturato specifico”, che non può essere equiparato...a quello dell'avvalimento operativo ai fini dell'esecuzione del contratto, per cui, in assenza di una norma specifica del disciplinare che richieda l'espressa indicazione delle strutture che avevano permesso all'ausiliaria di arrivare a “quel” fatturato poi “prestato” all'ausiliata – come nel caso di specie – non può pretendersi che il contratto di avvalimento sia così dettagliato, solo perché l'art. 100 d.lgs. cit. ha qualificato il fatturato specifico come requisito di capacità tecnica e professionale* (TAR Catanzaro, 14 marzo 2025, n. 503).

19. Ragioni di logica espositiva impongono di venire adesso all'esame del terzo ricorso per motivi aggiunti, atteso che le censure ivi dedotte sono logicamente e funzionalmente connesse a quelle articolate con i primi motivi aggiunti.

19.1. Come già prospettato con il primo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente ribadisce che avendo REM partecipato contemporaneamente ai lotti 38, 39 e 40, a mente dell'art. 6.3 del disciplinare, l'impresa avrebbe dovuto dimostrare una capacità tecnico-professionale in termini di forniture/servizi analoghi pari complessivamente al valore minimo dei tre lotti (ossia ad euro 21.033.931,06).

A sostegno della dedotta lagnanza, parte ricorrente con i terzi motivi aggiunti rileva altresì che tale prospettazione sarebbe confermata dal chiarimento n. 6 reso dall'Amministrazione a beneficio di tutti i partecipanti.

Anche a non considerare che, come correttamente rilevato dalla difesa della controinteressata (cfr. pag. 9 della memoria difensiva del 10 febbraio 2026) i chiarimenti della P.A. non possono modificare od integrare le regole di gara, la censura come segnalato nel corso della discussione pubblica è comunque tardiva.

Sebbene il citato chiarimento (cfr. allegato 49 al deposito della ricorrente del 2 gennaio 2026) non riporti la data precisa in cui è stato reso (il documento versato in atti dalla ricorrente è però rubricato *“chiarimenti agg. 24 giugno 2025”*), tuttavia è pacifico che esso risale a data antecedente al termine per la presentazione delle offerte (30 giugno 2025), di talché la doglianza veicolata con il terzo ricorso per motivi aggiunti (notificato come detto il 29 dicembre 2025) è certamente irricevibile.

19.2. Con le altre censure parte ricorrente lamenta poi, per un verso, che dalla disamina della documentazione versata in atti emergerebbe che la controinteressata non avrebbe comprovato il possesso del predetto requisito di

capacità tecnica e professionale, atteso che il fatturato specifico effettivamente maturato e attestato dalle Case circondariali e dalle Case di reclusione sarebbe diverso e inferiore rispetto a quello dichiarato in gara e, per altro verso, che l'Amministrazione non avrebbe verificato quanto dichiarato da REM in ordine alle attività di vendita di prodotti di sopravvitto in favore dei detenuti.

Nessuna delle censure coglie nel segno.

19.2.1. Anche a non considerare la dubbia ammissibilità delle doglianze, stante che la ricorrente non ha dimostrato che l'aggiudicataria non possedeva il fatturato minimo (di consistenza pari al valore del singolo lotto), richiesto dall'art. 6.2 del disciplinare di gara per partecipare alla gara per l'aggiudicazione del lotto per cui è causa, il Collegio nel ribadire quanto già evidenziato sul punto al paragrafo 18.1, non può non rilevare che le attestazioni di esecuzione di precedenti forniture versate in atti dalla ricorrente e, poi, dalla stessa Amministrazione fanno piena prova sino a querela di falso, che non risulta essere stata proposta.

Non ci sono ragioni nella fattispecie per discostarsi dalla pacifica giurisprudenza che evidenzia come la certificazione *“- ove esistente e formalmente corretta - è dunque vincolante per l'amministrazione, che nel corso delle verifiche di sua competenza circa la sussistenza o meno dei presupposti di partecipazione alla gara dei singoli operatori economici non può sindacarne la correttezza o veridicità, se del caso per discostarsene. In quanto equiparabile ad un atto pubblico facente fede fino a querela di falso, delle attestazioni ivi riportate, la correttezza e/o veridicità della certificazione su cui si controverte non può essere dedotta - in via principale o anche solo incidentale - innanzi al giudice amministrativo, bensì solamente avanti a quello civile con la formale proposizione di una querela di falso ex art. 221 cod. proc. civ., secondo quanto previsto dall'art. 77 c.p.c.”* (CGARS, 27 aprile 2023, n. 314).

In sostanza le doglianze sono infondate alla luce della documentazione versata in atti dall'Amministrazione, atteso che le varie attestazioni provenienti dagli Istituti precisano i vari importi fatturati, ed anche la natura di derrate alimentari della merce fatturata dall'aggiudicataria.

20. Non resta che esaminare il secondo ricorso per motivi aggiunti.

20.1. Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione di tardività del mezzo all'esame sollevata dalla difesa erariale.

La documentazione sulla scorta della quale sono state articolate le censure di cui si dirà è stata infatti trasmessa alla ricorrente in data 13 novembre 2025, in forza della citata sentenza n. 2431/2025 di accoglimento della domanda di accesso. Pertanto il termine di decadenza di cui di cui all'art. 120, comma 5, del codice del processo amministrativo sarebbe giunto a scadenza sabato 12 dicembre 2025. Rammenta però il Collegio che, a mente dell'art. 52, comma 3, del codice del processo amministrativo, *“Se il giorno di scadenza è festivo il termine fissato dalla legge o dal giudice per l'adempimento è prorogato di diritto al primo giorno seguente non festivo”* e che il successivo comma 5 della norma citata stabilisce altresì che *“La proroga di cui al comma 3 si applica anche ai termini che scadono nella giornata del sabato”*.

Di talché essendo stato come detto il ricorso in questione notificato lunedì 15 dicembre 2025 esso è tempestivo.

20.2. Tanto premesso, però, le censure con cui parte ricorrente si duole dell'inattendibilità dell'offerta dell'aggiudicataria che sarebbe stata formulata sulla base di prezzi asseritamente sotto stimati, e del vizio di istruttoria che connoterebbe l'attività di verifica dell'offerta compiuta dall'Amministrazione sono infondate e vanno respinte.

20.2.1. Sulla scorta della costante giurisprudenza amministrativa, la Sezione ha già chiarito (cfr. TAR Palermo, Sez. II, 13 giugno 2023, n. 1948 e 9 aprile 2024, n. 1182) come, nelle gare ad evidenza pubblica, il giudizio circa

l'anomalia dell'offerta costituisca espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile dal Giudice amministrativo solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale, senza estensione ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, nel senso che il procedimento di verifica dell'anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica e non può risolversi in una “caccia all'errore” mirando, piuttosto, ad accertare se, in concreto, l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto (cfr. TAR Trentino Alto Adige, 18 marzo 2021, n. 38; TAR Piemonte, Sez. I, 15 marzo 2021, n. 278); il tutto, senza, evidentemente, sovrapporsi alla necessità di un costante monitoraggio amministrativo e di un efficace presidio giurisdizionale della successiva fase attuativa, posto che la bontà dell'esecuzione del rapporto contrattuale e, quindi, la realizzazione dell'interesse pubblico perseguito non sono necessariamente rapportate al maggiore costo dell'offerta prescelta (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 23 febbraio 2021, n. 1554). Ne consegue che la valutazione di congruità di un'offerta di gara deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, perché ciò che occorre accertare è se l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile o meno (TAR Campania, Sez. VII, 1 febbraio 2021, n. 676).

Ciò posto giova rammentare altresì come secondo il Giudice d'Appello:

- il Giudice amministrativo può sindacare le valutazioni dell'Amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, senza poter tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un'inammissibile invasione della sfera propria della Pubblica Amministrazione (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1066, che richiama Adunanza Plenaria, 29 novembre 2012, n. 36 e sez. V, 28 ottobre 2019, n.7391);
- nell'ambito del contraddittorio che va assicurato nel sub-procedimento in questione, a fronte dell'immodificabilità dell'offerta economica nel suo complesso, sono tuttavia modificabili le relative giustificazioni e, in particolare, sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 31 maggio 2022, n.4406; sez. V, 2 agosto 2021, n. 5644);
- le singole voci di costo possono essere modificate per sopravvenienze di fatto o normative che comportino una riduzione dei costi o per originari e comprovati errori di calcolo o per altre plausibili ragioni (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 15 dicembre 2021, n. 8358; 16 marzo 2020, n. 1874 e 26 giugno 2019, n. 4400);
- in sede di verifica di anomalia dell'offerta i valori indicati nelle relative tabelle ministeriali sono utilizzabili dalla stazione appaltante come indici valutativi dell'adeguatezza economica dell'offerta privi di inderogabile vincolatività (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 2 agosto 2018, n. 4785);
- le tabelle ministeriali recanti il costo della manodopera espongono dati non inderogabili, assolvendo ad una funzione di parametro di riferimento dal quale è possibile discostarsi, in sede di verifica, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa in ordine alle ragioni che giustificano lo scostamento (Consiglio di Stato, sez. V, 26 aprile 2018, n. 2540);
- un pur esiguo margine positivo impedisce di considerare antieconomica e dunque anomala l'offerta (Consiglio di Stato, sez. V, 7 novembre 2018, n. 6295 e giurisprudenza ivi richiamata), eventuali scostamenti tra i dati reali e quelli previsionali possono essere infatti coperti con il margine di utile previsto, tenendo conto che anche un utile

modesto può comportare un vantaggio significativo per l'impresa derivante dall'esecuzione di un appalto pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 24 gennaio 2020, n. 607).

20.2.2. Sulla scorta delle descritte coordinate giurisprudenziali possono essere finalmente scrutinate le censure articolate dalla parte ricorrente.

Il Collegio reputa che non colgano nel segno i rilievi sulla scorta dei quali parte ricorrente ha sostenuto, in sostanza, che l'offerta presentata dall'aggiudicataria sarebbe insostenibile ed anomala.

Anche a non tener conto della, significativa, circostanza che parte ricorrente ha presentato un'offerta economica inferiore a quella dell'aggiudicataria, a respingere le doglianze con le quali la ricorrente contesta la congruità del costo di alcune delle derrate oggetto della fornitura (formaggio, petto di pollo, fesa di tacchino) è sufficiente la considerazione per cui parte ricorrente si è limitata ad ancorare la contestazione in parola a propri calcoli e stime, slegate da concreti elementi probatori idonei ad inficiare le valutazioni del seggio di gara circa la congruità, sotto questo specifico profilo, dell'offerta formulata dall'aggiudicataria.

Osserva il Collegio che l'Amministrazione, al contrario, ha versato in atti la documentazione richiesta onde procedere alla verifica dell'offerta dell'aggiudicataria (cfr. allegato 21 del deposito documentale del Ministero della Giustizia del 2 febbraio 2026), tali richieste sono state riscontrate dalla controinteressata, di talché è evidente che non è possibile riscontrare nella vicenda all'esame quelle situazioni di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale che consentirebbero a questo Tribunale di sindacare le valutazioni dell'Amministrazione in ordine alla sostenibilità dell'offerta dell'aggiudicataria che, come detto, sono espressione di discrezionalità tecnica.

In ogni caso, la condivisibile giurisprudenza del Giudice d'Appello ammette la possibilità che eventuali sottostime possano essere riassorbite nell'utile di impresa (Consiglio di Stato, sez. V, 24 marzo 2023, n. 3085; *Id.*, 22 marzo 2021, n. 2437; sez. III, 13 luglio 2021, n. 5283).

21. Per le ragioni esposte in conclusione: il ricorso introduttivo dev'essere dichiarato inammissibile; il primo ricorso per motivi aggiunti dev'essere dichiarato irricevibile nei termini indicati in motivazione e, per il resto, va respinto perché infondato; il secondo ricorso per motivi aggiunti va rigettato; il terzo ricorso per motivi aggiunti dev'essere dichiarato irricevibile nei termini indicati in motivazione e, per il resto, va respinto perché infondato.

22. Le spese, come di regola, seguono la soccombenza e, nella misura indicata in dispositivo, vanno poste a carico della parte ricorrente e liquidate in favore della resistente Amministrazione e della ditta controinteressata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, introduttivo e per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così provvede:

- dichiara inammissibile il ricorso introduttivo;
- dichiara irricevibile nei limiti indicati in motivazione il primo ricorso per motivi aggiunti e, per il resto, lo rigetta perché infondato;
- rigetta il secondo ricorso per motivi aggiunti;
- dichiara irricevibile nei limiti indicati in motivazione il terzo ricorso per motivi aggiunti e, per il resto, lo rigetta perché infondato.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese del giudizio in favore della resistente Amministrazione e della ditta controinteressata, che liquida nella misura di € 6.000,00 (seimila/00) ciascuno, oltre accessori di legge se e in quanto dovuti.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Primo Referendario, Estensore

Elena Farhat, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Antonino Scianna**

**IL PRESIDENTE**  
**Federica Cabrini**

IL SEGRETARIO