

TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. Prima, Sentenza n. 332 del 7 agosto 2025

Appalti di servizi – Decisione di non aggiudicare la gara – Legittima se SA ritiene che nessuna offerta sia idonea o conveniente

Pubblicato il 07/08/2025

N. 00332/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00311/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 311 del 2025, proposto da (...) S.r.l.s, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...) S.p.A., in persona del Direttore generale e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, previa sospensione cautelare,

- del “*provvedimento*” del 15/05/2025 prot. n. 4271/2025, con il quale la (...) S.p.A. ha revocato la pre-aggiudicazione del servizio di noleggio di una motonave

completa di equipaggio per l'esecuzione del *“servizio marittimo Trieste-Grado-Trieste per le stagioni estive 2025/2026 con possibilità di opzione per ulteriori 3 stagioni (2+3)”* -CIG (...), nell'ambito della procedura negoziata senza bando, ai sensi dell'art. 158, comma 2, del D.Lgs. 36/2023 e S.M.I.;

- di ogni ulteriore atto, verbale, comunicazione anche solo verbale, presupposto o connesso e/o comunque consequenziale, anteriore e/o successivo, anche non meglio conosciuto all'atto di cui sopra;

e per il conseguente accertamento

del diritto della ricorrente all'assegnazione/aggiudicazione della procedura negoziata senza bando CIG (...) avente a oggetto l'affidamento del Servizio di Noleggio Motonave per la tratta Trieste-Grado-Trieste;

nonché per la condanna

al risarcimento, per equivalente, del danno ingiusto subito dalla ricorrente per effetto del provvedimento impugnato e al risarcimento del danno non patrimoniale per grave danno all'immagine;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'(...) S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto in data 11 luglio 2025, con cui la società ricorrente chiede, tra l'altro, il passaggio della causa in decisione;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 la dott.ssa Manuela Sinigoi e udito per l'Azienda intimata il difensore e dato atto della suindicata richiesta della società ricorrente come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Oggetto del ricorso in esame è il provvedimento in epigrafe compiutamente

indicato, con cui la (...) S.p.A. - ritenuta l'insussistenza dei presupposti per procedere all'aggiudicazione a favore della società (...) s.r.l.s. del servizio di noleggio di una motonave completa di equipaggio per l'esecuzione del *“servizio marittimo Trieste-Grado-Trieste per le stagioni estive 2025/2026 con possibilità di opzione per ulteriori 3 stagioni(2+3)”* - CIG (...) e alla stipula del relativo contratto, in base all'esito della procedura negoziata senza bando esperita ai sensi dell'art. 158, comma 2, del d.lgs. 36/2023, e s.m.i. - ha revocato la pre-aggiudicazione in precedenza disposta dalla Commissione di gara con verbale del 7 aprile 2025.

Con ricorso notificato il 13 giugno 2025 e depositato il successivo 20 giugno 2025, la società interessata ha, infatti, impugnato, invocandone l'annullamento, previa sospensione cautelare, il detto provvedimento, denunciandone l'illegittimità sulla scorta dei seguenti motivi di diritto:

1. *“Violazione delle norme che disciplinano la revoca delle pre-aggiudicazioni e aggiudicazioni degli appalti, violazione e falsa applicazione delle disposizioni regolanti l'avviso di gara”*, con cui lamenta, in estrema sintesi, l'erroneità che lo affligge, in quanto, a suo avviso, adottato in assenza di qualsivoglia presupposto giuridico e, comunque, in violazione del principio di buona fede, correttezza e trasparenza. Deduce, inoltre, che l'assegnazione del servizio che parrebbe essere stata, nel frattempo, disposta ad altro operatore economico, senza il rispetto delle norme di cui al d.lgs. n. 36/2023, rappresenta un'aberrazione giuridica, prima ancora che una manifesta irregolarità della procedura negoziata.

2. *“Violazione del pubblico interesse, violazione e falsa applicazione delle norme di cui alla procedura negoziata senza bando di cui al d.lgs. n. 36/2023”*, con cui lamenta che la revoca della pre-aggiudicazione disposta lede il pubblico interesse, in quanto impeditiva dell'avvio a breve del servizio di trasporto per la tratta Trieste-Grado-Trieste, con correlato calo del potenziale flusso dei passeggeri e, di conseguenza, degli incassi. Ribadisce, inoltre, le censure articolate nel primo motivo con riguardo all'assegnazione del servizio ad altro operatore economico.

3. “*Violazione del principio del legittimo affidamento*”, con cui lamenta che la (...) avrebbe utilizzato in maniera arbitraria e pretestuosa il potere di revoca, violando anche il principio fondamentale del legittimo affidamento, tale da cagionarle danni, che, in caso di mancato reintegro, dovranno necessariamente esserle risarciti.

4. “*Violazione del principio di buona fede, violazione degli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 36/2023 e dall’art. 3 l. 241/1990*”, con cui lamenta la lesione del principio in rubrica, in ragione del fatto che, quale aggiudicataria provvisoria, vantava e, tuttora, vanta un’aspettativa qualificata, meritevole di tutela, in merito alla positiva conclusione della procedura e che, sul punto, la revoca disposta è, in ogni caso, afflitta da difetto di motivazione.

Ha chiesto, inoltre, il conseguente accertamento del diritto all’assegnazione/aggiudicazione del servizio di trasporto marittimo di che trattasi, nonché la condanna dell’Azienda intimata al risarcimento a suo favore del danno asseritamente patito a causa e in conseguenza dell’illegittimità provvedimento denunciata per equivalente monetario e di quello non patrimoniale per asserito grave danno all’immagine.

L’(...) S.p.A. si è costituita per resistere al ricorso e alle istanze cautelari *ex adverso* formulate, argomentando, in particolare, a confutazione dei profili di *periculum* dedotti da parte ricorrente ed eccependo in ogni caso, in via preliminare, l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse. Ha, poi, svolto sintetiche controdeduzioni a difesa della bontà dell’attività provvedimento posta in essere.

Negata con provvedimento presidenziale la tutela cautelare ex art. 56 c.p.a. invocata dalla società ricorrente e contestualmente fissata per la trattazione collegiale dell’istanza ex art. 55 c.p.a. l’udienza camerale del 15 luglio 2025(decr. Pres. n. 49 in data 23 giugno 2025) - nelle more della cui celebrazione parte ricorrente ha dimesso brevi note a contestazione degli avversi assunti, con le quali ha chiesto, tra l’altro, anche il passaggio della causa in decisione, nel mentre l’Azienda intimata ha diffusamente argomentato, con memoria, a difesa delle

proprie ragioni - l'affare è stato, infine, trattenuto in decisione in esito alla detta udienza per essere deciso con sentenza resa in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 del c.p.a., come da espressa riserva formulata dal Presidente, sussistendone i relativi presupposti.

Il ricorso non è fondato.

Invero - in disparte la pacifica inammissibilità delle doglianze rivolte dalla ricorrente all'affidamento del servizio che qui viene in rilievo ad altro operatore economico e/o di quelle con cui si erge a paladina del pubblico interesse, atteso che la medesima, per quanto concerne il primo profilo, ha disatteso l'onere, a suo carico, di specificamente impugnare con il ricorso ora in esame il provvedimento con cui lo stesso è stato disposto e gli atti ad esso presupposti (cfr. art. 40, comma 1, lett. b, c.p.a.), né si è riservata di farlo a mezzo della proposizione di motivi aggiunti, e, con riferimento al secondo, è palesemente priva di interesse personale concreto ed attuale - il Collegio ritiene dirimente ed idonea a sorreggere, in punto motivazione, il provvedimento opposto la circostanza evidenziata nello stesso che la *“motonave Sarah non era stata indicata nell'offerta tecnica di gara: sono state indicate altre tre motonavi; non è possibile quindi comprendere, in assenza di formale dichiarazione prevista, se la stessa sia conforme ai requisiti previsti dal Capitolato Speciale d'Appalto”*.

Si rammenta, infatti, che la facoltà di non aggiudicare la gara (cui è sostanzialmente riconducibile la revoca della pre-aggiudicazione in precedenza disposta), assentita dall'art. 108, comma 10, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (*“Le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto. ...”*), rientra – come affermato dalla giurisprudenza formatasi in vigenza di (pressoché) analoghe norme contenute nei precedenti Codici dei contratti – nei poteri ampiamente discrezionali della stazione appaltante stessa e risponde ad un'immanente valutazione dell'interesse pubblico, che trova fondamento nel principio generale di buon andamento, che impegna le Pubbliche Amministrazioni all'adozione di atti quanto più possibile coerenti e proporzionali

alle esigenze effettive di provvista per i loro compiti (cfr. TAR Veneto, sez. I, 7 gennaio 2019, n. 20; Cons. Stato, sez. V, 27 novembre 2018, n. 6725; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2009 n. 1986; Sez. IV, 31 maggio 2007 n. 2838). Dipende, infatti, da una negativa valutazione delle offerte presentate (o dell'unica offerta presentata) che, pur rispondendo formalmente ai requisiti previsti dalla *lex specialis* di gara, non sono ritenute dall'organo decidente idonee a soddisfare gli obiettivi perseguiti con la gara (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, 18 luglio 2017, n. 3553; Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 2015, n. 3721; Cons. Stato, sez. III, 16 ottobre 2012, n. 5282; Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2012, n. 2848; Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2012, n. 1766; TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 29 novembre 2017, n. 791; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 30 maggio 2013, n. 1427). E' dunque, come tale, frutto di un apprezzamento meritale, sindacabile in sede giurisdizionale solo per manifesta illogicità e/o irragionevolezza ovvero per travisamento fattuale. Nel caso specifico, la facoltà esercitata dall'Azienda intimata - che trova, tra l'altro, puntuale previsione anche nella *lex specialis* di gara (vedesi art. 3 Lettera d'invito – all. 007-13 fascicolo doc. (...)) – sfugge ai vizi che potrebbero renderla sindacabile e la motivazione che basta a sostenerla s'appalesa, anzi, logica, congrua e ragionevole.

Utili elementi a conforto si ritraggono, invero, dalla piana lettura delle disposizioni della lettera d'invito e del capitolato prestazionale, laddove, a chiare lettere, non solo precisano che l'oggetto del servizio è il *noleggio di una motonave completa di equipaggio e rispondente a tutte le prescrizioni di legge ed ai requisiti di sicurezza in materia di navigazione per l'esecuzione del servizio di Trasporto Pubblico Locale Marittimo TRIESTE – GRADO*, ma anche e soprattutto:

- dettano le *caratteristiche tecniche* minime essenziali della motonave (offerta) da adibirsi alla linea Trieste-Grado, che, unitamente alle *condizioni* della stessa, devono intendersi *vincolanti ed obbligatorie* (art. 3 del CSA);
- stabiliscono che “*nell'area 'Risposta busta tecnica' della RDO di qualifica, nella*

Piattaforma, dovrà essere inserita la documentazione relativa agli elementi di valutazione dell'offerta tecnica" e che *"all'interno della Relazione tecnica caratteristiche della motonave e del servizio, il concorrente rilascia la dichiarazione di rispetto delle caratteristiche tecniche minime stabilite dal Capitolato Speciale d'Appalto"* (art. 17 della lettera d'invito cit.) e prevedono *criteri di valutazione* che per la più parte [lettere A (*"Età della nave in anni risultante dalla data di costruzione della nave..."*), B (*"Numero di passeggeri trasportabili a sedere oltre a quanto previsto da Capitolato di 250 passeggeri"*), C (*"Velocità di crociera in nodi superiore di 20 nodi previsti da Capitolato"*) ed E (*"Caratteristiche della motonave"*) dell'art. 20 della lettera d'invito], pari a complessivi punti 50 su 70 disponibili per la valutazione dell'offerta tecnica, prendono in considerazione proprio la motonave specificamente offerta dall'operatore economico.

Nel caso di specie, è, pur tuttavia, circostanza pacifica e documentata che l'odierna ricorrente, in sede di procedura negoziata, ha offerto tre diverse motonavi, nel mentre durante le interlocuzioni intercorse con l'Azienda successivamente alla pre-aggiudicazione ha fatto riferimento alla motonave *"Sarah"*, non ricompresa inizialmente nella sua offerta tecnica.

In particolare, (...) aveva rappresentato, in tale offerta, di *"essere in trattati vada una settimana per il noleggio di 1 o 2 delle seguenti motonavi"* con la formula del *"noleggio time charter o bareboat charter con opzione di acquisto o acquisto diretto in caso di assegnazione della linea"*.

Le tre possibili alternative indicate erano: la motonave *"Adriatic Princess II"* da 350 passeggeri; la motonave *"Imperatrice"* da 300 passeggeri; la motonave *"Onda Azzurra"* da 600 passeggeri (v. Relazione tecnica caratteristiche della motonave e del servizio in data 27/3/2025).

E', dunque, *ictu oculi* evidente che la motonave con cui la ricorrente pretenderebbe di svolgere il servizio non è mai stata oggetto di alcuna valutazione da parte della competente Commissione in sede di gara e s'appalesa, dunque, come tale, modifica non ammessa dell'oggetto prestazionale, di per sé idonea e sufficiente a sorreggere

la volontà manifestata dall'Azienda intimata di non dare corso all'aggiudicazione e alla stipula del contratto, disponendo la revoca della pre-aggiudicazione.

L'unicità e l'immodificabilità dell'offerta sono poste, infatti, notoriamente a presidio del buon andamento, dell'economicità e della certezza dell'azione amministrativa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 22 maggio 2024, n. 4537).

E', peraltro, principio giurisprudenziale notorio che in caso di atto cd. *plurimotivato*, come quello gravato, è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni addotte per sorreggerlo in sede giurisdizionale e resistere all'annullamento (*ex multis*, Cons. di Stato, n. 4873/2021).

Va, inoltre, da sé, che, nel caso di specie, l'Agenzia intimata non ha assolutamente disatteso il rispetto del principio di buona fede e che non sussiste nemmeno alcun affidamento tutelabile, con conseguente reiezione anche di ogni pretesa risarcitoria.

In definitiva, il ricorso è – come detto – destituito di fondatezza e va rigettato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e, poste a carico della società ricorrente, vengono liquidate a favore dell'Azienda intimata nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di lite a favore della (...) S.p.A., che liquida in complessivi € 4.000,00 (quattromila/00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Modica de Mohac di Grisi', Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere, Estensore

Daniele Busico, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Manuela Sinigoi

IL PRESIDENTE

Carlo Modica de Mohac di Grisi'

IL SEGRETARIO