TAR Lombardia, Sezione Prima, Sentenza n. 2642 del 14 luglio 2025

Appalti di servizi – Omessa presentazione allegato formale – Esclusione del concorrente – Illegittima se i dati risultano presenti nell'offerta

Pubblicato il 14/07/2025

N.02642/2025 REG.PROV.COLL.

N.02468/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2468 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla società (…) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (…), rappresentata e difesa dagli avvocati (…), con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

il Comune di (…), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (…), con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

nei confronti

(…) S.r.l. - (…) -, non costituita in giudizio;

la Società Cooperativa (…), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (…), con domicilio digitale come da PEC da

Registro di Giustizia;

per l'annullamento

(A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della Determinazione n. 691/2024, datata 30.07.2024, del Comune di (…), avente ad oggetto la aggiudicazione all'operatore economico, RTI (…) S.C. – (…) S.r.l., del servizio di ristorazione scolastica e altri utenti, a ridotto impatto ambientale, del Comune di (…), periodo 1.07.2024 – 30.06.2029;

- della Comunicazione di aggiudicazione, prot. 20494 del 31.07.2024 con cui veniva comunicata ad (…) S.r.l. l'intercorsa aggiudicazione in favore del RTI controinteressato;

- di ogni altro atto connesso alle precedenti per presupposizione o consequenzialità, tra cui, per quanto qui di interesse, della Determinazione n. 567/2024 di esecuzione anticipata del servizio, dei verbali di gara, ivi compresi quelli riservati di valutazione delle offerte, non conosciuti dalla ricorrente;

- per quanto occorrer possa: del Disciplinare, del Capitolato, nonché dei loro allegati, in particolare dell'Allegato n. 4 (Relazione tecnica e criteri di valutazione) al Disciplinare, degli Allegati n. 4 (Specifiche tecniche relative ai menù per ciascuna tipologia di utenza) e n. 5 (Specifiche tecniche relative alle tabelle delle grammature degli ingredienti) al Capitolato;

- del contratto di appalto eventualmente sottoscritto dalle parti;

- della procedura di gara;

nonché per

il risarcimento del danno in forma specifica mediante aggiudicazione della gara in favore della ricorrente (…) S.r.l. e caducazione e/o annullamento e/o declaratoria di nullità e/o di inefficacia del contratto d'appalto (non conosciuto) eventualmente già stipulato tra la Stazione appaltante e l'Aggiudicatario costituendo RTI composto dalle ditte (…) S.C. e (…) S.R.L.;

in via subordinata, nella non creduta ipotesi di mancato accoglimento della

domanda di reintegrazione in forma specifica, la condanna dell'Ente resistente al risarcimento del danno per equivalente ex art. 124 D.Lgs. 104/2010, comprensivo del danno emergente, del danno professionale e del lucro cessante, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ivi compreso l'eventuale mancato guadagno derivante dalla parziale esecuzione del contratto da parte della controinteressata. In via di ulteriore subordine, con richiesta di riconvocazione della Commissione giudicatrice affinchè proceda ad una nuova valutazione dell'offerta tecnica presentata dall'RTI (…)-(…);

(B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (…) *il 04/04/2025:*

- di tutti gli atti gravati con il ricorso introduttivo;
- nonché della "*Relazione relativa all'offerta tecnica di* (…)" redatta dalla Commissione giudicatrice e prodotta in giudizio come docc. 98 e 98 bis dal Comune di (…) in data 26.03.2025;

nonché per il risarcimento e la condanna dell'Amministrazione comunale nei termini proposti con il ricorso introduttivo;

(*C) Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da SOCIETA' COOPERATIVA* (…) *il 29\10\2024*:

-nei limiti delle censure dedotte, della Determina n. D.D./2024/691 del 30 luglio 2024, con la quale il Comune di (…) ha aggiudicato a R.T.I. (…) S.C. – (…) S.r.l. la "*Procedura aperta per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica e altri utenti, a ridotto impatto ambientale, del Comune di* (…). *Periodo: 01/07/2024 – 30/06/2029. Aggiudicazione del servizio a* R.T.I. (…) *s.c.* – (…) *S.r.l. via* (…)*, ai sensi dell'art. 17, comma 5, del d.lgs. 36/2023. CIG* (…)";

-dei verbali delle sedute pubbliche della Commissione Giudicatrice del 6.5.2024 e del 15.5.2024, nella parte in cui non hanno escluso l'offerta di (…) S.r.l. per carenza dei requisiti previsti dalla *lex specialis*;

-dei verbali delle sedute riservate della Commissione Giudicatrice del 15, 20.e 22 maggio 2024 e 3 e 6 giugno nella parte in cui l'offerta economica di (…) è stata

valutata invece che essere esclusa;

- del verbale della seduta pubblica della Commissione Giudicatrice del 21 giugno 2024, che attribuiva un punteggio ad (…) S.r.l. e stilava la graduatoria;

-in subordine, e per quanto occorrer possa, del bando, del capitolato e del disciplinare, nonché di ogni documento a questi allegato;

-di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché ignoto;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di (…);

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dalla controinteressata Societa' Cooperativa (…) S.C.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025 il dott. Federico Giuseppe Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con Bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. del 7 marzo 2024, il Comune di (…) indiceva una procedura evidenziale aperta volta all'affidamento del servizio di ristorazione scolastica ed altri utenti, conforme alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi di cui al D.M. n. 65 del 10.03.2020 (Servizi di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari), articolata in un solo Lotto, CIG (…), con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La procedura si svolgeva interamente tramite la piattaforma telematica SINTEL e l'affidamento era previsto per una durata di cinque anni, dal 01.07.2024 al 30.06.2029.

L'importo a base di gara era quantificato in Euro 8.117.920,00, oltre oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso per Euro 13.744,00, per complessivi Euro 8.131.664,00, di cui Euro 3.700.208,00 per costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante.

Veniva prevista, altresì, la possibilità di proroga per un periodo massimo di cinque mesi, necessari per la eventuale conclusione della procedura di individuazione del nuovo contraente, con la conseguenza che il valore massimo stimato dell'affidamento veniva quantificato in Euro 10.571.163 oltre IVA.

2. Alla procedura prendevano parte soltanto la società (…) S.r.l. e il costituendo R.T.I. formato dalle ditte (…) S.C. e (…) S.r.l. (di seguito anche R.T.I. (…) o l'aggiudicataria).

3. La prima seduta della Commissione giudicatrice si teneva in data 06.05.2024, nel corso della quale venivano aperte le buste amministrative.

4. Faceva seguito la seconda seduta pubblica del 15.05.2024 di apertura delle buste contenenti le offerte tecniche, e, verificata la presenza della documentazione richiesta all'interno delle buste di entrambi gli O.E., la Commissione dichiarava l'ammissione dell'R.T.I. (…) ed (…) al seguito procedurale.

5. La Commissione giudicatrice si riuniva poi in seduta riservata nelle date del 20 e 22 maggio 2024 e del 3 e 6 giugno 2024 per l'esame e la valutazione delle offerte tecniche dei due O.E., attribuendo al R.T.I. (…) il punteggio tecnico di 65,98/80 e a (…) quello di 61,38/80, secondo le regole e i criteri stabiliti nel Disciplinare di gara.

Durante detta fase la Stazione Appaltante invitava entrambi gli O.E. a "*inviare tramite la piattaforma Sintel la relazione tecnica in f.to word e gli allegati relativi alle migliorie in f.to excel (nel caso di tabelle) o word (nel caso di descrizione)*".

Siffatta istanza veniva riscontrata da (…) il 16.05.2024 con la trasmissione dei file word degli "Relazione tecnica", il 17.05.2024 dell'elenco delle migliorie in formato word e dei file excel relativi all'offerta di derrate e, infine, il 20.05.2025 dell'allegato

16 in formato excel.

Il R.T.I. (…), invece, provvedeva con l'invio dei file word degli "Allegati C e D il 16.05.2024", e il 17.05.2024 del "*file excel relativo alle migliorie delle derrate alimentari*".

A fronte della documentazione già in atti la Commissione riteneva di dover chiedere a quest'ultimo:

- di *"precisare l'esatta quantità per ciascuna tipologia di prodotto relativamente al parametro B.a prodotti locali convenzionali e biologici"*" con nota del 03.06.2024, cui seguiva tempestivo riscontro nella medesima giornata;

- e con nota del 17.06.2024 *"di produrre alla SA la specifica delle quantità ..."* in relazione alla stima delle quantità delle derrate, riscontrata dal concorrente il giorno seguente.

6. Durante la terza seduta pubblica del 21 giugno 2024 per le operazioni di gara relative all'apertura delle buste economiche, la Commissione giudicatrice attribuiva il punteggio di 20,00/20 al R.T.I. (…) e quello di 19,97/20 a (…).

Sulla base delle risultanze di cui *supra* la Commissione, infine, stilava la relativa graduatoria, assegnando al R.T.I. (…) il primo posto in graduatoria, a fronte dei seguenti punteggi:

- R.T.I. (…)-(…), offerta economica punti 20; offerta tecnica punti 65,98; punteggio complessivo punti 85,98;

- (…), offerta economica punti 19,97; offerta tecnica punti 61,38; punteggio complessivo punti 81,35.

7. Sicché Con Determinazione n. DD/2024/691 del 30 luglio 2024, il Comune di (…) disponeva l'aggiudicazione del Lotto a favore del costituendo R.T.I. tra le Società (…) e (…) S.r.l. per l'importo complessivo di Euro 8.428.343,25, IVA al 4% inclusa.

8. E in data 27 settembre 2024, il Comune di (…) e il R.T.I. (…) sottoscrivevano il contratto relativo all'affidamento del servizio.

9. Da qui la proposizione del ricorso originario in epigrafe, notificato il 27

settembre 2024, con il quale la società (…) chiedeva a questo T.A.R. di disporre l'annullamento della suddetta aggiudicazione, affidandosi ai seguenti motivi di gravame:

1. Violazione del principio della par condicio e della fiducia di cui all'art. 2 del D.Lgs. 36/2023. Violazione del principio di digitalizzazione delle procedure di gara. Violazione del principio di segretezza e immodificabilità dell'offerta. Violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 101 del D.Lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 82/2005. Violazione dell'art. 1 del Disciplinare di gara. Eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifesta. Sviamento di potere. Violazione dell'autovincolo procedimentale;

2. Violazione e falsa applicazione degli artt. 87 e 108 del D.Lgs. 36/2023, dell'art. 18.1 (criteri di valutazione dell'offerta tecnica) e 22 (valutazione delle offerte tecniche ed economiche) del Disciplinare, del criterio A.1.b) di cui all'Allegato 4 al Disciplinare (Relazione tecnica e criteri di valutazione), dell'art. 40, comma 4, del Capitolato descrittivo prestazionale. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Ingiustizia, illogicità e irragionevolezza manifeste. Violazione della par condicio. Violazione dell'autovincolo procedimentale. Violazione di prescrizioni tecniche essenziali;

3. Violazione e falsa applicazione degli artt. 87 e 108 del D.Lgs. 36/2023, dell'art. 18.1 (criteri di valutazione dell'offerta tecnica) del Disciplinare, del criterio A.1.c) di cui all'Allegato 4 al Disciplinare (Relazione tecnica e criteri di valutazione). Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Ingiustizia, illogicità e irragionevolezza manifeste. Violazione della par condicio. Indeterminatezza dell'offerta;

4. Violazione e falsa applicazione degli artt. 87 e 108 del D.Lgs. 36/2023, dell'art. 18.1 (criteri di valutazione dell'offerta tecnica) del Disciplinare, del criterio A.2.g) di cui all'Allegato 4 al Disciplinare (Relazione tecnica e criteri di valutazione). Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Ingiustizia, illogicità e irragionevolezza manifeste;

5. Violazione e falsa applicazione degli artt. 87 e 108 del D.Lgs. 36/2023, dell'art. 18.1 (criteri di valutazione dell'offerta tecnica) del Disciplinare, del criterio E) di cui all'Allegato 4 al Disciplinare (Relazione tecnica e criteri di valutazione). Eccesso di potere per difetto di

motivazione e di istruttoria. Ingiustizia, illogicità e irragionevolezza manifeste.

Domandava, altresì, la condanna della S.A. al risarcimento del danno in forma specifica mediante aggiudicazione della gara in favore della (…) S.r.l. e caducazione e/o annullamento e/o declaratoria di nullità e/o di inefficacia del contratto d'appalto eventualmente già stipulato tra la Stazione appaltante e l'aggiudicatario R.T.I. (…); nonché, in via subordinata, nella non creduta ipotesi di impossibilità di reintegrazione in forma specifica, la condanna della S.A. al risarcimento del danno per equivalente ex art. 124 del cod.proc.amm., comprensivo del danno emergente, del danno professionale e del lucro cessante, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ivi compreso l'eventuale mancato guadagno derivante dalla parziale esecuzione del contratto da parte della controinteressata.

In via di estremo subordine, proponeva che venisse disposta la riconvocazione della Commissione giudicatrice affinché procedesse ad una nuova valutazione dell'offerta tecnica presentata dal R.T.I. aggiudicatario.

Chiedeva, infine, in via istruttoria, laddove ritenuto necessario, che venisse ordinato da questo T.A.R. l'assunzione di Consulenza Tecnica d'Ufficio ai sensi dell'art. 67 del cod.proc.amm., volta a verificare la correttezza dei calcoli operati da (…) al fine di comprovare il superamento del limite massimo del quantitativo di derrate nell'offerta del RTI aggiudicatario. E di conseguenza che venisse ordinata alla Stazione appaltante il deposito e la messa a disposizione dei files word ed excel prodotti in gara dall'aggiudicataria in adempimento alla richiesta di "soccorso istruttorio".

10. Si costituiva la controinteressata (…), in proprio e in qualità di capogruppo-mandataria del costituendo R.T.I. con la società (…), che, oltre a resistere all'impugnativa principale, proponeva a sua volta ricorso incidentale, notificato in data 28 ottobre 2025, per mezzo del quale chiedeva l'annullamento degli atti di gara, e segnatamente della graduatoria di merito e dei relativi verbali delle sedute pubbliche della Commissione Giudicatrice, nella parte in cui non

avevano disposto l'esclusione l'offerta di (…) dalla gara per carenza dei requisiti previsti dalla *lex specialis*.

A tal fine, sollevava i seguenti motivi di ricorso:

I.VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 8, 10, 38, 40 e 41 DEL CAPITOLATO DESCRITTIVOPRESTAZIONALE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL CRITERIO DI VALUTAZIONE A.1.a. ALLEGATO 4 DA PARTE DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 16 E 22 DEL DISCIPLINARE DI GARA CHE PREVEDONO L'ESCLUSIONE DELLE OFFERTE PARZIALI INCOMPLETE E NON RISPETTOSE DEI DOCUMENTI DI GARA. VIOLAZIONE DELL'ART. 70, COMMA 4, LETT a), DLGS N. 36/2023. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PAR CONDICIO. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTE, CARENZA DI MOTIVAZIONE E TRAVISAMENTO DEI FATTI. ESCLUSIONE PER CARENZA DEGLI ELEMENTI ESSENZIALI DELL'OFFERTA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL RISULTATO;

II.VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 8, 10, 38, 40 e 41 DEL CAPITOLATO DESCRITTIVO-PRESTAZIONALE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL CRITERIO A.1.b. ALLEGATO 4 DA PARTE DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 16 E 22 DEL DISCIPLINARE DI GARA CHE PREVEDONO L'ESCLUSIONE DELLE OFFERTE PARZIALI, INCOMPLETE E NON RISPETTOSE DEI DOCUMENTI DI GARA. VIOLAZIONE DELL'ART. 70, COMMA 4, LETT a), DLGS N. 36/2023. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PAR CONDICIO. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTE, CARENZA DI MOTIVAZIONE E TRAVISAMENTO DEI FATTI.

ESCLUSIONE PER CARENZA DEGLI ELEMENTI ESSENZIALI DELL'OFFERTA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL RISULTATO;

III.VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 8, 10, 38, 40 e 41 DEL CAPITOLATO DESCRITTIVO-PRESTAZIONALE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI CRITERI A.2.a. e A.2.b. ALLEGATO 4 DA PARTE DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PAR CONDICIO. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 16 E 22 DEL DISCIPLINARE DI 9 GARA CHE PREVEDONO L'ESCLUSIONE DELLE OFFERTE PARZIALI, INCOMPLETE E NON RISPETTOSE DEI DOCUMENTI DI GARA. VIOLAZIONE DELL'ART. 70, COMMA 4, LETT a), D.LGS. N. 36/2023. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTE, CARENZA DI MOTIVAZIONE E TRAVISAMENTO DEI FATTI. ESCLUSIONE PER CARENZA DEGLI ELEMENTI ESSENZIALI DELL'OFFERTA;

IV. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 8, 10 e 41 DEL CAPITOLATO DESCRITTIVO PRESTAZIONALE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI CRITERI A.2.a. e A.2.b. ALLEGATO 4 DA PARTE DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PAR CONDICIO. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 16 E 22 DEL DISCIPLINARE DI GARA CHE PREVEDONO L'ESCLUSIONE DELLE OFFERTE PARZIALI, INCOMPLETE E NON RISPETTOSE DEI DOCUMENTI DI GARA. FALSA APPLICAZIONE DELL' ARTICOLO 4 DEL DISCIPLINARE RIFERITO AI SUB-CRITERI A1) e A2) - VIOLAZIONE DELL'ART. 70, COMMA 4, LETT a), D.LGS. N. 36/2023. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTE, CARENZA DI MOTIVAZIONE E TRAVISAMENTO DEI FATTI. ESCLUSIONE PER

CARENZA DEGLI ELEMENTI ESSENZIALI DELL'OFFERTA.

11. Resisteva il Comune di (…), depositando la documentazione relativa alla procedura evidenziale e deducendo con articolate memorie l'infondatezza sia del gravame principale che di quello incidentale.

12. A seguito del deposito documentale da parte del Comune della documentazione afferente alla fase del soccorso istruttorio e di apposita Relazione della Commissione giudicatrice, la (…) proponeva motivi aggiunti al ricorso incidentale, notificati unitamente alla memoria ex art. 73 del c.p.a. il 31 marzo 2025, sollevando, a integrazione della propria impugnativa, il seguente mezzo di censura:

V. VIOLAZIONE DELL'ALL. 4 AL DISCIPLINARE DI GARA; DELL'ART. 42 E DELL'ALL. 5 AL CAPITOLATO. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 16 E 22 DEL DISCIPLINARE DI GARA CHE PREVEDONO L'ESCLUSIONE DELLE OFFERTE PARZIALI INCOMPLETE E NON RISPETTOSE DEI DOCUMENTI DI GARA. VIOLAZIONE DELL'ART. 70, COMMA 4, LETT. A), D.LGS. N. 36/2023. ESCLUSIONE PER INAMMISSIBILITÀ DELL'OFFERTA. EXCEPTIO DOLI.

13. Parimenti (…) introduceva i propri motivi aggiunti, notificati il 4 aprile 2025, per mezzo dei quali contestava la legittimità non solo degli atti già gravati con l'impugnativa originaria, ma anche della nuova "*Relazione relativa all'offerta tecnica di* (…)" redatta dalla Commissione giudicatrice, affidandosi ai seguenti mezzi:

1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 19, 20, 93 e 108 D. Lgs. 36/2023, nonché degli artt. 19, 20, 22 del Disciplinare di gara. Violazione dei principi di legalità, buon andamento, imparzialità, trasparenza, riservatezza e par condicio. Irragionevolezza e ingiustizia manifeste;

2. Quanto al contenuto della relazione della Commissione prodotta come doc. 98 e 98 bis dal Comune di (…). *Violazione e falsa applicazione dell'allegato 4 al Disciplinare di gara (Relazione tecnica e criteri di valutazione). Violazione e falsa applicazione degli artt. 87 e 108*

D.Lgs. 36/2023. Violazione dell'autovincolo procedimentale;

3. Violazione del principio della par condicio e della fiducia di cui all'art. 2 del D.Lgs. 36/2023. Violazione del principio di digitalizzazione delle procedure di gara. Violazione del principio di segretezza e immodificabilità dell'offerta. Violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 101 del D.Lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 82/2005. Violazione dell'art. 1 del Disciplinare di gara. Eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifesta. Sviamento di potere. Violazione dell'autovincolo procedimentale;

4. Violazione e falsa applicazione degli artt. 87 e 108 del D.Lgs. 36/2023, dell'art. 18.1 (criteri di valutazione dell'offerta tecnica) e 22 (valutazione delle offerte tecniche ed economiche) del Disciplinare, del criterio A.1.b) di cui all'Allegato 4 al Disciplinare (Relazione tecnica e criteri di valutazione), dell'art. 40, comma 4, del Capitolato descrittivo prestazionale. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Ingiustizia, illogicità e irragionevolezza manifeste. Violazione della par condicio. Violazione dell'autovincolo procedimentale. Violazione di prescrizioni tecniche essenziali. Irragionevolezza e illogicità manifeste;

5. Violazione e falsa applicazione degli artt. 87 e 108 del D.Lgs. 36/2023, dell'art. 18.1 (criteri di valutazione dell'offerta tecnica) del Disciplinare, del criterio A.2.g) di cui all'Allegato 4 al Disciplinare (Relazione tecnica e criteri di valutazione). Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Ingiustizia, illogicità e irragionevolezza manifeste. Erronea e arbitraria interpretazione della normativa di gara da parte della Commissione.

13. In prossimità della trattazione nel merito, tutte le parti insistevano nelle rispettive tesi con le memorie e le relative repliche.

14. Giunta, infine, l'udienza pubblica dell'11 giugno 2025, all'esito della discussione tra le parti costituite, la complessiva impugnativa è stata trattenuta in decisione.

15. Preliminarmente, nonostante la natura di gara sia con solo due operatori economici, la natura e la diversità delle doglianze proposte dalla ricorrente principale e da quella incidentale comporta nel caso di specie di prestare adesione a quella giurisprudenza per cui l'*ordo questionum* impone di dare priorità al ricorso principale, integrato dai suoi motivi aggiunti, potendo la sua eventuale

infondatezza determinare l'improcedibilità del ricorso incidentale, con conseguente economia dei mezzi processuali (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 2020, n. 4431; id. 13 ottobre 2020, n. 6151).

16. Deve essere, dunque, disaminato il complessivo gravame principale proposto da (…).

17. Per le ragioni che presto si darà esplicazione, il ricorso introduttivo e i suoi motivi aggiunti sono in parte inammissibili e per il resto infondati.

18. La trattazione seguirà l'ordine dei mezzi di gravame così come indicati dalla parte ricorrente nel ricorso introduttivo e nei suoi motivi aggiunti.

19. In estrema sintesi, con il primo motivo di ricorso (…) deduce l'illegittimità sia dell'aggiudicazione disposta nei confronti del R.T.I. (…) - la quale o avrebbe dovuto essere esclusa o avrebbe dovuto ricevere un punteggio pari a "0" o ancora inferiore a "2,02" – che dell'intera procedura di gara, articolando a tale fine le seguenti sub-censure:

a) l'aver posto in essere l'aggiudicataria una grave violazione del disciplinare di gara non avendo prodotto, nella relativa offerta tecnica la tabella n. 1, necessaria per la "*stima della quantità di derrate necessarie*" espressamente richiesta dall'Allegato n. 4 al Disciplinare; omissione che, dunque, avrebbe dovuto comportare la sua esclusione dalla procedura per aver violato una prescrizione imperativa del Disciplinare, posta a salvaguardia di un principio fondamentale della *par condicio* tra gli offerenti, nonché a presidio della intellegibilità, determinatezza e chiarezza dell'offerta; ovvero anche, in subordine, l'attribuzione di un punteggio pari a "0" in sede di valutazione del criterio di valutazione B.1, rubricato "*soluzioni migliorative degli standard prescrittive delle derrate alimentari*" (attributivo di 26 punti complessivi);

b) l'aver consentito la S.A. all'aggiudicataria, che aveva omesso di produrre la suddetta tabella n. 1, di depositare in un successivo momento rispetto a quello della presentazione dell'offerta tecnica dei documenti in violazione dei criteri di ammissibilità dell'istituto del soccorso istruttorio, nonché sulla base di una

modalità, in semplice formato word ed excel e in assenza di marcatura temporale, inidonea a garantire le esigenze di segretezza e immodificabilità dell'offerta, la *par condicio* tra gli offerenti e la fiducia; così da violare i principi fondamentali che informano le procedure ad evidenza pubblica (quali la digitalizzazione della procedura, la segretezza e immodificabilità delle offerte, la fiducia), nonché il principio di *par condicio* testualmente richiamato dall'Allegato 4; violazione tale da rappresentare un insanabile vizio di illegittimità della procedura che impone l'annullamento della stessa;

c) in estremo subordine, l'aggiudicataria avrebbe dovuto conseguire, in relazione al citato criterio B, un punteggio inferiore a quello conseguito di almeno 2,02 punti rispetto a quello assegnato dalla S.A., in ragione del mancato accertamento da parte della Commissione giudicatrice che per alcune derrate alimentari l'aggiudicataria avrebbe offerto un quantitativo di prodotti maggiore di quello consentito dalla normativa di gara (prescrizioni CAM).

Sennonché dette censure sono prive di fondamento.

20. Risulta, innanzitutto, infondata la sub-censura a) di cui al primo motivo in ragione della carenza di una comminatoria espulsiva nonché in aderenza alla lettura "sostanzialista" delle prescrizioni formali poste dalla *lex specialis*.

A tal fine, occorre ripercorrere il contenuto del Disciplinare di gara relativo alla struttura e al contenuto dell'offerta tecnica che deve essere stilata dagli O.E. per la partecipazione alla procedura evidenziale in esame.

20.1. Il Collegio ricorda che l'art. 16.1 del Disciplinare circoscrive, a pena di esclusione del concorrente dalla gara, il contenuto dell'offerta tecnica a soli due documenti, ossia la "*relazione tecnica del servizio*", nonché, eventualmente, il "*contratto di avvalimento*", specificando altresì che "*La relazione contiene una proposta tecnico-organizzativa che illustra, con riferimento ai criteri e subcriteri di valutazione indicati nell'allegato n. 4 "Relazione tecnica e criteri di valutazione*".

L'Allegato n. 4 al Disciplinare, al paragrafo "Prescrizioni", indica poi le modalità

stilistiche e contenutistiche di redazione della relazione tecnica, precisando che l'offerta "*Deve essere costituita da una dettagliata relazione contenente tutte le informazioni utili per la valutazione*".

Segnatamente, la relazione tecnica dovrà:

"a) svilupparsi in assoluta coerenza con quanto richiesto dal Capitolato Speciale descrittivo prestazionale ed essere redatta esponendo gli elementi più avanti indicati;

b) non deve contenere riferimenti a documenti la cui valutazione compete ad organismi ufficiali (esempio, piani di autocontrollo, DVR ecc...) ne riportare contenuti già previsti all'interno del manuale della qualità redatto secondo la norma ISO 9001:2015, certificazione già richiesta come requisito;

c) Deve essere costituita da una dettagliata relazione contenente tutte le informazioni utili per la valutazione;

d) non deve superare il numero massimo di 30 facciate, formato ISO A4 non in bollo (formati diversi saranno proporzionalmente rapportati al formato A4; ad esempio una pagina A3 equivale a due pagine A4), con una numerazione progressiva e univoca delle pagine;

e) scritta con carattere Arial, interlinea esatta 1,15, corpo 11 (no fronte/retro) escluso l'indice.

Per non superare il numero di pagine la modulistica, i curricula e le soluzioni migliorativi devono essere presentati come allegati.".

Subito dopo il suddetto paragrafo l'Allegato 4 seguita con il paragrafo rubricato le "*Condizioni dell'offerta tecnica*", ovverosia gli elementi essenziali che devono essere contenuti dalla proposta negoziale affinché possa essere ammessa nella procedura a pena di esclusione.

Queste consistono nei seguenti profili:

"*f) L'offerta non può prevedere varianti delle caratteristiche del servizio posto a base di gara ma esclusivamente miglioramenti, integrazioni migliorative o ampliamenti in funzione degli elementi di valutazione, considerando che le previsioni del Capitolato Speciale posto a base di gara sono le condizioni minime indispensabili.*

g) Non sono ammesse offerte Tecniche in contrasto con le condizioni degli elementi ritenuti

inderogabili in precedenza precisati, che esprimono o rappresentano, soluzioni tra loro alternative, opzioni diverse, proposte condizionate o altre condizioni equivoche o caratterizzate da ambiguità che non ne consenta una valutazione univoca, anche qualora la scelta tra le diverse soluzioni sia lasciata alla Stazione appaltante;

h) che prevedono soluzioni tecniche o prestazionali peggiorative rispetto a quanto previsto dalla documentazione a base di gara oppure incompatibili con quest'ultima;

i) che sono in contrasto con la normativa tecnica applicabile all'intervento oggetto della gara o a disposizioni legislative o regolamentari imperative o inderogabili;

j) non deve risultare, a pena di esclusione, alcun elemento che possa rendere palese, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte l'Offerta Economica;

k) l'Offerta Tecnica non può comportare alcun maggior onere, indennizzo, rimborso, adeguamento o altro, a carico della Stazione appaltante; pertanto, sotto il profilo economico l'importo contrattuale determinato in base all'Offerta Economica resta insensibile alla predetta Offerta Tecnica;

l) non può contenere elementi proposti sotto condizione di variazioni del prezzo.

m) La mancata presentazione dell'offerta tecnica e la mancata sottoscrizione costituisce causa di esclusione.

Il verificarsi di una delle condizioni sopra descritte comporta la non ammissibilità dell'Offerta Tecnica e l'esclusione del relativo offerente".

Il tema della tabella n. 1 emerge, invece, nell'Allegato 4 soltanto al paragrafo "*ELEMENTI DI VALUTAZIONE*" in rapporto al sub criterio "*B - SOLUZIONI MIGLIORATIVE DELLA QUALITA' DELLE DERRATE*", in punto "*STIMA DELLA QUANTITÀ DI DERRATE NECESSARIE*", ove si precisa quanto segue:

"*Le tabelle di calcolo per la determinazione delle quantità di ciascun prodotto che può essere offerto devono essere riportate in un'apposita tabella che dovrà obbligatoriamente essere inserita nella relazione tecnica (anche come allegato) in quanto ne costituiscono parte integrante sostanziale.*

Per facilitare i concorrenti e garantire la par condicio fra gli stessi, per la stima delle quantità di

derrate che necessitano per tutte la durata dell'appalto devono obbligatoriamente utilizzare il modello di seguito riportato.

Tabella 1

[Quantità lorda di prodotto occorrente per tutta la durata contrattuale] – [quantità lorda obbligatoria di cui all'allegato n. 02 "caratteristiche merceologiche delle derrate alimentari"] = quantità in peso lordo di prodotto oggetto di offerta migliorativa.

(…)

Per facilitare i concorrenti e garantire la par condicio fra gli stessi, per la stima delle quantità di derrate che necessitano per tutte la durata dell'appalto devono obbligatoriamente utilizzare il modello di seguito riportato.

TABELLA DI CALCOLO PER LA STIMA DELLA QUANTITA' DI DERRATE - ESEMPIO

(…)

N.B.

a) Non saranno prese in considerazione, e quindi non saranno valutate, offerte condizionate (es. solo se disponibili sul mercato);

b) per ciascuna tipologia di prodotti offerti e per ciascun prodotto, al fine di agevolare il lavoro della Commissione, devono preferibilmente essere utilizzati i modelli sottostanti (esempi n.1 - n.2 - n.3)

(...)".

20.2. Ebbene, alla luce di quanto sopra esposto, non vi è dubbio che l'Allegato 4 invita gli O.E. all'uso della Tabella n. 1 al fine della determinazione della stima delle derrate alimentari.

Sennonché, a differenza di quanto asserito dalla ricorrente, non si rinviene in alcun punto dell'art. 16.1 del Disciplinare di gara né delle sezioni "*Prescrizioni*" e "*Condizioni dell'offerta economica*" la comminatoria della sanzione della esclusione dalla procedura in caso di omessa allegazione della tabella in analisi.

Ciò in osservanza del duplice rilievo per cui:

a) ai fini dell'interpretazione delle clausole di una *lex specialis* vanno applicate le

norme in materia di contratti e, anzitutto, i criteri di interpretazione letterale e sistematico ex artt. 1362 e 1363 del Cod. Civ. che escludono che dette clausole possano essere assoggettate a un procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse significati impliciti o inespressi, imponendo che la loro interpretazione si fondi sul significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione, e che, laddove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, debba prescegliersi, in forza del principio di *favor partecipationis*, il significato più favorevole al concorrente (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 febbraio 2024, n. 1439, che richiama, tra le tante, Sez. V, 29 novembre 2022, n. 10491; 4 ottobre 2022, n. 8481; 2 marzo 2022 n.1486; 6 agosto 2021, n. 5781; 8 aprile 2021, n. 2844; 8 gennaio 2021, n. 298; Sez. III, 24 novembre 2020, n. 7345; 15 febbraio 2021, n. 1322; Sez. VI, 6 marzo 2018, n. 1447);

b) non è possibile desumere una qualsivoglia sanzione espulsiva dall'avverbio "obbligatoriamente" e dal verbo "dovere", considerato che le cause di esclusione sono di stretta interpretazione (arg. ex Cons. Stato, Sez. III, 7 novembre 2022, n. 9719).

20.3. Escluso, dunque, l'effetto espulsivo dalla mancata allegazione, ad avviso del Collegio, non può darsi seguito al subordinato percorso argomentativo per cui, nel caso di specie, la mancata allegazione della Tabella n. 1 comporti, *quoad effectum*, l'azzeramento del punteggio relativo al criterio di valutazione B.1.

Come correttamente evidenziato dalla S.A., la Tabella n. 1 era dettata con il chiaro e testuale intento di *"... facilitare i concorrenti e garantire la par condicio fra gli stessi ...*" in rapporto agli elementi quantitativi delle derrate alimentari, sicché non era la "Tabella 1" oggetto di valutazione ma i dati in essa riportati.

Ne consegue che, in forza di una lettura sostanziale delle prescrizioni poste dalla *lex specialis*, deve ritenersi non solo ammissibile ma anche idonea a essere vagliata nel merito da parte della Commissione giudicatrice l'offerta tecnica dell'aggiudicataria, avendo questi riportato debitamente i dati quantitativi richiesti

dalla Tabella n. 1 nella "Tabella di calcolo" di cui al sub allegato n. 7 alla relazione tecnica.

Difatti, nelle procedure evidenziali regolate dall'attuale Codice dei contratti pubblici, come la presente, il principio del risultato si configura quale "stella polare" per le stazioni appaltanti nella conduzione delle procedure e fondamentali nel garantire gare d'appalto efficienti, efficaci e orientate al conseguimento dell'interesse pubblico, invitando così tanto le stazioni appaltanti nella relative procedure quanto il G.A. nei contenziosi relativi a dare prevalenza agli aspetti sostanziali rispetto a quelli dell'osservanza di formalismi eccessivi (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 15 novembre 2023, n. 9812, che richiama Cons. Stato, sez. V, 20 luglio 2023, n. 7111; 27 ottobre 2022, n. 9249, 4 ottobre 2022, n. 8481 2 marzo 2022, n. 1486 e 20 aprile 2020, n. 2486).

Da qui l'infondatezza della sub-censura in analisi.

21. Parimenti risulta priva di pregio la sub-censura b) di cui al primo motivo per le seguenti ragioni.

21.1. Innanzitutto, non è desumibile dall'*agere* della S.A. alcun indebito utilizzo dello strumento del soccorso istruttorio nel caso di specie.

Come è stato chiarito nel paragrafo precedente, nel caso di specie il RTI aggiudicatario ha provveduto a depositare nella procedura evidenziale un'offerta tecnica del tutto completa e idonea a essere vagliata dalla Commissione giudicatrice, essendo in essa riportate, segnatamente nell'allegato 7 alla relazione, i dati quantitativi richiesti dall'Allegato 4 per le derrate alimentari.

Ne consegue che le richieste del 03.06.2024 e del 17.06.2024 rivolte dalla S.A. al raggruppamento in ordine alla quantità delle derrate alimentari e dei prodotti locali convenzionali e biologici rappresentano, come correttamene rappresentato dalla S.A., delle mere richieste di chiarimento di cui al combinato disposto dell'art. 14 del Disciplinare e 101, comma 3 del Codice dei contratti pubblici.

E' stato, infatti, definitivamente chiarito nella giurisprudenza amministrativa che:

- "*la mera richiesta volta ad ottenere delucidazioni sulla interpretazione dell'offerta tecnica non comporta che i chiarimenti resi costituiscano una modifica dell'offerta presentata in gara, se essi sono limitati a specificare la portata di elementi già interamente contenuti nella stessa offerta*" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 novembre 2023, n. 9541);

- la facoltà di cui all'art. 101, comma 3 del Codice dei contratti pubblici, definita come "soccorso procedimentale", "*consente alla stazione appaltante di sollecitare chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica, al fine di dirimere le eventuali ambiguità riscontrate sulla portata dell'impegno negoziale assunto dal concorrente e di evitare, nel rispetto della par condicio competitorum, eccessivi formalismi nell'applicazione delle regole della gara*" (cfr. T.A.R. per l'Abruzzo - L'Aquila, Sez. I, 28 gennaio 2025, n. 39 che rimanda Consiglio Stato, Sez. V, 5 agosto 2024, n. 6961).

21.2. Né può riscontarsi un effetto di integrazione/correzione dell'offerta l'aver fornito, su esplicita richiesta della S.A. del 16 e 17 maggio 2024, i files word relativi agli allegati C e D e il file excel relativo alla tabella delle migliorie delle derrate alimentari.

Questo perché:

1) l'"Allegato n. 4" al disciplinare chiedeva al concorrente di depositare la relazione tecnica anche in formato "Word" ("*ATTENZIONE: Si richiede che l'offerta tecnica venga presentata anche in formato word al fine di facilitare il lavoro della Commissione. Pertanto, l'offerta in pdf firmata digitalmente e l'offerta in formato word devono essere caricate in un'unica cartella zip.*");

2) la successiva richiesta di deposito anche di files "Excel" non appare né illegittima né tantomeno illogica, considerato che in quanto files editabili condividono con quelli in "Word" la medesima ratio/finalità di "facilitare il lavoro della Commissione";

3) è stata rivolta anche nei confronti di (…), come emergente dai fatti di causa, con conseguente inammissibilità in ragione del principio del *venire contra factum proprium*.

21.3. Infine, non può ritenersi sussistente alcuna illegittimità dell'intera procedura

evidenziale per carenza della marcatura temporale nell'acquisizione della documentazione pervenuta successivamente dagli O.E..

Occorre ricordare che le "*Modalità tecniche di utilizzo*" della piattaforma SINTEL affidano alla documentazione di gara l'onere di indicare le norme e le modalità di partecipazione alla gara, prevedendo espressamente che "*Ogni documento relativo ad una procedura di gara Sintel deve essere presentato secondo le norme e le modalità di partecipazione sotto indicate, redatto in ogni sua parte in lingua italiana ed in conformità a quanto previsto dalla documentazione di gara. Ogni documento elettronico (di seguito, per brevità, anche solo "file") inviato dall'operatore economico nell'ambito della presentazione dell'offerta dovrà essere sottoscritto dal legale rappresentante dell'operatore economico con la firma digitale, nonché marcato temporalmente (se previsto dalla documentazione di gara)*".

In tale contesto, l'art. 13 del Disciplinare prevede che "*L'offerta e la documentazione relativa alla procedura devono essere presentate esclusivamente attraverso la Piattaforma. Non sono considerate valide le offerte presentate attraverso modalità diverse da quelle previste nel presente disciplinare. L'offerta e la 15 documentazione deve essere sottoscritta con firma digitale o altra firma elettronica qualificata o firma elettronica avanzata*".

Detto articolo, dunque, non impone all'operatore economico di apporre alcuna marcatura temporale, tant'è che, come emerge dagli atti, alcuno dei documenti prodotti dalle parti presenta siffatta marcatura che, ove liberamente ed unilateralmente, apposta avrebbe comportato l'aggiunta al nome del file, già firmato digitalmente, dell'estensione ".tsd".

Ne consegue che alcuna violazione delle modalità di digitalizzazione delle procedure concorsuali è ravvisabile nel caso di specie.

22. E nemmeno può ravvisarsi l'illegittimità parziale del punteggio attribuito al R.T.I. (…) per le ragioni esposte nella sub-censura c).

La circostanza per cui il R.T.I. avesse offerto un quantitativo di derrate non soltanto pari alla quantità richiesta, ma addirittura maggiore rispetto a quello prescritto dai CAM attiene alla fase esecutiva del contratto di appalto, e non alla

fase di valutazione del criterio, come si evince dall'espressione *"Il valore economico così determinato, nel caso in cui il concorrente risulti aggiudicatario, dovrà essere corrisposto alla Stazione appaltante*".

Senza tenere conto dell'inammissibilità della doglianza sotto il profilo del riconoscimento della decurtazione di 2,02 punti, in quanto elaborata unilateralmente dalla ricorrente sulla scorta di un proprio metodo di calcolo diretto a sostituire nel merito il giudizio tecnico della Commissione giudicatrice.

23. Alla luce di tutto quanto sopra esposto, il primo motivo deve essere rigettato.

24. Con il secondo mezzo di gravame (…) deduce l'esclusione dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria o, in subordine, l'azzeramento del relativo punteggio in relazione alla mancata osservanza nel "Piano dei Trasporti" della prescrizione di cui all'art. 40, comma 4 del CSA, a mente del quale "*L'orario di arrivo degli automezzi che trasportano i pasti deve avvenire con un anticipo massimo di 15 minuti sull'orario previsto per la somministrazione dei pasti*"; prescrizione che assume rilevanza in relazione al criterio di valutazione sub A.1.b), rubricato "*Piano dei trasporti dei pasti, nel periodo transitorio, in aderenza a quanto richiesto dal capitolato*" e attributivo di 4 punti.

25. Sennonché detto mezzo non risulta meritevole di condivisione.

25.1. Innanzitutto, la lamentata violazione temporale non può portare all'esculsione dell'offerta per le seguenti ragioni:

- sul tema specifico dei tempi di consegna dei pasti negli appalti di refezione, la giurisprudenza è chiara nello stabilire che gli orari previsti dal Capitolato non siano qualificabili come "standard minimi di qualità", trattandosi piuttosto di "*modalità di esecuzione del servizio, tant'è che possono essere modificate su richiesta* [dalla S.A.] *e in alcuni casi anche su accordo delle parti … e il loro mancato rispetto comporta l'applicazione delle penali previste*" (arg. ex Cons. Stato, Sez. III, 29 gennaio 2023, n. 1481);
- affinché un'eventuale difformità dell'offerta da quanto richiesto dalla disciplina di gara possa costituire causa di esclusione è, dunque, necessario che la stessa legge di gara qualifichi espressamente la relativa prescrizione come requisito minimo

essenziale della prestazione a pena di inammissibilità dell'offerta (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 22 ottobre 2024, n. 8443); circostanza, tuttavia, che non risulta essere riscontrabile nel caso di specie, in quanto la violazione art. 40, comma 4, del C.S.A. non risulta essere qualificata espressamente dalla *lex specialis* a pena di esclusione;

- né il mancato rispetto dei tempi di che trattasi è idoneo a far rientrare nella previsione escludente di cui all'art. 22 del Disciplinare, ultimo periodo, secondo alinea sulle "specifiche"– che postula l'esclusione delle *offerte "parziali, plurime, condizionate, alternative oppure irregolari in quanto non rispettano i documenti di gara, ivi comprese le specifiche tecniche, o anormalmente basse*" -; detto articolo commina l'esclusione per il mancato rispetto delle "*specifiche tecniche*", lì dove siffatte "*specifiche tecniche*" sono solo l'"*Insieme delle caratteristiche/disposizioni che definiscono le esigenze tecniche che l'OEA deve soddisfare per lo svolgimento delle attività che saranno oggetto del contratto*", così come identificate nel precedente art. 21, rubricato "*Specifiche tecniche*", che rimanda agli allegati al capitolato dal n. 01 al n. 08.

25.2. Neppure risulta condivisibile l'argomento per cui l'asserita violazione temporale andrebbe a incidere sul punteggio di 2,40 assegnato al R.T.I. (…), dovendogli invece attribuire "0" punti.

Come è noto per la tipologia di appalti in esame, gli orari di somministrazione dei pasti dai quali decorre a ritroso la verifica della tempistica sono indicativi, potendo subire variazioni dipendenti dalle diverse esigenze organizzative che saranno concordati con la Stazione appaltante.

L'art. 40, comma 4 del CSA individua, pertanto, una condizione di esecuzione del contratto, essendo rivolto all'"OEA", ovvero "*L'impresa, il raggruppamento temporaneo di imprese o Consorzio risultato aggiudicatario al termine della procedura*", accettata incondizionatamente dalla controinteressata con dichiarazione resa in seno alla domanda di partecipazione, la cui violazione, da verificarsi in sede esecutiva, può comportare l'irrogazione di una penale ai sensi dell'art. 97 del CSA.

In altri termini, la disposizione in analisi qualifica gli elementi i quali, pur se

utilizzati nel disciplinare quali criteri di valutazione dell'offerta tecnica cui ricollegare l'attribuzione di punteggi, rappresentano il contenuto delle prestazioni contrattuali che l'appaltatore si obbliga ad adempiere dopo la conclusione del contratto (cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 8443/2024 cit.).

Ne consegue che l'osservanza o meno di detta disposizione da parte dell'aggiudicataria nella propria offerta tecnica – Piano dei trasporti - non conduce di per sé all'invalidazione dell'intero punteggio attribuito sulla base del criterio di valutazione sub A.1.b) di cui all'Allegato 4 al Disciplinare, in quanto:

a) rileva sulla fase dell'esecuzione, potendo emergere quale presupposto o per l'irrogazione delle penalità ai sensi dell'art. 97 del CSA ovvero ancora per la risoluzione del contratto;

b) non tiene in debito conto dell'ampiezza del criterio di valutazione, e quindi del relativo giudizio tecnico, il quale è diretto a valutare le "*migliori soluzioni logistiche proposte*" nei relativi piani di trasporto offerti dai due OE; *ergo* non limitato alla sola osservanza delle tempistiche di cui all'art. 40, comma 4 del CSA;

Senza dover dimenticare la circostanza per cui al R.T.I. (…) ha ricevuto un punteggio di poco superiore alla metà, ossia 2,40 su 4.

25.3. In definitiva, per le superiori ragioni anche il secondo motivo deve essere rigettato.

26. Con il terzo mezzo la ricorrente deduce come l'offerta dell'aggiudicataria avrebbe dovuto essere penalizzata con l'attribuzione di zero punti, anziché dei 2 assegnati dalla Commissione giudicatrice, in relazione al criterio di valutazione sub A.1.c), rubricato "*Minor tempo di percorrenza, nel periodo transitorio, tra la cucina e l'ultimo terminale di consumo*".

Segnatamente, ad avviso della ricorrente, quanto indicato in offerta dal R.T.I. sarebbe inidoneo a soddisfare il contenuto del criterio indicato in Disciplinare e lo traviserebbe al punto di redigere un'offerta del tutto indeterminata e non rispondente alle prescrizioni del criterio.

27. Il motivo è, tuttavia, inammissibile per mancato superamento della relativa prova di resistenza.

Il Collegio ricorda che è inammissibile per carenza di interesse il ricorso, anche in rapporto al singolo motivo, avverso l'aggiudicazione di una gara quando, dall'esperimento della c.d. "*prova di resistenza*", risulti con certezza che il ricorrente non sarebbe comunque risultato aggiudicatario, neppure in caso di accoglimento del ricorso (cfr. tra le tante Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4326; Sez. IV, 24 aprile 2009, n. 2638; Sez. V, 19 ottobre 2009, n. 6406).

Ebbene, venendo al caso di specie, l'accoglimento del motivo in disamina non permetterebbe alla ricorrente di superare in graduatoria il R.T.I. (…), attesa:

- l'infondatezza dei precedenti motivi di ricorso I e II;
- l'impossibilità che venga colmato il delta di punti che separa la ricorrente e la controinteressata, pari a 4,63, ben superiore alla somma dei punteggi contestati nel presente motivo (pari a 2) unitamente a quello dei successivi motivi IV e V (rispettivamente 0,17 e 0,63).

28. Medesimo esito di inammissibilità, inoltre, è riscontrabile in relazione al quarto motivo di ricorso.

Si ricorda che, con il suddetto mezzo la ricorrente deduce la circostanza per cui l'offerta dell'raggruppamento aggiudicatario avrebbe dovuto essere penalizzata con l'attribuzione di un punteggio inferiore a quello, massimo, conseguito (ossia 5,83 punti al posto di 6 punti) in relazione al criterio di valutazione sub A.2.g), rubricato "*Monte ore settimanale e complessivo del personale impiegato nel servizio nell'intera durata contrattuale, specificando altresì il numero delle unità lavorative – i rispettivi livelli professionali – le funzioni attribuite – il monte ore giornaliero, settimanale annuale e complessivo nell'intera durata contrattuale*".

Sennonché non si ravvede quale possa essere l'attuale utilità di siffatta doglianza per il conseguimento del bene della vita, prevendendo una riparametrazione del punteggio assegnato da 6 a 5,83 (quindi soli 0,17).

Ne consegue, anche per questo caso, l'inammissibilità della doglianza per mancato superamento della prova di resistenza.

29. Viene, ora, in disamina il quinto motivo del ricorso principale, per mezzo del quale la ricorrente contesta l'attribuzione del punteggio di 0,63 per il criterio di valutazione sub e), rubricato "*Coerenza complessiva dell'offerta tecnica*".

Nello specifico, il motivo è del seguente tenore:

"*Da ultimo, a fronte delle molteplici carenze dell'offerta del raggruppamento aggiudicatario, di cui si è dato conto nei punti che precedono, appare irragionevole l'attribuzione di 0,63 punti per il criterio di valutazione sub E) rubricato "Coerenza complessiva dell'offerta tecnica". Anche in questo caso il punteggio avrebbe dovuto ragionevolmente essere pari a zero*".

Sennonché la censura è inammissibile per violazione del canone di specificità dei motivi di ricorso di cui all'art. 40, comma 2 del cod.proc.amm..

Il Collegio osserva che, ai fini del rispetto del principio della chiarezza e specificità dei motivi d'impugnazione ai sensi del citato art. 40, la prospettazione di un vizio di legittimità esige sia l'allegazione specifica di un preciso parametro giuridico che in concreto sarebbe stato violato, sia la contestuale spendita di argomenti logico-giuridici idonei a contestualizzare l'allegazione astratta dell'esistenza del vizio dedotto (cfr. T.A.R. per il Molise, 7 giugno 2024, n. 187; id. 26 giugno 2024, n. 211). Con la conseguenza che un motivo di ricorso risulta inammissibile: a) ove le sue ragioni giustificative e argomentative (per non dire i relativi elementi probatori) siano reperibili solo altrove; b) quante volte l'atto processuale abbia articolato motivi tanto generici, occulti o confusi, da rendere impossibile alle parti e al Collegio di coglierne il preciso senso e la base giuridica dedotta (cfr. T.A.R. per la Lombardia – Milano, Sez. I, 16 dicembre 2024, n. 3861).

Così declinato il requisito della specificità dei motivi, il Collegio rileva che anche il contenuto della censura di cui si tratta contravviene a siffatto inderogabile obbligo redazionale.

La doglianza, nei termini in cui è stata introdotta, è inequivocabilmente generica,

perplessa nonché priva di corredo probatorio a supporto.

Essa si basa, più che altro, su un assunto che, però, in concreto risulta privo di un percorso logico e argomentativo capace di far percepire l'essenza dell'illegittimità paventata.

Sicché il motivo deve essere dichiarato inammissibile.

Nondimeno, il motivo è anche inammissibile per mancato superamento della prova di resistenza, come già osservato per i motivi III e IV nei paragrafi 27 e 28, non potendo ravvisare dall'accoglimento della doglianza in disamina alcuna utilità.

30. Il Collegio può ora spingersi verso la trattazione dei motivi aggiunti al ricorso principale, sollevati a seguito della produzione da parte della S.A. della Relazione della Commissione di cui al documento 98 *bis*, nonché del deposito di ulteriore documentazione della gara.

31. Con il primo motivo del ricorso per motivi aggiunti, (…) deduce l'inammissibilità e l'infondatezza della relazione della Commissione prodotta sub doc. 98 *bis,* all'uopo lamentando i seguenti profili:

a) il potere di riesame delle valutazioni già espresse si esaurisce con l'adozione del provvedimento di aggiudicazione, non risultando legittima una convocazione "postuma" tesa a riesaminare le offerte dei concorrenti;

b) le operazioni di nuova valutazione da parte della Commissione si sono svolte all'esito di una procedura di gara svolta con modalità telematica, laddove il riesame delle offerte, nel caso di specie, è avvenuto in seduta riservata, post-aggiudicazione, non comunicata agli operatori economici, e al di fuori delle garanzie procedimentali, di sicurezza e tracciabilità offerte dal procedimento telematico;

c) la palese genericità, parzialità e inidoneità della relazione in esame a confermare o meno la correttezza del contenuto dell'offerta di (…), giacché, a ben vedere, nulla la Commissione dice con riferimento all'offerta dell'aggiudicataria, concentrandosi essenzialmente sull'offerta della ricorrente.

La censura è, tuttavia, infondata.

Come ben chiarito dalla S.A., la relazione in analisi rappresenta una nota esplicativa in ordine all'operato della commissione di gara con riferimento alle valutazioni effettuate, senza che emerga una modifica né dei giudizi resi né, conseguentemente, dei punti assegnati.

Discende, pertanto, l'ammissibilità della Relazione, come anche ravvisato dalla consolidata giurisprudenza in materia (cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 9812/2023 cit.) e, di conseguenza, l'infondatezza del motivo.

32. Venendo, invece, al secondo mezzo dei motivi aggiunti, è sicuramente inammissibile in forza dell'art. 40, comma 2 del cod.proc.amm..

Il motivo è, infatti, incentrato nel contestare il contenuto della Relazione della Commissione nella parte in cui è rivolta a sollevare rilievi critici in relazione all'offerta tecnica di (…).

Sennonché siffatto procedere perde completamente di vista la sola e unica finalità sottostante alla proposizione del ricorso e dei relativi motivi, l'annullamento dell'aggiudicazione conseguita dalla controinteressata e il conseguimento della commessa.

Tutto ciò che fuoriesce dal suddetto intento rende, pertanto, il motivo chiaramente perplesso, in quanto inidoneo a portare all'attenzione del Collegio argomenti utili a vagliare la legittimità dell'aggiudicazione gravata.

Il motivo è, quindi, inammissibile.

33. Con il terzo motivo la ricorrente deduce come i documenti nn. 93 e 88 depositati in giudizio dallo S.A., ad essa prima di allora sconosciuti, confermerebbero la circostanza che in sede di soccorso istruttorio il R.T.I. aggiudicatario avrebbe prodotto documentazione nuova e, come tale, integrativa dell'offerta *ab origine* presentata.

33.1. Ebbene, il Collegio ritiene di voler prescindere dall'eccezione di tardività, così come sollevata dalla resistente e della controinteressata, essendo la doglianza infondata per quanto di ragione.

Come già rilevato nella premessa fattuale, il 17.06.2024 il Presidente della Commissione giudicatrice chiedeva all'aggiudicatario di produrre "*relativamente alla stima delle quantità delle derrate…la specifica delle quantità come sottoindicato:*

-i quantitativi obbligatori necessari per tutta la durata contrattuale;

-i quantitativi obbligatori di cui all'allegato 2;

-i quantitativi relativi alle migliorie offerte.

Il tutto entro e non oltre domani 18/06/2024…".

Tempestivamente il 18.06.2024 il R.T.I. (…), "*al fine di rendere più leggibile e chiara l'offerta delle materie prime*" trasmetteva quanto richiesto, *i.e.* la "*Tabella complessiva dei prodotti*" di cui al doc. 93 in versione *excel*, nella quale erano riportate in un unico prospetto i dati richiesti.

Ebbene, il doc. 93 citato, al contrario di quanto asserito da controparte, è specifica estrinsecazione dei dati quantitativi di cui all'allegato 4 al Disciplinare di gara e, dunque, derivazione di quelli già previsti nell'allegato 7 all'offerta tecnica dell'aggiudicataria.

Ne consegue l'assenza di qualsiasi forma di innovazione dei dati quantitativi.

Le stesse considerazioni valgono anche per quanto concerne il doc. 88, "*TABELLA PRODOTTI GARA TREZZANO*", depositato dall'Amministrazione comunale, poiché tale *file excel,* inviato come allegato all'integrazione della risposta da parte dell'aggiudicatario alla richiesta di chiarimenti del 15.05.2024 da parte della stazione appaltante, precisa la quantità complessiva delle derrate alimentari nell'intera durata contrattuale determinata secondo il processo indicato alla lett. e) dell'all. 4 del CSO, ed ha anch'esso la *ratio* di facilitare la valutazione del progetto tecnico di (…) da parte della Commissione di gara.

In altri termini, nel caso di specie, per mezzo delle produzioni in disamina, la S.A. non ha permesso alcuna *"integrazione" e/o "correzione" dell'offerta tecnica del* RTI (…)*, bensì una mera specificazione di dati quantitativi già emergenti dall'Allegato 7*.

Da qui l'infondatezza della censura.

34. Risulta, inoltre, infondata la doglianza di cui al motivo IV dei motivi aggiunti, integrativa di quella di cui al II motivo del ricorso principale, secondo cui sarebbe irragionevole l'argomento sviluppato dalla Relazione per cui "*lo sforamento dei tempi di consegna dei pasti di pochi minuti è da considerarsi fisiologico e non influisce sulla qualità dei cibi somministrati, sia da un punto di vista della qualità igienica che sulla qualità sensoriale*".

Al netto del dubbio sulla concreta utilità di siffatta doglianza per il fine precipuo dell'impugnativa, ad avviso del Collegio, come si è già rilevato approfonditamente *supra* nel par. 25, l'asserita violazione temporale di cui all'art. 40, comma 4 del CSA: a) non dà luogo ad alcuna clausola escludente; b) si riversa, eventualmente, nella fase dell'esecuzione del contratto, potendo giustificare l'irrogazione delle penali di cui all'art. 97 del CSA o ancora essere il presupposto di un eventuale rimedio risolutorio del contratto.

35. E', altresì, inammissibile per mancato superamento della prova di resistenza il motivo V dei motivi aggiunti, integrativo rispetto al contenuto del motivo IV di cui al ricorso principale, sollevato specificamente in relazione a quella parte del contenuto della relazione postuma della Commissione, prodotta come doc. 98 *bis*, in relazione alle modalità attraverso le quali la Commissione avrebbe valutato l'offerta di (…).

Anche in questo caso, una pronunzia nel merito di questo G.A. non andrebbe, comunque, a sopperire il gap del punteggio tra le parti.

36. In definitiva, alla luce di quanto sopra esposto, il ricorso principale e i suoi motivi aggiunti devono essere rigettati in quanto in parte inammissibili e per il resto infondati.

In coerenza con l'ordine di trattazione dei ricorsi sopra esposto, la reiezione dell'impugnativa principale consente di dichiarare l'improcedibilità del ricorso incidentale proposto dal R.T.I. (…) per sopravvenuta carenza di interesse.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in favore delle parti resistenti

costituite come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sulla complessiva impugnativa, come in epigrafe proposta, così dispone:

- il ricorso introduttivo e i suoi motivi aggiunti sono in parte inammissibili e per il resto infondati;
- l'impugnativa incidentale è improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) a favore dell'Amministrazione comunale ed euro 8.000,00 (ottomila/00) a favore della controinteressata, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Marilena Di Paolo, Referendario

Federico Giuseppe Russo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Federico Maria Russo	**Antonio Vinciguerra**

IL SEGRETARIO