

**TAR Lazio, Sezione Quarta Bis, Sentenza n. 18277 del 22 ottobre 2025**

Appalti di servizi – Verifica anomalia offerta – Non può riguardare aspetti qualitativi dell'offerta –  
Immodificabilità offerta riguarda anche struttura soggettiva dell'OE

Pubblicato il 22/10/2025

**N. 18277/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 06296/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Quarta Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6296 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da (...), 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**

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

**nei confronti**

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), con domicilio eletto presso lo studio (...);

**per l'annullamento,**

- del Decreto del 30.4.2025, trasmesso il 2.5.2025, con cui il (...)ha disposto l'aggiudicazione, in favore dell'ATI costituenda tra (...) e (...), della gara (CIG ...) per l'affidamento del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle donne vittime di violenza e stalking segnalati per il tramite del numero di pubblica utilità 1522 e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati, nonché dei connessi servizi di comunicazione, promozione, informazione, ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522, monitoraggio, reporting, elaborazioni statistiche, aggiornamento della mappatura dei centri antiviolenza e della case rifugio, di gestione dell'infrastruttura tecnologica e dei canali informativi correlati al 1522; nonché di tutti gli altri atti nell'epigrafe del ricorso indicati,

nonché, in via subordinata, per l'annullamento

- dell'intera procedura di gara;

e, comunque, per la declaratoria di inefficacia, ex artt. 121 e 122 c.p.a., del contratto eventualmente stipulato con altri, con conseguente risarcimento in forma specifica del danno mediante subentro della ricorrente nello stesso, e con riserva di chiedere in separata sede, anche solo pro quota, il risarcimento per equivalente monetario in caso di impossibilità, anche solo parziale, di conseguirlo per intero in forma specifica;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) e di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2025 la dott.ssa Claudia Favaccio 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 determina del 22.3.2024, la (...) (per brevità, anche solo “(...)”) ha indetto una nuova procedura aperta - CIG (...) - per l’affidamento del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle donne vittime di violenza e stalking, nonché dei servizi connessi.

Il servizio, come previsto dall’art. 3.1 del Bando-Disciplinare e dall’art. 3 del Capitolato d’appalto, è articolato in cinque parti o componenti, ciascuna delle quali distinta da una Lettera come segue:

A) Servizio qualificato e gratuito di pronta assistenza alle donne vittime di violenza e stalking, segnalati per il tramite del numero di pubblica utilità 1522 e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati.

B) Servizi di monitoraggio, reporting, elaborazioni statistiche, gestione delle schede di rilevazione.

C) Servizi di gestione e implementazione della infrastruttura tecnologica e dei canali informativi a supporto del numero 1522, aggiornamento della mappatura dei centri antiviolenza e delle case rifugio fornita dal (...). In tale ambito, si noti, rientra anche la fornitura di un prodotto di Chat.

D) Servizi di comunicazione, promozione, informazione (d.a), ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522 e dei canali social (d.b).

E) Servizi di Management: coordinamento dei servizi e dei rapporti tra il Gestore del servizio e il (...).

Le varie parti del servizio appena descritte sono state raggruppate nel Bando in voci relative:

- al costo del personale (composto dalle parti di cui agli artt. 3.1.A e 3.1.E),
- al costo dei servizi tecnologici (composto dalle parti di cui agli artt. 3.1.B+3.1.C+3.1.D.a),
- ai costi di ristrutturazione e ottimizzazione sito web 1522 (art. 3.1.D.b), questi ultimi stimati in € 160.000,00 e non soggetti a ribasso.

1.1. In data 24 luglio 2024, giusta verbale n. 4 della Commissione, veniva ammessa,

tra le altre partecipanti alla procedura, l'odierna controinteressata, l'ATI tra la mandataria (...) (“(...)”) e la mandante (...) (“(...)”).

1.2. Con decreto del 7.1.2025, veniva disposta l'esclusione della odierna ricorrente (...) dalla gara.

1.2. A seguito dello svolgimento della procedura, in data 6.2.2025, la Commissione stilava la graduatoria provvisoria, ove risultava prima l'ATI tra la mandataria (...) e la mandante (...) (per brevità “ATI (...”).

1.3. (...) veniva riammessa alla gara, da questo Tribunale, dapprima, con riserva, con l'ordinanza n. 1243 del 24.2.2025, poi, con la sentenza n. 7679 del 17.4.2025.

1.4. Essendo risultata potenzialmente anomala, ai sensi degli artt. 23 del Bando e 110 del Codice, la RUP, con nota prot. 1242 del 20.2.2025, richiedeva all'ATI (...) di fornire, entro i successivi 10 giorni, dei chiarimenti sotto il profilo economico. In tale nota, chiedeva, inoltre, di specificare quale dei soggetti offerenti – (...) o (...) – avrebbe svolto i servizi di cui alla predetta lettera D del Capitolato. In data 26.2.2025, su richiesta dell'ATI (...), la verifica di anomalia dell'offerta veniva sospesa.

1.5. All'esito delle operazioni di valutazione dell'offerta tecnica ed economica di (...), conseguenti alla riammissione alla gara, quest'ultima conseguiva il secondo posto nella graduatoria provvisoria rimodulata. Al primo posto permaneva, dunque, l'ATI (...).

1.6. Con nota prot. n. 2376 del 2.4.2025, la RUP, terminato il periodo di sospensione del sub-procedimento dell'anomalia dell'offerta, richiedeva all'ATI (...), confermatasi prima, di fornire le spiegazioni già richieste con la predetta nota del 20.2.2025, che venivano tempestivamente fornite.

1.7. Con nota prot. n. 3047 del 30.4.2025, la RUP comunicava alla SA e alla Commissione l'esito positivo del subprocedimento di verifica anomalia dell'offerta. Veniva, pertanto, proposta l'aggiudicazione della gara all'ATI (...), nonché la consegna in via d'urgenza dell'appalto alla medesima.

1.8. In pari data, con il decreto gravato, veniva disposta l'aggiudicazione della gara all'ATI (...), comunicata agli altri concorrenti con nota prot. n. 3078 del 2.5.2025.

2. Con il ricorso in epigrafe, articolato in sei motivi, (...) ha impugnato il sopraindicato Decreto di aggiudicazione in favore dell'ATI (...), nonché gli atti e i provvedimenti presupposti, ritenuti lesivi. In particolare:

1) con il primo motivo, (...) ha lamentato *la violazione degli artt. 35, 36, 101 e 104 del D. Lgs. n. 36/2023 e degli artt. 10, 22 e 27 del Bando - Disciplinare di gara*: l'aggiudicazione gravata sarebbe viziata in relazione al soccorso istruttorio, attivato in favore dell'ATI (...), per i contratti di avvalimento, acquisiti in tale fase dal (...) e però mai caricati sul portale;

2) con il secondo motivo di ricorso (...) ha lamentato *la violazione degli artt. 68, comma 2, 110 del D.lgs. n. 36/2023, dell'art. 16, comma 4, del Bando Disciplinare, nonché dei principi di immutabilità e di non ambiguità dell'offerta*: l'offerta dell'ATI (...) sarebbe stata da escludere, in primo luogo, in ragione dell'asserita genericità e indeterminatezza della stessa; in secondo luogo, perché nei giustificativi, prodotti in sede di verifica dell'anomalia, detta ATI, avrebbe modificato la propria offerta (anche) sul versante dell'imputazione soggettiva dei servizi.

3) con il terzo motivo di ricorso, poi, la ricorrente ha lamentato *la violazione dell'art. 70, comma 4, dell'art. 110 del D. Lgs. n. 36/2023 e la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.*: l'aggiudicazione sarebbe viziata per la mancata esclusione dell'ATI (...), la cui offerta sarebbe carente di talune prestazioni essenziali per la corretta gestione del servizio (hosting del sito internet, chat, operatrici senza adeguate e specifiche competenze ecc.);

4) con il quarto motivo di ricorso, (...) ha dedotto altresì *la violazione dell'art. 110 del D. Lgs. n. 36/2023, dell'art. 23 del Bando-Disciplinare, degli artt. 3, 41 e 97 Cost, del principio di intangibilità dell'offerta tecnica, nonché la manifesta illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dei provvedimenti impugnati*: i giustificativi sarebbero stati illegittimamente resi dall'ATI (...) oltre il termine massimo di 15 giorni dalla prima

richiesta pervenuta dal (...) e, comunque, in tali giustificativi non vi sarebbe traccia della copertura di alcune voci di costo relative a determinate prestazioni del servizio;

5) con il quinto motivo di ricorso, proposto in via subordinata, la ricorrente ha chiesto l'annullamento dell'aggiudicazione e lo scorrimento della graduatoria, *per asserite plurime violazioni di legge e per carenza, contraddittorietà, erroneità dell'istruttoria e della motivazione, nonché per manifesta illogicità e travisamento dei fatti*, in relazione alla valutazione dell'offerta tecnica effettuata dalla Commissione giudicatrice;

6) con il sesto motivo di ricorso, proposto in via ulteriormente subordinata, (...) ha lamentato, tra le altre, *la violazione del principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica e dei principi di segretezza delle offerte*, richiedendo l'annullamento dell'intera gara: la valutazione dell'offerta tecnica e economica di (...), allorquando le offerte (tecniche ed) economiche delle altre concorrenti erano già note, avrebbe inficiato integralmente la gara.

(...), infine, ha chiesto la declaratoria di inefficacia, ex artt. 121 e 122 c.p.a., del contratto eventualmente stipulato con altri, con conseguente risarcimento in forma specifica del danno, mediante subentro della ricorrente nello stesso.

2.1. Con ricorso per motivi aggiunti (...), ha impugnato il decreto di aggiudicazione del 30.4.2025 e la nota prot. 3683 del 26.5.2025, mediante la quale il (...) ha riscontrato negativamente la richiesta di riesame del provvedimento di aggiudicazione, al fine di un eventuale annullamento in autotutela. Con tale ricorso ha lamentato la violazione degli artt. 17, comma 9, 70, comma 4, e 110 del D.Lgs. n. 36/23; degli artt. 23 e 11 del Bando-disciplinare; la violazione del principio di immutabilità dell'offerta e del principio della *par condicio competitorum*; nonché l'eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, difetto di motivazione, carenza di istruttoria, perplessità. Ha concluso con istanza cautelare, anche monocratica, e per l'accoglimento del ricorso principale e dei motivi aggiunti.

2.2 A seguito della reiezione dell'istanza cautelare monocratica con decreto n.

3007/2025 è stata disposta l'anticipazione della camera di consiglio al 18 giugno 2025, nella quale l'istanza cautelare è stata accolta.

3. Si sono costituite, per resistere al ricorso, la stazione appaltante e la controinteressata, aggiudicataria della gara.

3.1. Tutte le parti processuali, in vista della udienza pubblica del 25 settembre 2025, hanno depositato memorie e repliche, puntualizzando le relative difese.

4. Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 25 settembre 2025.

5. Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti, sollevate dalla stazione appaltante e dalla controinteressata.

5.1. Per quel che concerne il ricorso principale, nella prospettazione della controinteressata, il gravame sarebbe inammissibile, per carenza di interesse originario, e improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, essendo, da un lato, meramente finalizzato ad evitare il passaggio di consegne, ormai avvenuto, e, dall'altro lato, diretto a contestare presunti inadempimenti attinenti semmai alla fase esecutiva e ad impingere nel merito della discrezionalità tecnica di cui gode la Commissione.

5.1.1. Al fine di esaminare le sopra esposte eccezioni, il Collegio ritiene utile delineare la cornice normativa e giurisprudenziale, in relazione ai principi generali in materia di condizioni dell'azione, desumibili dagli artt. 24, co. 1, della Costituzione e 100 c.p.c. (da intendersi richiamato nel processo amministrativo dall'art. 39, comma 1, c.p.a.). In particolare:

- *“l'interesse ad agire è dato dal rapporto tra la situazione antigiuridica che viene denunciata e il provvedimento che si domanda per porvi rimedio, mediante l'applicazione del diritto, e questo rapporto deve consistere nella utilità del provvedimento, come mezzo per acquisire all'interesse leso la protezione accordata dal diritto”* (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 26/04/2018 n. 4);

- *“nel processo amministrativo l’interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti che qualificano l’interesse ad agire di cui all’art. 100 c.p.c., vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall’effettiva utilità che potrebbe derivare a quest’ultimo dall’eventuale annullamento dell’atto impugnato (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 26/04/2018 n. 4, C.d.S., Sez. IV, n. 20 ottobre 1997 n.1210, Consiglio di Stato, sez. V, 23 febbraio 2015 n. 855 ma si veda anche Cassazione civile, sez. un., 2 novembre 2007, n. 23031 secondo cui l’interesse a ricorrere deve essere, non soltanto personale e diretto, ma anche attuale e concreto - e non ipotetico o virtuale- per fornire una prospettiva di vantaggio);*
- il codice del processo amministrativo ha confermato e ribadito tale impostazione (art. 34, comma III, e art. 35, comma I, lett. b e c).

Tanto premesso, l’eccezione non può essere condivisa dal Collegio in quanto:

- la ricorrente, avendo presentato domanda di partecipazione alla gara in esame, è titolare dell’interesse legittimo pretensivo alla aggiudicazione, che si traduce, da un punto di vista processuale, nell’interesse ad agire in giudizio, avverso il gravato decreto di aggiudicazione all’ATI (...), da cui deriva la lesione diretta, attuale e concreta, del predetto interesse sostanziale all’aggiudicazione della gara;
- l’interesse, sotteso al ricorso in esame, consiste nella utilità pratica, diretta ed immediata (l’aggiudicazione e, in subordine, la rinnovazione della gara) che l’odierna ricorrente, seconda graduata, otterrebbe dal provvedimento richiesto a questo giudice, proprio, in linea, con quanto di recente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione III, 20 febbraio 2025, n. 1419).
- l’interesse esisteva al momento della proposizione della domanda, successiva all’aggiudicazione in favore dell’ATI (...), e persiste sino alla odierna decisione, in quanto il servizio per cui è causa è gestito dall’ATI controinteressata;
- la circostanza dell’avvenuto passaggio di consegne mai potrebbe valere a consumare l’interesse, sotteso al ricorso in esame, pena la violazione del principio

di effettività della tutela giurisdizionale, consacrato dagli artt. 24 e 113 della Costituzione e dall'art. 1 del c.p.a.;

- non risulta pertinente, rispetto alle eccezioni in esame, l'affermazione per la quale il ricorso sarebbe *“diretto a contestare presunti inadempimenti attinenti semmai alla fase esecutiva”*, sia perchè tale affermazione attiene ad una questione di giurisdizione, la cui sussistenza questo Giudice verifica sempre preliminarmente, sia perché il ricorso, come si vedrà, si fonda su motivi che concernono la fase della procedura di aggiudicazione (basti citare, ad esempio, le censure relative alla violazione degli artt. 35, 36, 101 e 104 del D. Lgs. n. 36/2023 e degli artt. 10, 22 e 27 del Bando-Disciplinare di gara);

- altrettanto non pertinente, rispetto all'eccezione in esame, è l'affermazione per cui il ricorso sarebbe diretto *“ad impingere nel merito della discrezionalità tecnica di cui gode la Commissione”*. Posta in questi termini, l'eccezione d'inammissibilità non coglie nel segno, in quanto l'esercizio della discrezionalità tecnica, non essendo espressione di un potere di supremazia della pubblica amministrazione, non è di per sé solo idoneo a determinare l'affievolimento delle situazioni giuridiche soggettive di coloro che dal provvedimento amministrativo siano eventualmente pregiudicati. Non può perciò sostenersi che chi lamenti la lesione della propria situazione giuridica soggettiva, a causa del cattivo esercizio della discrezionalità tecnica, non possa chiederne l'accertamento al giudice, il quale non potrà quindi esimersi dal verificare se le regole della buona tecnica sono state o meno violate dall'amministrazione. D'altronde (in un settore diverso da quello che viene ora in esame), le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno già avuto modo di precisare il principio, applicabile alla fattispecie, per cui le valutazioni tecniche, inserite in un procedimento amministrativo complesso e dipendenti dalla valorizzazione dei criteri predisposti preventivamente, siano assoggettabili al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, senza che ciò comporti un'invasione della sfera del merito amministrativo (Sez. un. n. 10065 del 2011 e n.

14893 del 2010).

Alla luce di quanto sopra, le eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso vanno respinte.

5.2. Per quel che concerne, invece, l'impugnazione per motivi aggiunti, sia la stazione appaltante, sia la controinteressata, hanno sollevato l'eccezione di inammissibilità del ricorso, in quanto lo stesso avrebbe ad oggetto una nota interlocutoria, priva di natura provvedimentale e di elementi di novità rispetto al ricorso introduttivo.

5.2.1. L'eccezione è infondata.

A prescindere dalla lesività o meno dell'impugnata nota e dalla presunta carenza di elementi di novità nella stessa, il ricorso per motivi aggiunti trova il proprio fondamento anche in circostanze sopravvenute (basti citare, ad esempio, la consegna in via d'urgenza del servizio) rispetto alla proposizione del ricorso principale. In particolare, come si legge anche da tale ricorso, l'aggiudicataria (...) ha depositato in giudizio, in data 27.5.2025, alcuni documenti (mail propria di pari data e dichiarazione del consulente tecnico (...)), prima non noti alla ricorrente, che varrebbero a confermare, ulteriormente, l'illegittimità dell'aggiudicazione, tant'è che quest'ultima risulta pure reimpugnata con i motivi aggiunti.

6. Il ricorso ed i motivi aggiunti sono fondati e vanno, pertanto, accolti nei sensi di cui in motivazione.

6.1. Infondato è il primo motivo di censura.

6.1.1. Con il primo motivo di ricorso, (...) ha lamentato la "Violazione degli artt. 35, 36, 101 e 104 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione degli artt. 10, 22, 27 e del Bando-disciplinare", in quanto la SA, nonostante le plurime richieste di accesso ricevute dalla ricorrente, non avrebbe mai reso disponibile l'offerta avversaria e, in particolare, i contratti "originali" di avvalimento oggetto di soccorso istruttorio; ciò, pur non avendo, con il provvedimento di aggiudicazione del 30.4.2025, dato atto, ex art. 36, co. 3, del d.lgs. n. 36/23, delle decisioni assunte sulle richieste di

oscuramento eventualmente acquisite ex art. 35, co. 4, lett. a), del d.lgs. n. 36/23. In proposito, con la memoria del 9 settembre 2025, ex art. 73 c.p.a., la ricorrente ha precisato che la SA, dopo avere pubblicato in chiaro, per qualche ora (per mero errore materiale), l'offerta di (...) (depurata dei contratti di avvalimento), ha proceduto *“con l’ulteriore ostensione dell’offerta solo il 30.5.2025 e, pertanto, un mese dopo l’emanazione del provvedimento di aggiudicazione, costringendo la presente difesa ad impugnare precauzionalmente gli atti non ostesi inerenti al procedimento di soccorso istruttorio”*.

6.1.2. A tal riguardo, giova riepilogare la nuova disciplina in materia di accesso agli atti di gara, contenuta nell'art. 36 del d.lgs. n. 36/2023. Il comma 1 prescrive che *“L’offerta dell’operatore economico risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all’aggiudicazione sono resi disponibili, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale di cui all’articolo 25 utilizzata dalla stazione appaltante o dall’ente concedente, a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell’aggiudicazione ai sensi dell’articolo 90”*.

Il comma 2 assicura, inoltre, che *“agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria sono resi reciprocamente disponibili, attraverso la stessa piattaforma, gli atti di cui al comma 1, nonché le offerte dagli stessi presentate”*.

In base al riportato assetto normativo dovrebbe escludersi la necessità di presentare una richiesta di accesso agli atti della procedura di gara: il primo comma riconosce infatti automaticamente a chi partecipa alla gara e non ne è “definitivamente” escluso di accedere in via diretta non solo a “documenti” (offerta dell’aggiudicatario, verbali di gara e atti), ma anche “ai dati e alle informazioni” inseriti nella piattaforma di e-procurement, e ciò sin dal momento della comunicazione dell’aggiudicazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 febbraio 2025, n. 1353).

Agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria viene riconosciuto inoltre, dal secondo comma, un diritto di accesso ancor più ampio perché ad essi sono resi “reciprocamente disponibili”, attraverso la stessa

piattaforma, non solo gli “atti” di cui al primo comma, ma anche le offerte dagli stessi presentate (in particolare, quelle del secondo, terzo, quarto e quinto, dato che quella dell’aggiudicatario è conoscibile da tutti).

Il terzo comma dell’art. 36 (da leggersi unitamente al terzo comma dell’art. 90) prevede, poi, che la stazione appaltante, nella comunicazione dell’aggiudicazione di cui all’art. 90, “*dà anche atto delle decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento di parti delle offerte di cui ai commi 1 e 2*”, in ragione della sussistenza di segreti tecnici o commerciali.

È evidente, in considerazione del quadro normativo appena delineato, che l’omessa pubblicità degli atti di gara rappresenta una condotta *contra legem*, poiché contrastante con i precetti, aventi natura cogente, contenuti nei commi 1 e 2 dell’art. 36, i quali a loro volta sono diretta espressione di quei principi di pubblicità e di trasparenza, che informano l’intero assetto del nuovo codice dei contratti pubblici (arg. ex artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 36/2023). Infatti la concentrazione degli adempimenti informativi nella fase della comunicazione dell’aggiudicazione è una delle novità più significative recate dal d.lgs. n. 36/2023, allo scopo di unificare il termine per l’impugnazione tra gli operatori astrattamente interessati a contestare la gara.

6.1.3. Tanto premesso, occorre, tuttavia, considerare che, come correttamente osservato dalla SA, il soccorso istruttorio è stato esperito in conformità alle previsioni del Bando-disciplinare di gara e del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che, all’art. 101, comma 1, così statuisce: “*la mancata presentazione (...) del contratto di avvalimento (...) è sanabile mediante documenti aventi data certa anteriore al termine fissato per la presentazione delle offerte [...]*”. Per quel che rileva in relazione a questo motivo, l’ATI (...), in data 24 luglio 2024, è stata ammessa alle successive fasi di gara, in quanto, a fronte della richiesta del (...) del 18 luglio 2024 – ai sensi dell’art. 101 del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, nonché del paragrafo 10 del Bando-disciplinare – in data 19 luglio 2024 ha trasmesso i contratti di avvalimento

nella versione integrale in chiaro, come si evince dalla documentazione versata in atti.

Inoltre, la SA, contestualmente alle comunicazioni effettuate ai sensi dell'art. 90, comma 1, lett. b) e lett. c), del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ai sensi dell'art. 36 del decreto medesimo, ha effettuato, tramite caricamento per mezzo della piattaforma e-procurement, la pubblicazione (sul portale appalti della Presidenza del Consiglio dei ministri) di tutti gli atti di gara, rendendoli disponibili ad ogni partecipante, con esclusione dei contratti di avvalimento e dell'offerta tecnica sia dell'ATI (...) sia dell'(...), in relazione ai quali entrambi gli anzidetti operatori economici avevano profilato la necessità di oscuramenti.

In relazione, poi, alla contestata mancata pubblicazione dei documenti dell'ATI (...), occorre considerare che, a fronte delle osservazioni presentate, nel rispetto dei termini, dalla stessa ATI, la SA si è determinata per l'ostensione in forma integrale, come da comunicazione del 30 maggio 2025, pubblicata sulla piattaforma e-procurement.

Ciò, peraltro, si noti, non ha precluso ad (...), come dalla stessa dichiarato, la possibilità di prendere contezza –prima del 30 maggio 2025 (data della sopra citata comunicazione di ostensione) – dell'offerta dell'ATI (...), nella versione oscurata, e delle motivazioni dell'oscuramento fornite dalla predetta ATI, pubblicati (e, poi, ritirati dalla SA), per mero errore di caricamento sul sistema della piattaforma telematica eproc.

Tanto chiarito, occorre osservare come, pure a fronte di espressa riserva formulata nel ricorso principale (pag. 8, punto I), parte ricorrente non abbia, poi, presentato motivi aggiunti con riguardo a quegli atti, all'esito della loro ostensione.

In ogni caso, per completezza sul punto, il Collegio osserva come la mancata immediata ostensione sul portale di tutti i documenti non sia, per gli operatori economici, mai ostativa ad un pieno esercizio del diritto di difesa. Per i casi, infatti, in cui la stazione appaltante non renda disponibili i documenti, contestualmente

all'aggiudicazione, valgono i principi già espressi dall'Adunanza Plenaria n. 12/2020: *“il termine per proporre ricorso avverso l'aggiudicazione non può decorrere fino a quando il ricorrente non abbia avuto accesso agli atti dai quali emerga la lesione dei propri interessi, e dai quali dunque sorga la necessità di proporre impugnazione”*. Questo orientamento garantisce all'operatore economico di poter esercitare il proprio diritto di difesa in modo pieno e consapevole, senza dover avviare un contenzioso sulla base di informazioni incomplete (cfr. in tal senso Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2025 n. 1631).

6.1.4. Alla luce delle suesposte considerazioni il motivo di ricorso è infondato.

6.2. Fondata è, invece, la censura di cui al punto II.

6.2.1. Con il secondo motivo di ricorso (...) ha lamentato la violazione degli artt. 68, comma 2, 110 del D.lgs. n. 36/2023, dell'art. 16, comma 4, del Bando Disciplinare, nonché dei principi di immutabilità e di non ambiguità dell'offerta: l'offerta dell'ATI (...) sarebbe stata da escludere, in primo luogo, in ragione dell'asserita genericità e indeterminatezza della stessa; in secondo luogo, perché nei giustificativi, prodotti in sede di verifica dell'anomalia, detta ATI, avrebbe modificato la propria offerta (anche) sul versante dell'imputazione soggettiva dei servizi. In collegamento a tale ultimo punto, la ricorrente (paragrafo II. 4 del ricorso), a riprova dell'illegittimità dell'operato del (...), asserisce che, nella fase terminale della procedura (la verifica di anomalia), il (...), che aveva già ritenuto come migliore l'offerta dell'ATI controinteressata, avrebbe dichiarato di non sapere quale dei due aderenti a tale ATI dovesse svolgere i servizi di cui alla lettera D dell'appalto. Nella memoria *ex* articolo 73 c.p.a. di parte ricorrente (pag. 13), si legge, ancora, che tale richiesta pervenuta all'ATI, in sede di verifica dell'anomalia, sarebbe illegittima in quanto non relativa ai costi: *“la richiesta di giustificativi era evidentemente inammissibile in radice proprio perché sul punto non ineriva ad alcuna voce di costo, ma era preordinata alla modifica, sotto il profilo soggettivo, delle dichiarazioni rese dai componenti dell'ATI; come lo era la specificazione all'uopo resa da detta ATP”*.

6.2.2. Il Collegio ritiene fondamentale, in via preliminare, affrontare la questione, posta da parte ricorrente, circa la legittimità della richiesta, in sede di verifica di anomalia dell'offerta, di specificazione del dato di ripartizione delle parti dell'appalto tra le due aderenti a detta ATI, riguardo alla componente di cui alla Lett. D.

La verifica di anomalia dell'offerta è disciplinata dall'art. 110 del Codice dei Contratti Pubblici, che stabilisce. *“1. Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa. 2. In presenza di un'offerta che appaia anormalmente bassa le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all'operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti, assegnando a tal fine un termine non superiore a quindici giorni”*.

Al fine di tracciare il perimetro delle questioni affrontabili in questa sede, il legislatore, al comma 3, chiarisce anche che le spiegazioni di cui al comma 2 possono riguardare tutta una serie di elementi, che vengono elencati e riguardano l'economia del processo; le soluzioni tecniche prescelte; le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente e l'originalità della prestazione oggetto dell'offerta.

Dalla normativa appena delineata, appare, dunque, con chiarezza come il subprocedimento in esame sia volto proprio e solo a giustificare i costi, come affermato, peraltro, dalla stessa aggiudicataria (pag. 14, punto 2.3. lett. b, della memoria conclusiva ex art. 73 c.p.a.), ove si legge, testualmente, che *“nei giustificativi resi in data 4.04.2025, che per la loro natura dovevano (e devono) giustificare solo i costi...”*.

Orbene, da tutto quanto appena esposto emerge, con evidenza, il contrasto tra l'operato della SA e l'articolo sopraindicato, in relazione alla richiesta in esame, effettuata in sede di verifica dell'anomalia, in quanto tale richiesta, come correttamente osservato da parte ricorrente, non ineriva ad alcuna voce di costo, ma concerneva l'imputazione, sotto il profilo soggettivo, delle prestazioni di cui

alla lettera D.

6.2.3. Per quel che concerne, gli obblighi dichiarativi in esame il Collegio ritiene utile, prima di esporre le ragioni di fondatezza della censura, delineare la cornice normativa e giurisprudenziale in materia.

In particolare, l'articolo 68, co. 2, del Codice dei Contratti stabilisce che *“in sede di offerta sono specificate le categorie di lavori o le parti del servizio o della fornitura che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati, con l'impegno di questi a realizzarle”*. L'art. 16, co. 4, del Bando, inoltre, richiede agli aderenti all'ATI di indicare *“le parti del servizio/fornitura, ovvero la percentuale in caso di servizio/forniture indivisibili, che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti”*. In proposito, occorre rilevare come la distinzione, operata dalla previsione di gara sia logica e ragionevole, perché per le sole prestazioni indivisibili non può differenziarsi l'apporto di ciascuna impresa in base al “quid”, ma al “quantum” di apporto di ogni partecipante al raggruppamento; al contrario, in caso di prestazioni “divisibili”, è opportuno comprendere “chi fa cosa”, e ciò nell'interesse pubblico ad accertare, da un lato, gli specifici impegni esecutivi assunti da ciascun operatore all'interno del raggruppamento, dall'altro lato, il possesso da parte delle diverse singole imprese esecutrici dei requisiti di ordine speciale richiesti per l'esecuzione delle prestazioni. Orbene, le prestazioni oggetto del bando sono chiaramente divisibili, in quanto la *lex specialis* (art. 3.1 del Bando) ha, chiaramente, suddiviso il servizio per cui è causa in cinque componenti, contraddistinguendole con le lettere “A, B, C, D ed E”, già riportate al punto 1 della presente decisione.

In proposito, giova riportare i principi espressi dalla consolidata giurisprudenza amministrativa, con riferimento alla disciplina, *ratione temporis* vigente, dettata dall'art. 48, comma 4, d.lgs. n. 50 del 2016, applicabili, vista l'identità del dato letterale e di quello telelogico, al precetto dettato dall'art. art. 68, comma 2, del D.lgs. n. 36/2023, perfettamente in linea di continuità con la normativa anteriore. In particolare: *“Deve pertanto ribadirsi che l'impegno ad eseguire l'appalto sulla base di una*

*determinata ripartizione delle quote di esecuzione tra le imprese facenti parte di un raggruppamento temporaneo deve essere già definito al momento in cui si partecipa alla gara, come previsto dal più volte citato art. 48, comma 4, d.lgs. n. 50 del 2016, poiché in questo modo le imprese raggruppate (così come quelle consorziate) formalizzano nei loro rapporti e nei confronti dell'amministrazione la misura entro la quale si assumeranno l'esecuzione del contratto e la corrispondente misura dei requisiti di qualificazione di cui devono essere in possesso (ex multis, Cons. Stato, V, 21 giugno 2017, n. 3029). Ne segue che questo impegno non può essere modificato in corso di gara, attraverso il potere di soccorso istruttorio della stazione appaltante. Infatti, in questo modo si consentirebbe eventuali aggiustamenti secondo convenienza in relazione ai requisiti di qualificazione in concreto utilizzabili da ciascuna impresa consorzata, e comunque si consentirebbe di mutare le condizioni economiche e di futura esecuzione del contratto attraverso una differente ripartizione delle relative quote. In questo senso si è del resto espressa l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, nella sentenza 5 luglio 2012, n. 26, laddove evidenzia che l'obbligo di specificazione delle quote di esecuzione del contratto è espressione di un principio generale che va assolto a pena di esclusione in sede di formulazione dell'offerta, poiché soddisfa l'esigenza, consustanziale alla funzione dei raggruppamenti, che risulti quale sia il ruolo operativo assegnato a ciascuna delle imprese raggruppate e consorziate, allo scopo di evitare che si avvalgano del raggruppamento non per unire le rispettive disponibilità tecniche e finanziarie, ma per aggirare le norme di ammissione nel bando e consentire la partecipazione di imprese non qualificate (cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sez. V, 12.01.2021, n. 400)''.*

Orbene, in base ai consolidati principi della giurisprudenza in materia:

- l'impegno ad eseguire l'appalto, sulla base di una determinata ripartizione tra le imprese facenti parte di un raggruppamento temporaneo, deve essere già definito al momento in cui si partecipa alla gara, al fine di formalizzare nei loro rapporti e nei confronti dell'amministrazione la misura entro la quale si assumeranno l'esecuzione del contratto;
- tale obbligo dichiarativo, in fase di partecipazione alla gara, è espressione di un principio generale, che deve essere assolto, a pena di esclusione;

- conseguentemente, l'impegno non può essere modificato in corso di gara.

A fronte degli obblighi dichiarativi sopra richiamati, emerge, dalla documentazione versata in atti, che:

- nelle rispettive domande di partecipazione, (...) e (...) hanno dichiarato che avrebbero svolto pro quota (il 5,8% la mandante e il 94,2% la mandataria) l'intero servizio messo a bando, senza specificazione delle parti, contraddistinte, come detto, dalla lex specialis in A, B, C, D ed E;

- nell'atto di impegno a costituire l'ATI, (...) e (...), invece, hanno dichiarato che, per il 94,2%, tutte le componenti del servizio (A, B, C, D ed E) sarebbero state svolte dalla mandataria (...); mentre la mandante (...) avrebbe svolto, per il restante 5,8%, solo le componenti di cui alle lettere A, B, D ed E, rinunciando, pertanto, contrariamente a quanto dichiarato nella domanda di partecipazione, a svolgere i servizi di cui alla Lettera C;

- in sede di giustificativi, su esplicita richiesta della SA, è stato dichiarato, invece, che i servizi di cui alla Lettera C e alla Lettera D sarebbero stati svolti solo dalla mandataria (...), quindi con il venir meno, per (...), anche del servizio di cui alla lett. D, contrariamente a quanto dichiarato nella domanda di partecipazione e nell'atto d'impegno. Per la parte del servizio di cui alla Lettera B, nei giustificativi si legge, invece, che: *“Il costo del Servizio risulta zero in quanto le attività afferenti allo stesso sono svolte dalla Referente del Servizio, i cui costi sono già ricompresi alla voce E. Servizi di Management; supporto è altresì fornito dai profili professionali aggiuntivi a titolo volontario di cui al punto B2 della Relazione tecnica dei servizi offerti”*. Considerato che la Referente del Servizio, (...) afferisce alla mandante (...), secondo parte ricorrente, dai giustificativi si ricaverebbe l'indicazione per cui la prestazione di cui alla Lettera B sarebbe in capo solo alla mandante (...), in contrasto con quanto dichiarato nella domanda di partecipazione e nell'atto d'impegno.

6.2.4. Orbene, alla luce delle dichiarazioni, effettuate da (...) e (...), nella domanda di partecipazione, nell'atto di impegno e nei giustificativi, emerge la non

conformità delle stesse alla *lex specialis* e alla normativa primaria in esame, per la contraddittorietà e l'indeterminatezza soggettiva delle dichiarazioni e, pertanto, dell'impegno assunto dagli aderenti all'ATI (...), in relazione ad alcune parti del servizio, in aperto contrasto, dunque, con la finalità legislativa: riscontro della serietà e affidabilità dell'offerta e individuazione dell'oggetto e dell'entità delle prestazioni, che saranno eseguite dalle singole imprese raggruppate.

Peraltro, come detto, su espressa richiesta di specificazione della SA nel corso del subprocedimento di verifica dell'anomalia, l'ATI aggiudicataria, quanto meno in relazione alla lett. D, ha, certamente, modificato, in corso di gara, il dato già reso nella domanda di partecipazione e nell'atto d'impegno. Si dimostra, pertanto, privo di pregio l'assunto dell'ATI (...) per cui *“la S.A., dall'esame di tutta la documentazione presentata in sede di gara dall'ATI (...), era comunque in grado di comprendere sia le parti rese da ciascuna parte aderente che la relativa percentuale dei servizi erogati”*. Se così fosse stato, la SA non avrebbe avuto alcuna ragione per formulare, nei confronti dell'ATI aggiudicataria, in sede di giustificativi, il testuale quesito: *“specificare il dato di ripartizione delle parti dell'appalto tra i due aderenti a detta ATI riguardo alla componente di cui alla Lett. D”*.

6.2.5. Alla luce di quanto sopra, risulta illegittimo e, pertanto, deve essere annullato il provvedimento di ammissione dell'ATI (...) (giusta verbali della Commissione giudicatrice n. 2 del 17.7.2024 e n. 4 del 24.7.2024, dai quali si evince l'ammissione dell'aggiudicataria alle fasi successive della gara per la conformità della posizione della concorrente rispetto ai requisiti e alle condizioni di partecipazione previsti dal bando), nonché la nota prot. n. 3047 del 30.4.2025, con cui il RUP ha dato atto dell'esito favorevole del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'ATI (...), pur in presenza della modifica del dato di ripartizione delle parti dell'appalto tra i due aderenti a detta ATI riguardo alla componente di cui alla Lett. D.

6.3. Con il terzo motivo di ricorso, poi, la ricorrente ha lamentato la violazione

dell'art. 70, comma 4, dell'art. 110 del D. Lgs. n. 36/2023 e la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.: l'aggiudicazione sarebbe viziata per la mancata esclusione dell'ATI (...), la cui offerta sarebbe carente di talune prestazioni essenziali per la corretta gestione del servizio (hosting del sito internet, chat, operatrici senza adeguate e specifiche competenze ecc.) e, pertanto, non rispondente a quanto richiesto dall'art. 10 del Capitolato.

#### 6.3.1. Il motivo è fondato.

In particolare, il motivo è suscettibile di positiva valutazione, per quel che concerne le doglianze relative all'hosting e alla chat.

#### 6.3.2. Alcune precisazioni in punto di fatto appaiono necessarie al fine del decidere.

In relazione all'hosting del sito, nessun riferimento è contenuto né nell'offerta tecnica dell'ATI (...); né nel contratto di avvalimento con (...), ove non figurano indicazioni in ordine alla tipologia di hosting prevista per il sito o ai relativi costi.

In relazione alla chat, l'unico riferimento contenuto nell'offerta tecnica dell'ATI (...) è il testuale: *“La Chat sul sito [www.1522.eu](http://www.1522.eu) e la Chat dall'App 1522 verranno sincronizzate su un unico backend, in modo tale che sia più immediata la gestione dei due strumenti anche contemporaneamente”*. Dunque, non è rinvenibile alcun riferimento sulla tipologia e sulle caratteristiche del prodotto chat prescelto, che, come si vedrà di seguito, rivestono per la SA particolare rilevanza, in considerazione della delicatezza del servizio oggetto dell'affidamento. Orbene, la mancanza di tali riferimenti porta a concludere nel senso di una mancata previsione/progettazione del prodotto chat. Conclusione avvalorata, peraltro, dalla incontestata (e anzi confermata) richiesta, da parte di (...) a (...), di quotazione/noleggio del prodotto Chat precedentemente in uso, al fine di scongiurare il rischio di discontinuità della chat.

Ciò chiarito in punto di fatto, in diritto occorre rilevare come l'art. 3, lett. c), del Capitolato specifichi:

- con riferimento all'hosting: *“L'Aggiudicatario dovrà gestire l'hosting del sito sul data center corrente o su uno a sua scelta purché rispondente a requisiti di affidabilità e sicurezza equivalenti a quelli attuali”*;

- con riferimento alla chat: *“Sul sito del 1522 è attualmente inserito un prodotto di Chat che permette la comunicazione con il personale addetto del servizio “1522”. L'Aggiudicatario dovrà mantenere tale forma di comunicazione mediante un prodotto di Chat anche, ove necessario, modificando il sito in modo da integrarlo con un prodotto di caratteristiche analoghe all'attuale. Considerata l'importanza del servizio, necessario per consentire anche alle persone disabili di contattare il 1522, l'Aggiudicatario dovrà garantire la continuità della comunicazione mediante Chat”*.

Ciò chiarito, vale richiamare i principi giurisprudenziali che regolano la distinzione tra “requisiti di partecipazione alla gara” e “requisiti per l'esecuzione del contratto”, nonché la disciplina che regola la gara per cui è causa.

La distinzione tra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione fa capo alla previsione di cui all'art. 113, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 che – nel dare recepimento alla normativa eurocomune – facoltizza le stazioni appaltanti a richiedere agli operatori concorrenti, in aggiunta al possesso dei “requisiti” e delle “capacità” oggetto di valutazione selettiva di cui all'art. 100, ulteriori “requisiti particolari”.

La giurisprudenza colloca tra i requisiti di esecuzione gli elementi caratterizzanti la fase esecutiva del servizio così distinguendoli dai primi, che sono invece necessari per accedere alla procedura di gara, in quanto requisiti generali di moralità e requisiti speciali attinenti ai criteri di selezione. Non essendo in discussione che il possesso dei requisiti di partecipazione sia richiesto al concorrente sin dal momento della presentazione dell'offerta, merita evidenziare che i requisiti di esecuzione sono, di regola, condizioni per la stipulazione del contratto di appalto (Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 2020, n. 5734; id. 30 settembre 2020, n. 5740; id. 12 febbraio 2020, n. 1071), pur potendo essere considerati nella *lex specialis* come

elementi dell'offerta, a volte essenziali (Cons. Stato, sez. V, 3 aprile 2019, n. 2190), più spesso idonei all'attribuzione di un punteggio premiale (Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 2019, n. 5309; id. 25 marzo 2020, n. 2090).

Sul punto, è intervenuta la Corte di giustizia UE (sez. I, 8 luglio 2021, n. 428) che ha chiarito come l'attrazione di una specifica capacità prestazionale nell'alveo dei requisiti di partecipazione, sebbene inerente *stricto sensu* alle concrete modalità di svolgimento della futura attività contrattuale, dunque dell'offerta, ben può essere giustificata dal rafforzamento dell'esigenza per la stazione appaltante di assicurarsi, a monte, che coloro che partecipano alla gara dimostrino di poter essere nelle condizioni di svolgere determinate prestazioni richiedenti caratteristiche operative peculiari.

Si è affermato il condivisibile orientamento giurisprudenziale secondo il quale la regolazione dei requisiti di esecuzione va rinvenuta nella *lex specialis*, con la conseguenza che, se richiesti come elementi essenziali dell'offerta o per l'attribuzione di un punteggio premiale, la loro mancanza al momento di partecipazione alla gara comporta, rispettivamente, l'esclusione del concorrente o la mancata attribuzione del punteggio; se richiesti come condizione per la stipulazione del contratto, la loro mancanza rileva al momento dell'aggiudicazione o al momento fissato dalla legge di gara per la relativa verifica e comporta la decadenza dall'aggiudicazione, per l'impossibilità di stipulare il contratto addebitabile all'aggiudicatario (Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2022, n.1617).

6.3.3. Calando detti principi sulla fattispecie oggetto di causa, ritiene il Collegio che i requisiti in esame siano stati richiesti come elementi essenziali dell'offerta, la cui presenza, in sede di partecipazione, appunto, si giustifica in considerazione della delicatezza del Servizio (di pubblica utilità).

In particolare, il capitolato annovera, all'art. 3, l'hosting e la chat nella sezione rubricata "CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E MODALITA' DI SVOLGIMENTO". Anche se da ciò non è dato escludere che si tratti di requisiti

di esecuzione del contratto, necessari per la stipulazione dello stesso; che gli stessi siano elementi essenziali dell'offerta e, pertanto, necessari ai fini della partecipazione alla gara è, si noti, *ex se* evincibile dalla lettura dell'art. 3, lett. c), che prescrive, come detto:

- in relazione all'hosting del sito, la gestione *“sul data center corrente o su uno a sua scelta purché rispondente a requisiti di affidabilità e sicurezza equivalenti a quelli attuali”*;

in relazione alla chat, il mantenimento di tale forma di comunicazione, *“mediante un prodotto di Chat anche, ove necessario, modificando il sito in modo da integrarlo con un prodotto di caratteristiche analoghe all'attuale, e, “considerata l'importanza del servizio” la garanzia della “continuità della comunicazione mediante Chat”*.

In particolare, la precisazione nel Bando, al fine evidente di un controllo in tal senso da parte della SA nella fase di selezione/valutazione delle offerte, della necessità di un *hosting* rispondente ai requisiti di affidabilità e sicurezza, equivalenti a quelli della precedente gestione; nonché di un prodotto chat con caratteristiche analoghe a quelle della precedente gestione, porta a concludere, anche in considerazione della dichiarata (dal Capitolato) importanza del servizio, nel senso che fosse necessario aver previsto/progettato tali elementi, con le indicate caratteristiche (sempre dal Capitolato), sin dall'atto della presentazione della domanda.

Milita, in questo senso, la previsione di cui all'art. 10, lett. a), del Capitolato, che impone all'offerente di approntare una determinata infrastruttura tecnologica propria, *“onde garantire l'erogazione del servizio di assistenza per il tramite del “1522” senza soluzione di continuità”*.

Da quanto sopra osservato, deriva che l'offerta dell'ATI (...) avrebbe dovuto essere esclusa, ai sensi del sopra richiamato art. 70, comma 4, perché carente di talune prestazioni ineludibili ed essenziali e, pertanto, non conforme ai documenti di gara.

6.3.4. Il Collegio non condivide, invece, i profili di doglianza contenuti al punto

III.1.5. del ricorso e relativi al numero delle operatrici di comunicazione. Sul punto, lamenta la ricorrente la riduzione del numero da 4, nell'offerta tecnica, a 3, nei giustificativi.

In proposito, basta richiamare i principi espressi dalla consolidata giurisprudenza amministrativa, per la quale *“il procedimento di verifica dell'anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (tra le tante, Cons. di Stato, sez. V, 2 maggio 2019, n. 2879; sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726; sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978)”*.

6.3.5. Per quel che concerne, le ulteriori presunte difformità rispetto alla documentazione di gara (punti del ricorso III.1.2, relativo alla predisposizione e gestione delle Schede; III.1.4, relativo al personale e alle relative competenze; III.4, relativo a punteggi riferiti ad asserite parti di servizio mancanti di componenti essenziali), ritiene il Collegio di aderire al condivisibile orientamento giurisprudenziale per cui *“I punteggi tecnici attribuiti riflettono tale valutazione, che è espressione di discrezionalità tecnica sindacabile solo per manifesta illogicità o travisamento dei fatti (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2019 n. 5259; Id., sez. III, 6 febbraio 2017, n. 514; Id., sez. V, 17 novembre 2016, n. 4755; Delibere ANAC n. 197 del 13 marzo 2019, n. 438 del 27 aprile 2017, n. 488 del 3 maggio 2017 e n. 672 del 14 giugno 2017), qui insussistenti?”*.

Il motivo n. 3 va, dunque, accolto nei termini di cui sopra.

6.4. Con il quarto motivo di ricorso, (...) ha dedotto, altresì, la violazione dell'art. 110 del D. Lgs. n. 36/2023, dell'art. 23 del Bando-Disciplinare, degli artt. 3, 41 e 97 Cost, del principio di intangibilità dell'offerta tecnica, nonché la manifesta illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dei provvedimenti impugnati: nella prospettazione di parte ricorrente i giustificativi sarebbero stati illegittimamente

resi dall'ATI (...) oltre il termine massimo di 15 giorni dalla prima richiesta pervenuta dal (...) e, comunque, in tali giustificativi non vi sarebbe traccia della copertura di alcune voci di costo relative a determinate prestazioni del servizio.

In particolare, in relazione all'asserito illegittimo superamento del termine massimo di 15 giorni assegnabile per i giustificativi, ex art. 110, co. 2, del d.lgs. n. 36/23, parte ricorrente osserva come la dilatazione dello stesso per ben 44 giorni (dal 20.2.2025 al 5.4.2025) sarebbe, del tutto immotivata, visto che la riammissione alla gara della (...), presa a fondamento della sospensione di tale termine, era slegata dalla verifica di anomalia già avviata sull'offerta dell'ATI (...) e che, a quel punto, ben poteva e doveva essere finalizzata.

#### 6.4.1. Il motivo è fondato.

Giova, prima di evidenziare le ritenute ragioni di fondatezza della censura, richiamare la cornice normativa che qui rileva, data dall'art. 110, co. 2, del d.lgs. n. 36/23; nonché dall'art. 23 del Bando-Disciplinare. In particolare:

- l'art. 110, co. 2, dispone: *“In presenza di un’offerta che appaia anormalmente bassa le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all’operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti, assegnando a tal fine un termine non superiore a quindici giorni?”* (la disposizione è contenuta anche all'art. 23 del Bando-Disciplinare);

La disposizione delinea una procedura basata su un termine acceleratorio, “non superiore” a quindici giorni, che evidenzia la necessità del superamento della prima parvenza di anomalia nel minor tempo possibile. Vale la pena, in proposito, ricordare come “la certezza dei tempi” relativi alle procedure di gara e alla stipula dei contratti siano stati criteri di esercizio della delega legislativa nella redazione del nuovo codice, espressamente previsti all'art. 1, c. 2, lett. m) della L. 21 giugno 2022, n. 78.

Proprio in questa ottica si pone anche l'art. 17, co. 10, il quale prescrive: *“La pendenza di un contenzioso non può mai giustificare la sospensione della procedura o dell’aggiudicazione, salvi i poteri cautelari del giudice amministrativo e quelli di autotutela della*

*stazione appaltante o dell'ente concedente, da esercitarsi da parte del dirigente competente”.*

Tale articolo mira a contrastare il “fenomeno del blocco della procedura” e l’aggravio dei tempi procedurali, conseguenti alla proposizione di un ricorso, avverso gli atti di gara. Queste esigenze sono state considerate particolarmente rilevanti dal legislatore, anche in considerazione degli impegni assunti con il PNRR.: accelerare lo svolgimento delle gare e la stipulazione dei contratti pubblici, in modo tale che l’esecuzione avvenga in tempi ragionevolmente rapidi.

Le due norme appena richiamate (artt. 110, co. 2, e 17, co. 10), da leggersi, per quel che qui rileva, dunque, congiuntamente, sono attuazione del principio di speditezza dell’azione amministrativa, riconducibile a quello di buon andamento di cui all’art. 97, co. 2, Cost.

6.4.2. Alla luce di quanto sopra esposto, risulta illogica e irragionevole e contrasta con gli artt. 110 del D. Lgs. n. 36/2023 e 3, 41 e 97 Cost. la dilatazione temporale, dovuta alla sospensione del subprocedimento di verifica dell’anomalia, in attesa dell’esito del ricorso, promosso da (...) avverso la propria esclusione.

6.4.3. Il Collegio non ritiene, invece, suscettibili di positivo accertamento le censure concernenti l’asserita illegittimità dei provvedimenti impugnati, in quanto in tali giustificativi non vi sarebbe traccia della copertura di alcune voci di costo relative a determinate prestazioni del servizio. In proposito, si rinvia al punto 6.3.4. della presente decisione, ove il Collegio ha chiarito, richiamando i consolidati principi giurisprudenziali in proposito, che la valutazione di congruità dell’offerta deve essere globale e sintetica.

7. Assorbito, quant’altro, in quanto proposto, nel ricorso principale, in via subordinata.

8. Con ricorso per motivi aggiunti, (...), ha impugnato la nota prot. 3683 del 26.5.2025, mediante la quale il (...) ha riscontrato negativamente la richiesta di riesame del provvedimento di aggiudicazione, al fine di un eventuale annullamento in autotutela. Con tale ricorso ha lamentato la violazione degli artt. 17, comma 9,

70, comma 4, e 110 del D.Lgs. n. 36/23; degli artt. 23 e 11 del Bando-disciplinare; la violazione del principio di immutabilità dell'offerta e del principio della par *condicio competitorum*; nonché l'eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, difetto di motivazione, carenza di istruttoria, perplessità.

8.1. Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame delle censure relative agli artt. 70, comma 4, e 110 del D.Lgs. n. 36/23, all'art. 23 del Bando-disciplinare, nonché alla violazione del principio di immutabilità dell'offerta, in quanto già ampiamente trattate ai punti 6.2., 6.3. e 6.4. della presente decisione.

Il ricorso per motivi aggiunti è fondato.

8.1.1. Parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 17, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023, in relazione alla decisione di consegnare, in via d'urgenza, il servizio al 1° giugno 2025, stante il difetto dei presupposti ivi sanciti.

La censura è fondata.

L'ATI (...) e la SA, in relazione all'asserito difetto dei presupposti di fatto per l'applicazione della disposizione sopraindicata, non forniscono argomentazioni. Qualche cenno, in proposito, si può trarre, in via indiretta, dalla memoria del 15 giugno 2025 della SA, prodotta in vista della successiva camera di consiglio. In particolare, nella sezione riservata al fatto si legge: *“considerata l'imminente scadenza della terza proroga tecnica del contratto vigente al 31 maggio 2025 e difettando i presupposti per una quarta proroga tecnica, che mai avrebbe superato un ulteriore controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, essendo consentita solo “per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura” (art. 120, comma 11, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), la RUP ha richiesto l'esecuzione anticipata del contratto in via d'urgenza”*.

Orbene, il (...) ha ritenuto di consegnare in via d'urgenza il servizio, perché, nel caso di specie, ha ritenuto mancare i presupposti di cui al sopraindicato art. 120, comma 11.

I presupposti che, a questo Collegio, appaiono mancare, nella fattispecie concreta che ci occupa, sono quelli indicati dall'art. 17. co. 9 del Codice degli Appalti

sopraindicato, per il quale: *“L'esecuzione d'urgenza è effettuata quando ricorrono eventi oggettivamente imprevedibili, per evitare situazioni di pericolo per persone, animali, cose, per l'igiene e la salute pubblica, per il patrimonio storico, artistico, culturale, ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti dell'Unione europea”*.

Non sussiste, infatti, nel caso di specie né *“l'evento oggettivamente imprevedibile”* (nel quale non può certamente essere ricompreso il ricorso, avverso l'aggiudicazione, del gestore uscente, secondo graduato), né il pericolo della *“mancata esecuzione immediata della prestazione”*, perché, appunto, eseguibile dal gestore uscente, che all'epoca svolgeva ancora la prestazione.

Alla luce di quanto sopra, la censura è fondata, anche in considerazione di quanto prescritto dall'art. 64, co. 1 e 2, c.p.a..

8.1.2. Parte ricorrente lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 11 del Bando-Disciplinare, rubricato *“divieto di subappalto”*.

In particolare, in relazione alla figura del Sig. (...), parte ricorrente osserva come quest'ultimo, definito dall'ATI (...) come Consulente tecnico:

- risulti, in realtà, inserito in uno studio professionale, non organicamente connesso alla (...),
- non sia mai citato in alcuna parte dell'offerta avversaria, né come soggetto inserito nell'organigramma dell'ATI (...), né come professionista esterno,
- sia un soggetto terzo individuato *ex post* (a seguito dell'indisponibilità e del rifiuto dell'ausiliaria della ricorrente - la (...) - di *“integrare”* l'offerta avversaria) per supplire alla grave carenza accertata.

In proposito, osserva l'aggiudicataria (memoria del 9 settembre 2025):

- è un consulente tecnico di (...), con partita Iva, che esegue in favore dell'aggiudicataria alcune prestazioni accessorie e/o sussidiarie del servizio, il cui importo è esiguo;

- le attività di “Hosting sito web, configurazione dominio e DNS”, “Gestione e aggiornamento APP 1522 per Android e iOS” e “Ristrutturazione e ottimizzazione APP 1522 per Android e iOS” sono tutte prestazioni funzionali e di supporto rispetto all’attività primaria o principale resa dall’ATI (...), vale a dire l’attività di pronta assistenza alle vittime;
- il rapporto contrattuale intercorrente tra il Sig. (...) e (...) configura *ictu oculi* un contratto d’opera;
- pertanto, risulta applicabile il modulo esonerativo di cui all’art. 119, comma 3, lettera a), del D. Lgs. 36/2023: *“Non si configurano come attività affidate in subappalto, per la loro specificità, le seguenti categorie di forniture o servizi: a) l’affidamento di attività secondarie, accessorie o sussidiarie a lavoratori autonomi”*.

#### 8.1.3. La censura è fondata.

Come correttamente osservato da parte ricorrente, la natura “secondaria” o “accessoria” di una prestazione non si può dedurre dalla quotazione offerta da un concorrente, che si sia unilateralmente determinato a quotare un servizio per cifre particolarmente basse. La natura “secondaria” o “accessoria” delle prestazioni deve, infatti, desumersi solo ed esclusivamente dalla disciplina di gara.

In proposito, il Bando-Disciplinare:

- all’art. 3.1. rubricato “oggetto dell’appalto”, premettendo che: *“Il servizio si articola nelle seguenti componenti che dovranno essere gestite in modo integrato”*, descrive cinque prestazioni e le contraddistingue con le lett. A, B, C, D, E (per le singole prestazioni cfr. punto 1 della presente decisione);
- all’art. 11, rubricato “divieto di subappalto”, prescrive: *“Considerata la stretta e interdipendente correlazione funzionale ed operativa tra le prestazioni, le quali hanno come obiettivo una qualificata ed efficiente assistenza alle donne vittime di violenza maschile e stalking, anche attraverso un costante monitoraggio del fenomeno e la diffusione dei canali informativi e di promozione del servizio, l’affidatario dovrà eseguire direttamente le prestazioni, con divieto di subappalto”*.

Ora è evidente, dal combinato disposto delle disposizioni del bando appena richiamate, che l'unico servizio è articolato in cinque prestazioni e che, considerata la stretta e interdipendente correlazione, funzionale e operativa, tra le stesse, l'affidatario *“deve eseguirle direttamente”*, senza poter ricorrere al subappalto, pena la violazione dell'art. 11 del Bando-Disciplinare.

Tale conclusione è, peraltro, avvalorata dall'inciso, sempre all'art. 11, per cui le prestazioni (che all'art. 3 del Bando sono contraddistinte, come detto, dalle lett. A, B, C, D, E) hanno come obiettivo comune una qualificata ed efficiente assistenza alle vittime.

Orbene, alla luce di quanto sopra, le prestazioni, di cui il Sign. (...) si fa carico con l'atto d'impegno prodotto in atti, lungi dal poter essere considerate “sussidiarie” o “accessorie”, rispetto a quelle oggetto di appalto, ne costituiscono proprio parte dell'oggetto (art. 3, lett. C, del Capitolato). Tale conclusione, peraltro, è avvalorata da quanto affermato dall'Avvocatura Generale dello Stato, secondo la quale *“in tutta evidenza, che le attività richieste nel bando di gara – di cui alle lettere A, B C, D ed E – non possono in alcun modo essere considerate “autonome” e “partitamente suddivise”, rappresentando, invece, prestazioni che si integrano tra loro, aventi tutte carattere primario-essenziale, ove nessuna è secondaria all'altra; trattasi, come visto innanzi, di un unico appalto a gestione integrata di più servizi”* ( cfr. pag. 4 della memoria di replica).

Come correttamente osservato dalla ricorrente, la tesi della controinteressata, se fondata, implicherebbe che tutte le componenti del servizio (B, C, D ed E), diverse da quella contraddistinta con la Lettera A (relativa alla “Pronta assistenza alle vittime per il tramite del numero di pubblica utilità 1522”), siccome asseritamente “accessorie” o “sussidiarie” ex art. 119 d.lgs. n. 36/2023, potrebbero essere affidate sempre a terzi, senza mai ricadere entro la disciplina del subappalto. Tale lettura si dimostra irragionevole, in quanto svuota, completamente, di significato il divieto di subappalto posto dall'art. 11 del Bando.

Per completezza, sul punto, il Collegio osserva come un'attività possa considerarsi

“accessoria” o “sussidiaria” e, dunque, il suo espletamento possa non integrare il subappalto, ai sensi dell’art. 119 del d.lgs. n. 36/23, solo quando la prestazione non costituisce quella oggetto dell’appalto. Per converso, come chiarito da un condivisibile orientamento giurisprudenziale in materia, ricorre la figura del subappaltatore, quando le prestazioni, che egli ha posto in essere, avrebbero dovuto essere svolte dall’aggiudicataria e devono ritenersi parte dell’esecuzione delle prestazioni, oggetto delle obbligazioni assunte con la stipulazione del contratto (Cons. Stato, sez. IV, 11.12.2023, n. 10675).

9. Conclusivamente, alla luce di tutto quanto sopra esposto, il Collegio accoglie il ricorso principale e i motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla il provvedimento di ammissione dell’ATI (...) alle fasi successive della gara, la nota prot. n. 3047 del 30.4.2025 di esito positivo del subprocedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta e il decreto di aggiudicazione del 30 aprile 2025, con l’ordine per l’Amministrazione resistente di rideterminarsi in stretta conformità a quanto indicato nelle motivazioni che precedono.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei sensi indicati in motivazione e, per l’effetto, annulla i provvedimenti ivi indicati, con l’ordine per l’Amministrazione resistente di rideterminarsi secondo quanto sopra indicato.

Condanna la (...) e la controinteressata, ciascuna per l’importo di euro 2000,00 (duemila/00), al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2025 con l’intervento dei magistrati:

Pierina Biancofiore, Presidente

Luca De Gennaro, Consigliere

Claudia Favaccio, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Claudia Favaccio**

**IL PRESIDENTE**

**Pierina Biancofiore**

**IL SEGRETARIO**