

TAR Emilia Romagna – Parma, Sezione Prima, Sentenza n. 168 del 31 marzo 2026

Appalti pubblici – Utilizzo di modulistica non aggiornata – Errore inescusabile – Inammissibile
soccorso istruttorio

Pubblicato il 31/03/2026

N. 00168/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00705/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 705 del 2025, proposto da (...) 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 Registri di Giustizia;

contro

Ministero (...), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege* in (...);

(...), in persona del Provveditore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege* in (...);

nei confronti

(...) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

(...) s.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del decreto n. 1323 del 17 novembre 2025 recante “*Determina di aggiudicazione-efficacia*”, con il quale il Provveditorato ha disposto l'aggiudicazione della procedura di gara “*finalizzata alla conclusione di un Accordo quadro per l'affidamento - con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi del combinato disposto degli articoli 59, 71 e 108 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e ss. mm. ii. dell'Appalto di fornitura del Vitto dei detenuti ed internati ristretti negli Istituti penitenziari per adulti di Parma e Piacenza della regione Emilia-Romagna - CIG (...)*” in favore della società (...) s.r.l.;
- della nota prot. 56091.U del 17 novembre 2025, con la quale il Provveditorato ha comunicato l'intervenuta aggiudicazione della procedura di gara agli altri operatori economici;
- della successiva nota prot. 60057.U del 10 dicembre 2025 avente ad oggetto “*comunicazione di aggiudicazione*”, con la quale il Provveditorato ha autorizzato l'aggiudicataria a prendere contatti con l'Amministrazione per l'avvio delle attività prodromiche all'esecuzione del contratto;
- della nota prot. 56916.U del 21 novembre 2025 recante “*Trasmissione atti di gara*”, con la quale il Provveditorato (i) ha comunicato di aver caricato la documentazione di gara relativa alla società (...) s.r.l. (prima in graduatoria) nella sezione “*Gestione pacchetti documentati*” della piattaforma “*Acquisti in rete*” di Consip s.p.a., e (ii) ha osteso a mezzo *pec* le offerte dei primi cinque concorrenti, ivi inclusa quella di (...) s.r.l. (seconda in graduatoria);
- della nota del 4 agosto 2025 con la quale il Provveditorato ha comunicato di non accogliere l'istanza di rettifica per errore materiale *ex art.* 101, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 presentata da (...) in data 31 luglio 2025;
- ove occorrer possa, di tutti gli atti ad essi presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, ivi inclusi il bando di gara, il disciplinare di gara, il capitolato prestazionale, l'appendice 1 al capitolato prestazionale, l'appendice 2 al capitolato prestazionale, tutti i verbali di gara della commissione giudicatrice, nonché tutti gli atti relativi al sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, ancorché non conosciuti dalla Società;
... e per la declaratoria ... del diritto dell'odierna ricorrente a conseguire l'aggiudicazione della gara e dell'inefficacia del contratto d'appalto, ove *medio tempore* stipulato, nonché per l'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 121, 122, 123 e 124 c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero (...), del Provveditorato (...) e della controinteressata (...) s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2026 la dott.ssa Caterina Luperto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con determinazione a contrarre n. 591 del 20 maggio 2025 il Provveditorato (...) ha disposto l'avvio di una procedura di gara aperta, sopra soglia comunitaria, con aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi degli artt. 59, 71 e 108 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36 (Codice dei contratti pubblici), per la conclusione di un accordo quadro relativo all'affidamento dell'appalto di fornitura del vitto dei detenuti degli Istituti Penitenziari di Parma e Piacenza, da svolgersi mediante l'approvvigionamento e consegna di derrate alimentari necessarie al confezionamento di pasti giornalieri completi (colazione, pranzo e cena), conforme ai criteri ambientali minimi (CAM) di cui al Decreto Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare n. 65 del 10 marzo 2020.

Con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 6 giugno 2025, è stata quindi indetta la procedura di gara per l'affidamento della fornitura in questione, con scadenza della presentazione delle offerte alla data del 15 luglio 2025 e scadenza del termine per la richiesta di chiarimenti al 30 giugno 2025.

Alla pubblicazione del bando sono poi seguiti diversi comunicati di rettifica, tra cui quello del 9 luglio 2025, con cui la Stazione Appaltante ha variato la *lex specialis* di gara inserendo il criterio premiale per la certificazione di "parità di genere", obbligatorio ai sensi dell'art. 108, comma 7, del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36, con conseguenziale rettifica e integrazione del disciplinare di gara, del capitolato prestazionale e del "Modello 3 – Facsimile dichiarazione Offerta tecnica".

In particolare, nel comunicato di rettifica del 9 luglio 2025 è stato precisato che «*Si rettificano i seguenti documenti di gara: 1. Disciplinare di gara: 1.1 Sezione "16. OFFERTA TECNICA" (...) Dopo il punto "E", inserito il punto per il Criterio premiale – Certificazione di parità di genere "F. Criterio premiale per la parità di genere fino a 2 punti".*

Sarà attribuito un punteggio premiale pari a 2 (due) punti all'operatore economico che, alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte, sia in possesso della certificazione di parità di genere rilasciata ai sensi dell'art. 46-bis del D.Lgs. 198/2006, in conformità alla UNI/PdR 125:2022, da parte di un organismo accreditato da ACCREDIA. La certificazione dovrà essere allegata alla documentazione tecnica, con indicazione dell'organismo certificatore e della data di rilascio», con l'indicazione, nella successiva tabella, che l'elemento premiante costituito dalla “certificazione di parità di genere rilasciata ai sensi dell'art. 46-bis del D.Lgs. 198/2006, in conformità alla UNI/PdR 125:2022, da parte di un organismo accreditato da ACCREDIA” consente il conseguimento del punteggio massimo di due punti solo in relazione a “Certificazione, in corso di validità, allegata alla dichiarazione per l'offerta tecnica”.

All'esito dell'iter selettivo, con decreto n. 1323 del 17 novembre 2025 il Provveditorato (...) ha disposto l'aggiudicazione della procedura di gara all'operatore economico (...) s.r.l. La Società (...) s.r.l., odierna ricorrente, classificatasi terza nella graduatoria di gara, con ricorso proposto come in rito chiede annullarsi la determina di aggiudicazione e gli atti presupposti e connessi, lamentando la mancata attribuzione del punteggio premiale di 2 punti per la certificazione UNI/PdR 125:2022 “parità di genere”, in ragione dell'utilizzo di un modello di dichiarazione di offerta tecnica ‘non aggiornato’.

Esponde, in fatto, di avere erroneamente utilizzato il modello di dichiarazione dell'offerta tecnica precedente alla rettifica della documentazione di gara (avvenuta in data 9 luglio 2025), modello che non riportava alcun riferimento al criterio premiale relativo alla “parità di genere”, ma di avere comunque informato la Stazione Appaltante, nella propria offerta del 29 luglio 2025 (in particolare nella “relazione offerta tecnica criterio d”), di essere in possesso della certificazione sulla “parità di genere” e di avere poi avvisato il R.U.P., il giorno successivo, del mero “errore materiale”.

La ricorrente esponde inoltre di aver trasmesso al Provveditorato, in data 31 luglio 2025, una richiesta di rettifica ai sensi dell'art. 101, comma 4, del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36, rappresentando quanto segue: *«in fase di presentazione dell'offerta tecnica, è stato utilizzato il modello di dichiarazione denominato “12_Facsimile Dichiarazioni Offerta tecnica.doc”, inizialmente allegato alla documentazione di gara, successivamente rettificato e messo a disposizione dalla Stazione Appaltante. In particolare si evidenzia che l'azienda scrivente ha assicurato il possesso del Criterio premiale F per la parità di genere indicandolo nella “Relazione offerta tecnica criterio D”, con indicazione dell'organismo certificatore ovvero Ente IMQ, Numero della Certificazione – UNI/PdR 125:2022 n.0079.2024. Evidenziamo che la veridicità ed i dettagli della predetta documentazione sono visionabili sul sito ACCREDIA consultabile per tutte le*

certificazioni in corso di validità»; in ragione di ciò, quindi, ha chiesto la regolarizzazione della propria posizione ai fini del conseguimento del punteggio premiale, ma con nota del 4 agosto 2025 l'Amministrazione ha riscontrato negativamente l'istanza di rettifica, osservando che “la richiesta presentata non rientra nell'ambito applicativo della rettifica di errore materiale, in quanto riferita a contenuti dell'offerta tecnica suscettibili di valutazione e attribuzione del punteggio e pertanto non rettificabili successivamente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte”.

E tale circostanza – evidenzia la ricorrente – si è rivelata decisiva per l'esito della gara, perché con il punteggio premiale relativo alla parità di genere essa sarebbe risultata prima in graduatoria (punteggio totale di 98,7400 rispetto ai 97,3165 punti della aggiudicataria (...) s.r.l.).

Quanto, poi, al *sub*-procedimento di anomalia delle offerte, la ricorrente imputa all'Amministrazione di non avere fornito alcuna evidenza delle valutazioni svolte e delle risultanze emerse dall'esame dei giustificativi prodotti, specialmente di quelli forniti dal primo operatore in graduatoria, sicché non sarebbe dato conoscere il percorso logico-valutativo seguito dall'Amministrazione né le ragioni poste a fondamento del suo giudizio.

Chiede, quindi, l'annullamento previa sospensiva degli atti impugnati, la declaratoria del suo diritto a conseguire l'aggiudicazione della gara e dell'inefficacia del contratto d'appalto, ove *medio tempore* stipulato, nonché l'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 121, 122, 123 e 124 cod. proc. amm.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero della Giustizia e il Provveditorato (...), instando per la reiezione del ricorso.

Si è costituita in giudizio anche la controinteressata (...) s.r.l., eccependo in via pregiudiziale l'incompetenza della Sezione staccata di Parma del T.A.R. Emilia-Romagna, per essere la competenza ascrivibile alla Sede di (...), nella cui circoscrizione è insediato il Provveditorato (...); nel merito, essa ha richiesto il rigetto del ricorso per infondatezza.

Alla camera di consiglio del 15 gennaio 2026, la ricorrente ha rinunciato alla richiesta di misure cautelari.

Alla pubblica udienza del giorno 25 marzo 2026, la parte ricorrente ha rinunciato al secondo motivo di ricorso.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

Con il primo motivo di diritto, recante “*Violazione e falsa applicazione degli artt. 101 e 108, comma 7, del D.Lgs. n. 36/2023. Violazione dei principi del risultato, di speditezza e non aggravamento del procedimento di gara. Eccesso di potere in*

tutte le sue figure sintomatiche e in particolare carenza di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, illogicità, ingiustizia manifesta”, la ricorrente lamenta la mancata attivazione del soccorso istruttorio ex art. 101 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36 e, comunque, il mancato riconoscimento della possibilità di procedere alla correzione di un errore materiale.

Con il secondo motivo, formulato in subordine e recante “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 110 del D.Lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione del paragrafo 22 del disciplinare di gara. Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della L. n. 241/1990. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e, in particolare, per carenza di motivazione, difetto di istruttoria, irragionevolezza, travisamento ed erronea valutazione dei fatti*”, la ricorrente lamenta il difetto di motivazione e la carenza di istruttoria con riferimento al giudizio di anomalia delle offerte, dal momento che la Commissione giudicatrice, dopo aver attivato il relativo *sub*-procedimento, ha confermato la graduatoria senza fornire alcuna evidenza dell’attività istruttoria e valutativa relativa alle operazioni effettuate e senza indicare le ragioni poste a fondamento del proprio giudizio.

In limine litis, deve essere rigettata l’eccezione di incompetenza di questo Tribunale sollevata dalla controinteressata, che sostiene sussistere la competenza del T.A.R. Emilia-Romagna, Sede di Bologna, in ragione del fatto che nella relativa circoscrizione il Provveditorato (...) ha la propria sede legale.

Come è noto, il criterio principale di riparto della competenza per territorio, fondato sulla sede dell’autorità che ha emesso l’atto impugnato, è suscettibile di essere sostituito da quello inerente agli effetti diretti dell’atto qualora detta efficacia si espliciti esclusivamente nel luogo compreso in una diversa circoscrizione di tribunale amministrativo regionale; pertanto, il criterio della sede dell’Autorità che ha assunto l’atto impugnato (art. 13, comma 1, primo periodo, cod. proc. amm.) è sostituito da quello dell’efficacia spaziale (art. 13, comma 1, secondo periodo, cod. proc. amm.) qualora, come nel caso di specie, questa si produca in un solo ambito territoriale (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, ord. 13 luglio 2021 n. 13).

Del resto, per i giudizi di cui all’art. 119 cod. proc. amm. l’art. 14, comma 3, del codice prevede un’ipotesi di competenza funzionalmente inderogabile (“*La competenza è funzionalmente inderogabile altresì per i giudizi di cui agli articoli 113 e 119 ...*”), rispetto alla quale eventuali conflitti in ambito regionale circa l’individuazione del tribunale cui spetta la cognizione della controversia, ai sensi dell’art. 47, comma 1, cod. proc. amm., devono considerarsi “*questione di competenza*” e, come tali, sono esclusi dal meccanismo di risoluzione delle questioni che vengono a sorgere tra la sede del capoluogo e la sezione staccata del medesimo tribunale amministrativo

regionale regolato dall'art. 47, comma 2, cod. proc. amm.; e ciò con la conseguenza che anche nel caso di specie opera il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la competenza territoriale in materia di controversie aventi per oggetto procedure di gara si determina in relazione al luogo di produzione degli effetti diretti cui è preordinato l'atto finale della procedura, ossia in relazione all'ambito territoriale di esplicazione dell'attività dell'impresa affidataria dell'appalto e, quindi, al luogo di esecuzione del contratto, indipendentemente dalla sede della stazione appaltante e dal luogo di svolgimento delle operazioni di gara.

Sempre in via pregiudiziale, il Collegio dà atto che non si procederà allo scrutinio del secondo motivo di ricorso, attesa la rinuncia allo stesso formulata dalla parte ricorrente alla pubblica udienza del giorno 25 marzo 2026.

Venendo al merito, il ricorso è infondato, per le ragioni che innanzi si illustrano.

(...) s.r.l. ha presentato la propria offerta tecnica utilizzando la tipologia di documentazione originariamente prevista dalla *lex specialis* di gara e non quella successivamente modificata dalla Stazione appaltante.

In particolare, non ha presentato la versione aggiornata del “*Modello 3 – Facsimile dichiarazione Offerta tecnica*”, contenente la sezione relativa al criterio premiale della “parità di genere”, e, quindi, non ha allegato la certificazione richiesta ai fini del conseguimento del punteggio premiale.

Non è invocabile l'istituto del soccorso istruttorio, possibile solo in caso di correzioni alla documentazione amministrativa, non per modifiche all'offerta tecnica o all'offerta economica (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 3 dicembre 2025, n. 9509).

In particolare, l'art. 101, comma 1, del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36 consente al concorrente di:

a) integrare ogni elemento mancante nella documentazione trasmessa alla stazione appaltante nel termine per la presentazione delle offerte con la domanda di partecipazione alla procedura di gara o con il documento di gara unico europeo, ma con esclusione della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica;

b) sanare ogni omissione, inesattezza o irregolarità della domanda di partecipazione, nel documento di gara unico europeo e di ogni altro documento richiesto dalla stazione appaltante per la partecipazione alla procedura di gara, ma con esclusione della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 23 settembre 2025, n. 7461).

Ove, infatti, la Stazione appaltante avesse utilizzato lo strumento del soccorso istruttorio *ex art.* 101 del

Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36 e avesse consentito a (...) s.r.l. di produrre l'ultima e aggiornata versione del “*Modello 3 – Facsimile dichiarazione Offerta tecnica*”, essa avrebbe concesso all'operatore economico di allegare la certificazione relativa alla “parità di genere”, con conseguente modifica dell'offerta tecnica.

Né può ricondursi il mancato utilizzo della versione aggiornata del “*Modello 3 – Facsimile dichiarazione Offerta tecnica*” ad un mero “errore materiale”, come tale suscettibile di correzione, dal momento che, come correttamente evidenziato dalla Stazione appaltante (in risposta alla nota con cui in data 31 luglio 2025 (...) s.r.l. ne chiedeva la correzione), la richiesta di rettifica *ex art. 101, comma 4, del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36 “non rientra nell'ambito applicativo della rettifica di errore materiale, in quanto riferita a contenuti dell'offerta tecnica suscettibili di valutazione e attribuzione di punteggio, e pertanto non rettificabili successivamente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte”*.

Come osservato dalla giurisprudenza, invero, la correzione dell'errore materiale deve consistere nella mera riconduzione della volontà (erroneamente) espressa a quella, diversa, inespressa ma chiaramente desumibile dal documento, pena l'inammissibile manipolazione o variazione postuma dei contenuti dell'offerta, con violazione del principio della *par condicio* dei concorrenti (cfr. Consiglio di Stato sez. III, 27 maggio 2025, n. 4583); ma, ad avviso del Collegio, non si è trattato nella circostanza di un mero refuso o di un'incongruenza formale inidonei ad incidere sul contenuto dell'offerta tecnica, quanto piuttosto di una chiara e inescusabile omissione documentale tale da rendere incerta la sussistenza dei presupposti per l'attribuzione di quel punteggio premiale, con omissione documentale oltretutto rivelatrice anche di una scarsa diligenza del concorrente.

Non ha alcuna utilità, quindi, ai fini del conseguimento del punteggio premiale, il mero richiamo - nella “*Relazione offerta tecnica- Criterio D*” - alla certificazione “parità di genere” (IMQ UNI/PdR 125:2022 n. 0079.2024) tra le certificazioni aziendali, trattandosi di elaborato meramente descrittivo, cui non è allegata alcuna formale attestazione. In definitiva, come correttamente evidenziato dall'Avvocatura dello Stato, la “*scelta di usare modulistica non aggiornata rientra nel principio di autoresponsabilità del concorrente, specie a fronte di comunicati integrativi e di proroga dei termini*”.

È stato rilevato in giurisprudenza che i principi della fiducia e del risultato sono volti ad assicurare la tempestiva aggiudicazione alla migliore offerta nel rispetto della *par condicio* tra gli operatori, mentre quest'ultima sarebbe compromessa se detti principi fossero intesi come uno strumento idoneo a sanare

deficit di autoresponsabilità del singolo concorrente, a fronte di un disciplinare di gara chiaro e ben intellegibile, e quindi in assenza di oggettive ragioni di incertezza (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 7 maggio 2025, n. 8807).

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidate in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre ad accessori di legge, a favore della parte resistente e in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre ad accessori di legge, a favore della controinteressata (...) s.r.l.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Caterina Luperto, Referendario, Estensore

Paola Pozzani, Referendario

L'ESTENSORE

Caterina Luperto

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO