

Pubblicato il 04/12/2025

N. 00540/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00420/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 420 del 2025, proposto da CNS - Consorzio Nazionale Servizi società cooperativa, in persona del legale rappresentante in carica, in relazione alla procedura aperta suddivisa in cinque lotti CIG 9536505CDF (lotto 1), CIG 9536527F06 (lotto 2), CIG 9536541A95 (lotto 3), CIG 95365523AB (lotto 4) e CIG 9536580AC4 (lotto 5), rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Di Ienno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 33;

contro

AREACOM - Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza, in persona del Direttore Generale in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Arturo Testa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Vivenda s.p.a., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Misserini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Innova s.p.a. e Dussmann Service s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione n. 153 del 13 agosto 2025, comunicata in pari data, con cui l'AREACOM, nell'ambito della procedura aperta per l'affidamento del servizio di ristorazione per le Aziende Sanitarie delle Regioni Abruzzo e Molise, ha aggiudicato il lotto 1 alla Innova s.p.a., i lotti 2 e 3 alla Vivenda s.p.a. e i lotti 4 e 5 alla Dussmann Service s.r.l.;

- di tutti i processi verbali di ammissione e valutazione delle offerte, ivi compresi:

1) il verbale n. 1, prot. AREACOM n. 5606 del 28 novembre 2023, non conosciuto;

2) il verbale n. 2, prot. AREACOM n. 509 del 30 gennaio 2024;

3) il verbale della seduta pubblica virtuale dell'1 luglio 2025, di apertura delle buste contenenti le offerte tecniche;

4) il verbale della seduta riservata telematica dell'8 luglio 2025, di valutazione delle offerte tecniche;

5) il verbale della seduta pubblica virtuale del 9 luglio 2025, di comunicazione dei punteggi tecnici e apertura delle buste contenenti le offerte economiche;

6) il verbale unico dell'11 agosto 2025, di verifica della congruità delle offerte sospettate di anomalia;

7) il verbale finale della seduta riservata del 12 agosto 2025, di verifica della documentazione amministrativa;

- della determinazione n. 114 del 16 giugno 2025, con cui l'AREACOM, nel recepire la sentenza del TAR per l'Abruzzo n. 271 del 9 aprile 2025, ha incaricato la

Commissione già designata per la “rinnovata integrale valutazione delle offerte pervenute”;

- della determinazione n. 382 del 4 dicembre 2023, richiamata nella determinazione di aggiudicazione del 13 agosto 2025, di nomina della Commissione giudicatrice;

- del bando, del disciplinare di gara e dei relativi allegati, del capitolato tecnico e dei relativi allegati, come rettificati dalla determinazione del Direttore Generale dell'AREACOM n. 7 del 10 febbraio 2023;

- di ogni altro atto annesso, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto; e per la declaratoria di inefficacia dei contratti, ove nelle more stipulati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'AREACOM - Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza e della Vivenda s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2025 la dott.ssa Rosanna Perilli;

Viste le istanze di passaggio in decisione della causa senza discussione, depositate da tutte le parti e sottoscritte dai rispettivi difensori, avvocati Enrico Di Ienno, Arturo Testa e Giuseppe Misserini, i quali devono ritenersi presenti, ad ogni effetto, in udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con determinazione del Direttore Generale n. 415 del 20 dicembre 2022, rettificata con successive determinazioni n. 19 del 19 gennaio 2023 e n. 7 del 10 febbraio 2023, l'ARIC - Agenzia Regionale per l'Informatica e la Committenza (oggi AREACOM - Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza) ha indetto una

procedura aperta, suddivisa in cinque lotti e con vincolo di aggiudicazione per un massimo di due lotti, per l'affidamento del servizio di ristorazione per le Aziende Sanitarie Locali delle Regioni Abruzzo e Molise, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con determinazione del Direttore Generale n. 382 del 4 dicembre 2023 l'AREACOM ha nominato la Commissione giudicatrice.

All'esito delle operazioni di valutazione e di verifica dell'anomalia delle offerte nonché, in applicazione dell'inversione procedimentale prevista dalla *lex specialis*, di verifica della documentazione amministrativa, con determinazione del Direttore Generale n. 238 dell'11 dicembre 2024 l'AREACOM ha aggiudicato il lotto 1 alla Innova s.p.a., i lotti 2 e 3 alla Vivenda s.p.a. e i lotti 4 e 5 alla Dussmann Service s.r.l. Con sentenza n. 271 del 9 aprile 2025 questo Tribunale, in parziale accoglimento del ricorso presentato dal concorrente CNS - Consorzio Nazionale Servizi società cooperativa, ha annullato la determinazione del Direttore Generale dell'AREACOM n. 238 dell'11 dicembre 2024 e tutti gli atti presupposti, afferenti all'ammissione, alla valutazione e alla verifica di anomalia delle offerte.

Con determinazione del Direttore Generale n. 114 del 16 giugno 2025 l'AREACOM ha invitato la Commissione giudicatrice a procedere alla "rinnovata integrale valutazione delle offerte pervenute", secondo l'effetto conformativo indicato nella predetta sentenza.

All'esito dell'attività di rivalutazione delle offerte, la Commissione ha attribuito i relativi punteggi e il RUP ha effettuato la verifica sia della congruità delle offerte sospettate di anomalia che della rispondenza al disciplinare di gara della documentazione amministrativa prodotta dagli operatori economici da proporre come aggiudicatari.

Con determinazione del Direttore Generale n. 153 del 13 agosto 2025 l'AREACOM ha aggiudicato il lotto 1 alla Innova s.p.a., i lotti 2 e 3 alla Vivenda s.p.a. e i lotti 4 e 5 alla Dussmann Service s.r.l.

1.1. Con ricorso notificato il 23 settembre 2025 e depositato il 25 settembre 2025, la società cooperativa CNS - Consorzio Nazionale Servizi, classificatasi seconda per i lotti 1 e 3, sesta per il lotto 2 e quarta per i lotti 4 e 5, ha domandato l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia e adozione di idonee misure cautelari, del provvedimento di aggiudicazione di tutti i lotti e degli atti ad esso presupposti, in ragione di una serie di omissioni riscontrate nella riedizione dell'attività di valutazione delle offerte, quali:

- a) la mancata richiesta di conferma della vincolatività delle offerte, in violazione del paragrafo 11.1 del disciplinare di gara (primo motivo);
- b) la mancata nomina di una diversa Commissione giudicatrice, secondo un'erronea interpretazione dell'articolo 77 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (secondo motivo);
- c) la mancata conferma dell'insussistenza di situazioni di incompatibilità da parte dei componenti della Commissione giudicatrice (terzo motivo);
- d) la mancata ripetizione del segmento procedurale della verifica di anomalia delle offerte (quarto motivo);
- e) il mancato utilizzo del metodo del sorteggio nella nomina della Commissione giudicatrice (quinto motivo).

1.2. Ha resistito al ricorso l'AREACOM e ne ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità, per non essere stato proposto con il rito speciale dell'ottemperanza, e, con riferimento al primo motivo di ricorso, per carenza di interesse ad agire nonché, con riferimento al quinto motivo di ricorso, per tardività della sua proposizione.

1.3. Ha resistito al ricorso anche la Vivenda s.p.a., aggiudicataria dei lotti 2 e 3.

1.4. Con ordinanza n. 229 del 9 ottobre 2025 il Tribunale ha respinto la domanda cautelare proposta dalla società ricorrente, per carenza dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

1.5. In vista della trattazione del merito del ricorso, tutte le parti hanno depositato memorie difensive e memorie di replica.

1.6. Alla pubblica udienza del 19 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Prima di procedere alla disamina delle censure specificate nei motivi di ricorso, occorre evidenziare l'esatta portata dell'effetto conformativo della sentenza n. 271 del 9 aprile 2025, con la quale questo Tribunale ha disposto "l'annullamento dei (soli) atti di gara della Commissione giudicatrice indicati in epigrafe alla lettera b) (processi verbali di ammissione e valutazione delle offerte), e dei conseguenti provvedimenti del RUP di verifica dell'anomalia delle offerte e la conseguente determina n. 238/2024 del Direttore Generale di AreaCom di aggiudicazione della gara di che trattasi" e ha respinto "la domanda di annullamento degli atti in epigrafe indicati alla lettera c), ossia i provvedimenti con cui sono stati approvati gli atti di gara e gli atti di gara stessi (Bando, Disciplinare e suoi allegati, Capitolato Tecnico e suoi allegati)".

Tale effetto conformativo è stato espressamente individuato nell'imporre "alla stazione appaltante una rinnovata integrale valutazione delle offerte pervenute."

L'obbligo di rinnovazione del solo segmento procedurale relativo alla valutazione delle offerte rende, perciò, irricevibile per tardività, come eccepito dall'AREACOM, il quinto motivo di ricorso, volto a censurare il metodo di nomina della Commissione giudicatrice designata con determinazione del Direttore Generale n. 382 del 4 dicembre 2023.

3. In applicazione del principio di effettività della tutela, il Collegio ritiene di dover prescindere dalla trattazione delle altre eccezioni preliminari sollevate dall'AREACOM, in ragione dell'infondatezza dei restanti motivi di ricorso.

4. Il primo motivo di ricorso, con il quale è stata dedotta l'invalidità della rinnovata attività di valutazione delle offerte, è infondato.

4.1. La società ricorrente sostiene che l'AREACOM avrebbe violato il paragrafo 11.1 del disciplinare di gara, nella parte in cui prevede che "L'offerta vincola il Concorrente per 240 giorni dalla scadenza del termine indicato per la presentazione dell'offerta. Nel caso in cui alla data di scadenza della validità delle offerte le operazioni di gara siano ancora in corso, sarà richiesto agli offerenti di confermare la validità dell'offerta sino alla data indicata e di produrre un apposito documento attestante la validità della garanzia prestata in sede di gara fino alla medesima data. Il mancato riscontro alla richiesta della Stazione Appaltante entro il termine fissato da quest'ultima è considerato come rinuncia del Concorrente alla partecipazione alla gara."

Secondo la prospettazione fornita dalla parte ricorrente, l'omessa richiesta di "conferma della validità delle offerte" avrebbe determinato la valutazione comparativa di offerte non più vincolanti e, dunque, invalide.

4.2. L'articolo 32, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie, dispone che "L'offerta è vincolante per il periodo indicato nel bando o nell'invito e, in caso di mancata indicazione, per centottanta giorni dalla scadenza del termine per la sua presentazione. La stazione appaltante può chiedere agli offerenti il differimento di detto termine."

4.3. Il termine di vincolatività dell'offerta è posto esclusivamente a favore dell'offerente, al quale è concessa la facoltà di ritirare l'offerta alla sua scadenza, anche se non sia ancora intervenuto il provvedimento di aggiudicazione: la *ratio* del

predetto termine è, infatti, quella di scongiurare il rischio che l'operatore economico che partecipa ad una procedura di gara sia costretto a mantenere ferma la propria offerta per un tempo indeterminato, eccedente il periodo di presumibile durata della gara.

Non può, pertanto, ritenersi illegittima l'aggiudicazione di una procedura di gara disposta successivamente alla scadenza del termine di vincolatività delle offerte, dal momento che il suo decorso, in assenza di un'univoca manifestazione di volontà da parte degli interessati, non è idoneo ad incidere né sulla validità né sull'efficacia delle offerte (Consiglio di Stato, sezione III, 13 novembre 2020, n. 6989; sezione V, 17 giugno 2019, n. 4050).

4.4. Nel caso di specie, il decorso del termine di vincolatività delle offerte, il cui *dies a quo* coincide con il termine fissato per la loro presentazione, non può imputarsi alla stazione appaltante, dal momento che esso è stato determinato dalla necessità di rieditare, per ordine di questo Tribunale, il segmento procedimentale della valutazione delle offerte. Non trova, perciò, applicazione il paragrafo 11.1 del disciplinare di gara, il quale impone alla stazione appaltante che non sia riuscita a concludere la procedura di gara entro il predetto termine di richiedere ai concorrenti un'esplicita conferma della vincolatività della propria offerta fino ad un nuovo termine ulteriore.

La previsione contenuta nel disciplinare di gara, indipendentemente dall'improprio riferimento alla validità dell'offerta, è finalizzata ad attribuire alla mancata risposta del concorrente alla richiesta di conferma della vincolatività della propria offerta il valore di implicita rinuncia alla partecipazione alla gara.

4.5. In assenza dell'interpello da parte della stazione appaltante e di espresse manifestazioni di volontà dei concorrenti di segno contrario, deve, dunque, affermarsi la perdurante efficacia delle offerte pervenute, oggetto della "rinnovata integrale valutazione" disposta dal Tribunale con la sentenza n. 271 del 9 aprile 2025.

5. Il Collegio, per esigenze di logica e di economia processuale, ritiene di procedere alla trattazione congiunta del secondo e del terzo motivo di ricorso, siccome afferenti alla valida composizione della Commissione giudicatrice con riferimento al periodo temporale successivo alla pubblicazione della sentenza di questo Tribunale n. 271 del 9 aprile 2025.

5.1. Anch'essi sono infondati.

5.2. La società ricorrente sostiene che l'AREACOM, nell'ordinare alla Commissione giudicatrice già nominata con deliberazione del Direttore Generale n. 382 del 4 dicembre 2023 di procedere alla rinnovazione delle operazioni di valutazione delle offerte, avrebbe erroneamente interpretato l'articolo 77, comma 11, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie, il quale dispone che "In caso di rinnovo del procedimento di gara, a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione o di annullamento dell'esclusione di taluno dei concorrenti, è riconvocata la medesima commissione, fatto salvo il caso in cui l'annullamento sia derivato da un vizio nella composizione della commissione."

5.3. Con sentenza n. 271 del 9 aprile 2025 questo Tribunale ha ordinato alla stazione appaltante di procedere alla rinnovazione delle operazioni di valutazione delle offerte, a causa di una serie di omissioni riscontrate nei verbali delle sedute della Commissione giudicatrice, senza nulla disporre in merito alla composizione della Commissione che avrebbe dovuto rivalutare le offerte.

5.4. Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, l'articolo 77, comma 11, del decreto legislativo n. 50 del 2016 non enuncia un divieto assoluto di immutabilità delle commissioni giudicatrici delle gare di appalto per la rinnovazione delle operazioni di valutazione delle offerte, ma rimette la possibilità di sostituire l'intera commissione o singoli componenti della stessa alla discrezionalità della stazione appaltante, sulla scorta dei principi di economicità, di

efficacia e di tempestività dell'azione amministrativa (Consiglio di Stato, sezione V, 23 dicembre 2020, n. 8299).

5.5. Il Collegio ritiene che, in assenza di un obbligo, di fonte legale o giudiziale, di provvedere alla nomina di una nuova commissione giudicatrice, la stazione appaltante abbia correttamente interpretato ed applicato l'articolo 77, comma 11, atteso che la riconvocazione della medesima Commissione per la rinnovazione della fase di valutazione delle offerte è coerente con i principi di economicità, di efficacia e di tempestività dell'azione amministrativa. La designazione di una nuova Commissione giudicatrice non avrebbe, infatti, consentito di rieditare in tempi altrettanto rapidi le operazioni di rivalutazione delle offerte e di procedere al sollecito affidamento di un servizio essenziale, quale quello della ristorazione in ambito sanitario.

5.6. La parte ricorrente non ha, d'altro canto, allegato specifici profili di inadeguatezza dei componenti della Commissione giudicatrice ad effettuare la nuova valutazione delle offerte già valutate in precedenza.

5.7. La parte ricorrente non ha, altresì, allegato l'esistenza di situazioni di incompatibilità sopravvenute e non dichiarate dai componenti della Commissione, né ha dimostrato che l'attività della Commissione sia stata in concreto viziata da comprovate e dichiarate situazioni di incompatibilità. Sicché, l'omessa conferma dell'insussistenza di situazioni di incompatibilità da parte dei componenti della Commissione giudicatrice deve essere qualificata come mera irregolarità, in quanto tale inidonea ad incidere sulla validità dell'operato della Commissione.

6. Il quarto motivo di ricorso, con il quale la società ricorrente ha dedotto l'omessa ripetizione da parte del RUP del segmento procedurale della valutazione di anomalia delle offerte, è infondato.

6.1. La circostanza che il RUP abbia richiamato, nel verbale unico di verifica della congruità delle offerte sospettate di anomalia, i pregressi verbali a firma del RUP e

della Commissione giacenti in atti ed abbia utilizzato i chiarimenti in precedenza forniti dagli operatori economici proposti come aggiudicatari dei singoli lotti, non è indicativa della mancata ripetizione delle operazioni di valutazione di anomalia delle offerte, di cui il Tribunale, con la citata sentenza n. 217 del 2025, ha ordinato la rinnovazione.

6.2. Dal verbale dell'11 agosto 2025 si evince, infatti, che il RUP ha effettuato delle nuove valutazioni di congruità delle offerte presentate dagli operatori economici collocatisi in cima alle graduatorie di merito redatte per i lotti 2, 3, 4 e 5, mentre, in applicazione dell'articolo 97, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 50 del 2016, ha escluso la sospetta anomalia delle offerte presentate per il lotto 1, siccome in numero inferiore a tre.

6.3. La società ricorrente non ha, d'altro canto, proposto specifiche censure afferenti al merito dei chiarimenti resi dagli operatori economici o dei rinnovati giudizi attestanti la congruità e l'attendibilità delle offerte sottoposte a verifica di anomalia.

7. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza della parte ricorrente e sono liquidate, in favore dell'AREACOM e della Vivenda s.p.a., nella misura indicata nel dispositivo.

8.1. Non sono dovute le spese alle controinteressate non costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna la parte ricorrente a rifondere alle parti costituite le spese di lite, che liquida in complessivi euro 6.000,00 (seimila/00) oltre accessori, di cui euro 3.000,00 (tremila/00) oltre accessori in favore dell'AREACOM - Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza ed euro 3.000,00 (tremila/00) oltre accessori in favore della Vivenda s.p.a.

Non sono dovute le spese alle società controinteressate non costituite in giudizio.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Maria Colagrande, Consigliere

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Rosanna Perilli

IL PRESIDENTE
Germana Panzironi

IL SEGRETARIO