

Consiglio di Stato

Sezione III

Sentenza 30 gennaio 2026, n. 803

Presidente: De Nictolis - Estensore: D'Angelo

FATTO E DIRITTO

1. La Fast Eat Italy ha impugnato dinanzi al T.A.R. di Trieste l'aggiudicazione in favore della Serenissima Ristorazione del lotto 1 della procedura ristretta, espletata dall'Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano-Isontina ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. n. 36 del 2023, per l'affidamento in concessione, per la durata di settantadue mesi, del servizio di gestione di punti di ristoro ed eventuale servizio di vendita giornali e articoli di prima necessità.

1.1. La società ricorrente, dopo aver premesso di avere ottenuto il punteggio complessivo riparametrato pari a punti 76,39 (di cui 46,39 per l'offerta tecnica e 30,00 per l'offerta economica), mentre l'aggiudicataria Serenissima Ristorazione ha ottenuto punti 78,44 (di cui 70,00 per l'offerta tecnica e 8,44 per l'offerta economica), ha dedotto due profili di gravame per l'asserita illegittimità della valutazione della sua offerta tecnica relativa agli elementi 5A e 5B di cui all'art. 18.1 del disciplinare di gara.

1.2. In particolare, per l'elemento 5A (Gestione del servizio) ha sostenuto che la valutazione, fatta corrispondere a "parzialmente adeguato" (coefficiente 0,40) sulla scorta dei criteri di cui all'art. 18.2, avrebbe, invece, dovuto essere pari ad "adeguato" (coefficiente 0,60). Per l'elemento 5B (Progetto di inserimento di personale svantaggiato e la parità di genere), che anziché essere valutata "non accettabile/non valutabile" (coefficiente 0), avrebbe dovuto essere ritenuta per lo meno "insufficiente" (coefficiente 0,20).

1.3. La Fast Eat Italy ha anche chiesto la declaratoria di inefficacia dell'eventuale contratto stipulato e l'aggiudicazione in suo favore della gara, proponendo istanza *ex art.* 116, comma 2, c.p.a. per l'ostensione integrale dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria.

1.4. Il T.A.R., dopo aver respinto l'istanza di sospensione degli atti impugnati (decisione confermata in appello con ordinanza di questa Sezione n. 4764 del 2024), con ordinanza collegiale n. 4 del 2025, ha preso atto della cessata la materia del contendere con riferimento all'istanza di accesso *ex art.* 116 (l'Azienda Sanitaria, successivamente alla proposizione del gravame, ha rilasciato tutti i documenti richiesti, cioè la copia integrale dell'offerta tecnica e dell'offerta economica della società aggiudicataria).

1.5. Con due motivi aggiunti, la società ricorrente ha poi lamentato la mancata esclusione della Serenissima Ristorazione sotto diversi profili:

- con il primo, in quanto non avrebbe predisposto, né inserito nella piattaforma un piano economico finanziario (di seguito indicato come PEF) relativo al lotto 1, violando l'art. 17 del disciplinare di gara;

- con il secondo, la circostanza che l'aggiudicataria non avrebbe predisposto un PEF analitico dedicato a ciascuno dei punti vendita del lotto 1 (Ospedale di Cattinara, Ospedale Maggiore e sede Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano-Isontina di via del Farneto 3 di Trieste). Inoltre, avrebbe presentato un'offerta equivoca, che non avrebbe consentito di evincere con sicurezza quale fosse l'entità dell'investimento proposto per l'ospedale di Cattinara.

2. Il T.A.R. di Trieste, con la sentenza indicata in epigrafe (n. 248 del 2025), ha respinto il ricorso introduttivo e il secondo motivo aggiunto, dichiarando invece improcedibile il primo.

2.1. Lo stesso Tribunale, prescindendo dalle eccezioni in rito e nel merito proposte dalle parti resistenti, ha innanzitutto rilevato, in ordine al ricorso introduttivo, come la Commissione giudicatrice nel giudizio sintetico espresso avesse posto adeguatamente l'attenzione sulla circostanza, di per sé idonea ad offrire intellegibile e ragionevole contezza del giudizio di parziale adeguatezza (coefficiente 0,40) assegnato alla offerta tecnica della ricorrente, che "l'organizzazione del servizio per tutti i presidi si ritiene appena sufficiente in quanto confrontando le attività previste dall'all. G Tab. 2 e il numero degli operatori contemporaneamente presenti non vengono garantite la quantità e la sostenibilità del servizio richiesto, con particolare riferimento alle fasce di maggiore afflusso". Ed in ogni caso, ha sottolineato come lo stesso giudizio non appariva pretestuoso, poiché la critica mossa dalla ricorrente si limitava a una mera non condivisibilità nel merito.

2.2. Il T.A.R. ha poi dichiarato improcedibile il primo ricorso per motivi aggiunti per sopravvenuta carenza d'interesse sulla base di quanto richiesto dalla stessa società ricorrente, mentre ha ritenuto infondati i secondi motivi aggiunti con i quali si era lamentata la mancata esclusione dell'aggiudicataria per violazione della previsione dell'art. 17, comma 1, lett. c), secondo capoverso del disciplinare "L'Offerta Economica dovrà contenere, per ciascun punto vendita del lotto a cui si intende partecipare, a pena di esclusione, il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale definito, redatto ai sensi dell'art. 177 del Codice". Secondo il T.A.R., la previsione non poteva essere atomisticamente intesa ed interpretata al punto da ritenere che, nel contesto del piano economico-finanziario generale, ogni concorrente avrebbe dovuto produrre un PEF anche per ciascun punto vendita. Il PEF, in sostanza, sarebbe stato uno degli elementi che compongono l'offerta economica, che portava ragionevolmente a ritenere che, al pari degli altri previsti alle lettere a) (offerta a video), b) (offerta economica di cui all'allegato H firmato digitalmente) e d) (proposta contrattuale), dovesse essere necessariamente unico (ancorché, ovviamente, formulato, proprio come gli altri, tenendo conto della complessiva articolazione del lotto e, per quanto qui specificamente rileva, dei dati economico-finanziari riferiti a ciascun plesso). L'art. 17 del disciplinare, per lo stesso giudice avrebbe comunque fatto riferimento ad un solo piano economico e finanziario e ad un solo allegato I-PEF da redigersi ai sensi dell'art. 177 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023) ovvero che offriva, essenzialmente, contezza della astratta prospettazione di ricavi in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio, ovviamente con riguardo allo "assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione" (art. 177, comma 5, del codice) e non, invece, a quello relativo al singolo punto vendita, che di per sé non godeva di alcuna autonoma rilevanza.

2.3. Il T.A.R. ha infine ritenuto infondato il profilo di gravame contenuto anch'esso nel secondo motivo aggiunto relativamente ai costi del servizio per l'ospedale di Cattinara. La documentazione prodotta dall'aggiudicataria in merito si sarebbe riferita per mero refuso al diverso lotto 2 essendo tale ospedale pacificamente e notoriamente ubicato al di fuori dell'area relativa al medesimo lotto.

3. Contro la suddetta decisione ha proposto appello la Fast Italy, ad esclusione del capo della sentenza relativo alla dichiarata improcedibilità dei primi motivi aggiunti. In particolare, la stessa società ha dedotto i motivi di censura di seguito sinteticamente riassunti.

3.1. Con il primo motivo di appello la ricorrente ripropone la prima censura del secondo ricorso per motivi aggiunti con quale aveva contestato la mancata esclusione dalla procedura di gara dell'aggiudicataria alla luce della previsione dell'art. 17, comma 1, lett. c), del disciplinare, laddove era stabilito che "l'offerta economica dovrà contenere, per ciascun punto vendita del lotto a cui si intende partecipare, a pena di esclusione, il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale definito, redatto ai sensi dell'art. 177 del Codice". Il disciplinare prevedeva, secondo l'appellante, in modo esplicito un PEF per ciascun punto vendita del lotto, cosicché la conclusione del T.A.R. avrebbe avuto carattere abrogativo della previsione. D'altra parte, la richiesta di un PEF per punto vendita non poteva essere intesa solo formalisticamente perché giustificata sia in virtù della diversa collocazione territoriale delle sedi di servizio, tra loro separate e ubicate a notevole distanza (Ospedale Maggiore, piazza dell'Ospitale n. 1; Ospedale di Cattinara, strada di Fiume n. 447; Presidio di via Farneto, via del Farneto n. 3), sia per l'oggettiva disparità tra i livelli di redditività dei tre punti, derivante da diversi livelli di accessibilità al pubblico.

3.2. Con il secondo motivo di appello, la ricorrente deduce l'omessa applicazione, a carico della controinteressata, dell'art. 17 del disciplinare di gara nella parte in cui disponeva che dovevano ritenersi inammissibili "le offerte che risultino equivoche, difformi dalla richiesta o condizionate da altre clausole". L'esame della documentazione versata in gara dall'aggiudicataria non avrebbe consentito di comprendere quale fosse l'entità dell'investimento proposto per l'ospedale di Cattinara.

3.3. Parte appellante ripropone, nel terzo motivo di appello, la prima censura contenuta nel ricorso introduttivo, contestando quindi le conclusioni del T.A.R. in ordine alla corretta applicazione della tabella di equivalenza riportata nell'art. 18.2 del disciplinare (la commissione giudicatrice ha tradotto il giudizio "appena sufficiente" attribuito alla ricorrente per gestione del servizio nel coefficiente numerico 0,40 anziché nel coefficiente 0,60).

3.4. Infine, la ricorrente deduce, nel quarto motivo, l'erroneità della sentenza che non avrebbe accolto la seconda censura del ricorso principale fondata sull'omesso riconoscimento di un punteggio alla stessa per l'elemento di valutazione 5B, relativo al "progetto di inserimento di personale svantaggiato e parità di genere", pur avendo dato atto, nella sua offerta, di essere certificata UNI PDR 125:2022 "Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere".

4. La società Serenissima Ristorazione si è costituita in giudizio il 31 luglio 2025, mentre l'Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano-Isontina (di seguito indicata come Amministrazione) si è costituita l'8 agosto 2025. Entrambe hanno chiesto il rigetto dell'appello.

4.1. Nel suo atto di costituzione, l'Amministrazione ha anche rilevato la possibile inammissibilità del primo, del terzo e del quarto motivo di appello. In particolare, il primo motivo sarebbe tardivo, come già dedotto in primo grado, in conseguenza della dichiarazione resa dal difensore dell'appellante al T.A.R. il 9 gennaio 2025 circa la cessazione dell'interesse rispetto all'istanza *ex art.* 116 c.p.a., con cui era stata chiesta l'ostensione in forma non oscurata della offerta economica dell'aggiudicataria. In sostanza, dal momento di tale dichiarazione sarebbe stato noto il contenuto dell'offerta dell'aggiudicataria e pertanto i contenuti dell'offerta avrebbero dovuto essere tempestivamente censurati (i motivi aggiunti sono stati invece notificati il 20 marzo 2025 ben oltre il termine dei trenta giorni). Il terzo e il quarto motivo di appello sarebbero, d'altra parte, inammissibili sia in ragione della

natura ampiamente discrezionale del giudizio della commissione di valutazione, sia per la genericità degli stessi.

5. Tutte le parti hanno depositato ulteriori memorie il 23 dicembre 2025 cui sono seguite le repliche dell'appellante e dell'Amministrazione il 27 dicembre 2025.

6. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2026.

7. L'appello non è fondato.

8. Con il primo motivo di appello la società ricorrente lamenta l'erroneità della sentenza del T.A.R. che non avrebbe ritenuto fondata la censura relativa alla mancata predisposizione da parte della aggiudicataria di un PEF per ciascuno dei punti vendita previsti dal lotto di gara.

8.1. L'Amministrazione appellata ha eccepito, già in primo grado, l'inammissibilità della censura in quanto dedotta con motivi aggiunti notificati tardivamente rispetto alla piena conoscenza delle caratteristiche dell'offerta presentata dall'aggiudicataria. Più nel dettaglio, nel corso del giudizio di primo grado, con memoria del 9 gennaio 2025, la ricorrente ha dichiarato la cessazione dell'interesse rispetto all'istanza ex art. 116 c.p.a. con la quale era stata chiesta l'ostensione in forma non oscurata della offerta economica dell'aggiudicataria in ragione dell'ottenimento della copia integrale dell'offerta tecnica e dell'offerta economica della società aggiudicataria. Dal momento di tale dichiarazione sarebbe stato quindi sicuramente noto il contenuto dell'offerta poi contestato.

8.2. L'eccezione dell'Amministrazione è fondata tenuto conto che i secondi motivi aggiunti con i quali è stata dedotta la censura relativa all'articolazione del PEF sono stati notificati il 20 marzo 2025 quindi oltre il termine di trenta giorni previsti dall'art. 120, comma 2, c.p.a. decorrente dalla predetta dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse.

8.3. Ciò premesso, va comunque rilevata l'infondatezza del motivo di appello in esame. La contestazione dell'appellante circa l'illegittima ammissione dell'aggiudicataria alla gara relativa al lotto 1 per violazione dell'art. 17, comma 1, lett. c), del disciplinare, riguarda, come detto, la circostanza che la stessa non avrebbe predisposto un PEF di copertura degli investimenti e della gestione separatamente riferito ai tre punti vendita del lotto (Cattinara, Ospedale Maggiore e Farneto). Tuttavia, la disposizione del disciplinare richiamata dalla ricorrente va considerata congiuntamente all'art. 2.1 dello stesso disciplinare che prevedeva i prescritti documenti di gara. Dal combinato di tali clausole risulta quindi che i documenti di cui si doveva comporre l'offerta erano: l'offerta economica (allegato H); il piano economico finanziario generale (allegato I); il piano economico finanziario relativo ai punti vendita del lotto, predisposto secondo quanto previsto dal secondo capoverso dell'art. 17 sulla base del fac simile allegato alle schede dei punti di ristoro del lotto di cui alla lett. J) dell'art. 2.1 del disciplinare; la proposta contrattuale [di cui alla lett. d) dell'art. 17 del disciplinare]. L'Amministrazione ha poi ritenuto congrua la presenza di un unico piano economico che attestasse rispetto a ciascuno dei punti vendita ricompresi nel lotto, considerati nel loro insieme, "la copertura degli investimenti e della connessa gestione" ai fini di cui all'art. 177, comma 5, codice appalti.

8.4. Tale interpretazione, avallata dal T.A.R., risulta coerente per le seguenti ragioni:

i) l'art. 17, comma 1, lett. c), del disciplinare può essere inteso non nel senso di una allegazione di una pluralità di piani (uno per punto vendita), ma di un piano unico che dia conto per ciascun punto vendita della copertura degli investimenti e della connessa gestione "l'Offerta Economica dovrà contenere... a pena di esclusione il Piano Economico Finanziario... redatto ai sensi dell'art. 177 del Codice". In questa direzione induce anche la considerazione che nell'ambito del complessivo

contratto di concessione non potrebbe darsi una valutazione frammentata dell'equilibrio economico finanziario operata su singoli PEF;

ii) il piano economico-finanziario di massima riportato in calce alla descrizione di ciascun punto vendita [art. 17, comma 1, lett. c), secondo capoverso, del disciplinare] doveva utilizzare quale fac-simile uno schema di piano redatto in forma unica dall'Amministrazione «Al fine di agevolare la partecipazione degli Operatori Economici, l'Amministrazione Concedente ha definito un "Piano Economico Finanziario di massima" riportato nella descrizione di ciascun punto vendita, avente valore meramente indicativo e non vincolante».

8.5. In sostanza, in presenza di un fac-simile di piano, unico per i tre punti vendita del lotto (Cattinara, Ospedale Maggiore e Farneto), non può ritenersi imposto ai concorrenti di elaborare tre distinti piani, né ciò sarebbe stato necessario dal momento che la concessione del lotto, in esito alla gara, sarebbe stata unica e l'equilibrio economico-finanziario che doveva sussistere era quello della concessione nel suo insieme per il periodo temporale previsto.

8.6. D'altra parte, ove siano possibili più interpretazioni di una o più clausole contenute in un bando o in un disciplinare di gara, il principio del *favor participationis* impone di preferire la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti. E, in ogni caso, nelle gare pubbliche, nell'interpretazione della *lex specialis* di gara, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti, e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 c.c. Ciò significa che, ai fini di tale interpretazione, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 c.c., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto (cfr. *ex multis*, C.d.S., Sez. V, 11 novembre 2025, n. 8786).

8.7. A ciò si aggiunga, quanto nello specifico del PEF, che la sua funzione è quella di dimostrare la concreta capacità dell'operatore economico di eseguire correttamente le prestazioni per l'intero arco temporale prescelto, attraverso la prospettazione di un equilibrio economico e finanziario di investimenti e connessa gestione che consenta all'amministrazione concedente di valutare l'adequatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione. In altri termini, il PEF è un documento che giustifica la sostenibilità dell'offerta, quale dimostrazione che l'impresa è in condizione di trarre utili tali da consentire la gestione proficua dell'attività (cfr. *ex multis*, C.d.S., Sez. V, 26 maggio 2020, n. 3348).

9. Con il secondo motivo di appello si contesta che l'offerta dell'aggiudicataria fosse equivoca in quanto nella indicazione degli "Investimenti Ospedale Cattinara (120.000)" gli stessi sarebbero poi stati quantificati per il lotto 1 come pari a 396.618,00 euro, mentre nel PEF relativo al lotto 2 i medesimi investimenti sarebbero stati indicati come di valore pari a 120.000,00 euro.

9.1. Come ha rilevato il T.A.R., si trattava di un refuso in quanto l'indicazione si riferisce agli investimenti previsti per il distinto lotto 2 e cioè ai costi di ammodernamento degli Ospedali di Gorizia e Monfalcone e non al plesso ospedaliero di Cattinara che non vi rientrava ma fa parte del lotto 1 oggetto di giudizio. Il refuso, peraltro, si giustificava per il fatto che l'aggiudicataria come altre imprese aveva partecipato congiuntamente ai diversi lotti posti a gara con la medesima procedura.

10. Con il terzo motivo di appello si lamenta l'applicazione della tabella di equivalenza contenuta nell'art. 18.2 del disciplinare.

10.1. In particolare, la ricorrente contesta il punteggio ottenuto per il criterio di valutazione 5A del punto 18.1 del disciplinare relativo alla "Gestione del servizio" che avrebbe dovuto essere più alto in

virtù della tabella di equivalenza prevista dal disciplinare di gara. Il giudizio dato dalla commissione di gara è stato di "appena sufficiente" e quindi la sua traduzione non avrebbe potuto essere quella di "parzialmente adeguato", bensì quella di "adeguato".

10.2. La censura dedotta è infondata, a prescindere dai profili di inammissibilità evocati dall'Amministrazione appellata.

10.3. In proposito, va innanzitutto rilevato che la Commissione giudicatrice, nel giudizio sintetico espresso ha fornito motivazione in ordine al carattere di parziale adeguatezza (coefficiente 0,40) assegnato alla offerta tecnica della ricorrente "l'organizzazione del servizio per tutti i presidi si ritiene appena sufficiente in quanto confrontando le attività previste dall'all. G Tab. 2 e il numero degli operatori contemporaneamente presenti non vengono garantite la quantità e la sostenibilità del servizio richiesto, con particolare riferimento alle fasce di maggiore afflusso".

Tale carattere dell'offerta, rispetto agli specifici parametri di riferimento di cui ai criteri di valutazione dettati dall'art. 18.1 del disciplinare di gara "la maggior qualità organizzativa e fattibilità delle modalità operative ed organizzative del personale; la congruità numerica, l'esperienza pregressa, l'articolazione dei profili professionali, dei turni, degli orari di punta e non di punta che garantiscano una maggiore efficacia ed efficienza del servizio e una migliore qualità, anche in relazione; i tempi e i turni di lavoro maggiormente coerenti con l'organizzazione del lavoro prevista e con la riduzione dei tempi di attesa; la tempistica e l'organizzazione per garantire la pronta sostituzione del personale assente per motivi non prevedibili" non poteva che portare al coefficiente di giudizio assegnato (il giudizio adeguato, coefficiente 0,60 era invece riservato, come ha rilevato il T.A.R. "a mente della griglia dei criteri di cui all'art. 18.2 del Disciplinare, laddove gli aspetti previsti dal *sub*-criterio sono affrontati in modo adeguato, anche se sono possibili alcuni miglioramenti. Sono forniti gli elementi richiesti su quasi tutte le questioni poste" - § 11.2.2 della sentenza).

10.4. D'altra parte, le valutazioni discrezionali della Commissione di gara, non apparendo macroscopicamente illogiche o irragionevoli non possono essere sindacate, né la traduzione del giudizio letterale nel coefficiente attribuito poteva portare ad un esito diverso, tenuto conto che il coefficiente 0,60 relativo al giudizio "adeguato" esplicitamente prevedeva "Gli aspetti previsti dal *sub*-criterio sono affrontati in modo adeguato, anche se sono possibili alcuni miglioramenti. Sono forniti gli elementi richiesti su quasi tutte le questioni poste".

11. Con il quarto motivo di appello la ricorrente ripropone la doglianza relativa alla mancata attribuzione di un punteggio per l'elemento di valutazione 5B concernente il "Progetto di inserimento di personale svantaggiato e parità di genere".

11.1. Il T.A.R. ha dichiarato l'inammissibilità del motivo per carenza d'interesse in capo alla ricorrente, essendo evidente che il suo eventuale accoglimento non sarebbe stato comunque sufficiente per conseguire il bene della vita: "l'eventuale rivalutazione dell'elemento 5B (Progetto di inserimento di personale svantaggiato e parità di genere) e l'ottenimento degli invocati 0,4 punti [0,2 (coeff.) x 2 (punteggio max previsto)], in luogo di 0, non le consentirebbe, infatti, di superare la prova di resistenza" (cfr. § 11.3 della sentenza).

11.2. Il rilievo del giudice di primo grado non può che essere condiviso, atteso che anche con l'ipotetica attribuzione di 0,4 punti la ricorrente non supererebbe la prova di resistenza.

Comunque la censura non è fondata.

La ricorrente non ha presentato uno specifico progetto di inserimento di personale svantaggiato e di parità di genere, ma ha solo indicato di avere una certificazione UNI inerente alla parità di genere.

12. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

13. Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate, tenuto conto della complessità anche interpretativa della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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