

Pubblicato il 10/02/2026

N. 01053/2026REG.PROV.COLL.
N. 05583/2025 REG.RIC.
N. 05779/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui seguenti ricorsi:

1) numero di registro generale 5583 del 2025, proposto dalla Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti-ARIA S.p.a., in persona legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocata Giuseppina Squillace, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la C.I.C.L.A.T. Società Consortile Cooperativa Stabile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Michele Ottani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, appellante incidentale;

nei confronti

della C.M. Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Valente, Gabriele Tricamo, Andrea Ruffini e Marco Orlando, con domicilio eletto presso lo studio AOR Avvocati in Roma, Via Sistina, n. 48 e con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

della Markas S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Corso d'Italia, n.97 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Dussmann Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

della Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

della Fondazione IRCCS Istituto Neurologico Carlo Besta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

dell'ASST Fatebenefratelli Sacco, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

dell'ATS di Bergamo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

della Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

2) numero di registro generale 5779 del 2025, proposto dalla

C.M. Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Valente, Gabriele Tricamo, Andrea Ruffini e Marco Orlando, con domicilio eletto presso lo studio AOR Avvocati in Roma, Via Sistina, n. 48 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la C.I.C.L.A.T. Società Consortile Cooperativa Stabile in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Michele Ottani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

dell'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti-ARIA S.p.a., in persona legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocata Giuseppina Squillace, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Markas S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Corso d'Italia, n.97 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Dussmann Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Sciolla e Sergio Vitale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

della Fondazione IRCCS Istituto Neurologico Carlo Besta, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

dell'ASST Fatebenefratelli Sacco, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

dell'ATS di Bergamo, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

della Regione Lombardia, in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia-Milano, Sezione I, 12 giugno 2025, n. 2169, non notificata e concernente la gara “*ARIA_2021_078 - Procedura aperta, ai sensi del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. per l'affidamento del servizio di pulizia e disinfezione di ambienti sanitari*”;

Visti i ricorsi in appello e relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione della C.I.C.L.A.T. Società Consortile Cooperativa Stabile, della Markas S.r.l. e della Dussmann Service S.r.l.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2026 il consigliere Luca Di Raimondo e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è la verifica della legittimità delle operazioni concernenti il lotto n. 3 della gara “*ARLA_2021_078 - Procedura aperta, ai sensi del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. per l'affidamento del servizio di pulizia e disinfezione di ambienti sanitari*”, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con attribuzione di massimo settanta punti all'offerta tecnica a trenta a quella economica.

1.1. La procedura di evidenza pubblica per cui è causa, della durata prevista di trentasei mesi con eventuale proroga per ulteriori dodici, è stata bandita dall'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti-ARIA S.p.a. (di seguito anche “ARIA”) per soddisfare il fabbisogno degli enti sanitari regionali ed è stata divisa in quattro lotti geografici, con applicazione di un vincolo di aggiudicazione, per cui era consentita l'aggiudicazione al medesimo operatore economico di un massimo di due lotti su quattro, salvo il caso “*in cui per uno o più lotti risulti un'unica offerta valida presentata da operatore risultato già aggiudicatario di due (2) precedenti lotti, questi potrà aggiudicarsi ulteriori lotti, purché in possesso dei requisiti di partecipazione necessari per tutti i lotti a lui aggiudicati*” (articolo 28, comma 3, n. 4, del Disciplinare di gara).

1.2. La determinazione di indizione della gara n. 650 del 21 luglio 2021 è stata impugnata dalla “Consorzio Leonardo Servizi e Lavori Società Cooperativa Consortile Stabile” (di seguito anche “Consorzio Leonardo”) dinanzi al Tar Milano che, con sentenza 30 maggio 2022, n. 1248, ha accolto il ricorso.

1.3. Tale decisione non è impugnata né dalle parti in causa né dagli operatori economici che avevano presentato offerta e che avevano ricevuto la notifica

della nota del RUP prot. IA.2022.0033592 del 20 giugno 2022, con cui è stata disposta la rimodulazione dei lotti a seguito della pronuncia del Tar, nel senso che è stato escluso il lotto 2 ed è stato perimetrato diversamente con un minore importo il lotto 4.

1.4. Con determinazione n. 116 del 6 febbraio 2023 comunicata a tutti i partecipanti, il lotto 1 è stato aggiudicato a Dussmann Service S.r.l., il lotto 2 a C.M. Service S.r.l. (di seguito anche “CM”) e il lotto 3 a Markas S.r.l. (di seguito anche “Markas”).

1.5. Il Tar Milano ha annullato, accogliendo il relativo ricorso proposto dalla Dussmann S.r.l. che contestava la congruità dei costi del lavoro espressi dalla CM, il provvedimento di aggiudicazione con sentenza 5 giugno 2023, n. 1402.

1.6. A seguito della decisione della Sezione 12 dicembre 2023, n. 10718 che ha accolto in parte l'appello della Dussmann Service S.r.l., la stazione appaltante ha disposto l'approfondimento in sede di verifica anche il profilo dei buoni pasto, in quanto incidente sul costo della manodopera e, all'esito, ha aggiudicato il lotto 3 con determinazione n. 141 del 21 febbraio 2025 alla CM.

2. La C.I.C.L.A.T. Società Consortile Cooperativa Stabile “di seguito anche “CICLAT”) ha impugnato con ricorso principale la determinazione di ARIA n. 116 del 6 febbraio 2023 concernente la prima aggiudicazione alla CM del lotto 3, e la seconda aggiudicazione n. 141/2025 con ricorso per motivi aggiunti, sostenendo, in sintesi, che i provvedimenti impugnati fossero illegittimi perché l'Amministrazione procedente avrebbe dovuto annullare l'intera procedura, anziché rettificarla, e perché i giudizi espressi dai commissari di gara erano stati assunti in violazione dell'art. 21.2 del Disciplinare, ai sensi del quale *“a ciascuno degli elementi qualitativi cui è assegnato un punteggio discrezionale, è attribuito un coefficiente sulla base dell'attribuzione discrezionale di un coefficiente variabile da zero ad uno da parte di ciascun commissario, per ogni sub-criterio di valutazione del prodotto offerto (vedi prospetto sotto riportato); la commissione calcola la media aritmetica dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari all'offerta in*

relazione al sub-criterio in esame, al fine di ottenere il coefficiente medio da applicare al medesimo”.

3. Con sentenza 12 giugno 2025, n. 2169, oggetto del presente giudizio, il Tar Lombardia-Milano ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza e accolto nei limiti di cui in motivazione il ricorso per motivi aggiunti, ritenendo, in sostanza, che le operazioni di aggiudicazione del lotto 3 sarebbero state viziate dalle modalità di attribuzione del coefficiente con modalità collegiale e non da parte dei singoli componenti la Commissione giudicatrice, atteso che sarebbe stata *“falsata la regola di gara cristallizzata nell’art. 21 del Disciplinare che aveva imposto due fasi autonome e distinte nell’attribuzione dei punteggi, escludendo in via espressa che la valutazione dei sub-criteri avvenisse in via collegiale, affidandola invece unicamente alla valutazione individuale dei membri della Commissione che doveva compiersi nella prima fase”.*

3. Con appello notificato e depositato in data 8 luglio 2025, l’ARIA ha impugnato, chiedendone la riforma previa istanza cautelare, la citata decisione di prime cure, affidando il gravame ad un unico, articolato motivo, con il quale, in chiave critica della decisione del Tar, ha riproposto le difese dedotte dinanzi al primo giudice, lamentando:

“I. Motivo di appello: error in iudicando ed error in procedendo – Erronea applicazione dei principi giurisprudenziali in merito alla valutazione della Commissione giudicatrice - Erronea applicazione dell’art. 21.2 del Disciplinare - Erronea applicazione degli artt. 95, 28 e 30 D.lgs. n. 50/2016 - Linee guida n. 2/2016 ANAC – Erronea applicazione dell’art. 97 Cost. e della Direttiva 2014/24/UE (cons. 90/126; art. 76) - Violazione del principio di risultato e della fiducia - Difetto dei presupposti, illogicità e irragionevolezza, carenza/incongruità della motivazione, travisamento dei fatti”: a detta dell’appellante, il primo giudice avrebbe erroneamente ritenuto violata la *lex specialis* nella parte in cui imponeva l’attribuzione del coefficiente per ciascuna voce ad ogni singolo commissario e alla sola Commissione nel suo insieme il calcolo della media aritmetica dei coefficienti attribuiti dai suoi componenti,

laddove anche dall'esame dei verbali di gara risulterebbero correttamente seguite le disposizioni che regolano le attività di valutazione delle offerte.

4. Si sono costituite per resistere all'appello la Markas e la CM con atti depositati rispettivamente il 10 e il 16 luglio 2025.

5. La CICLAT si è costituita in giudizio con atto depositato il 16 luglio 2025 ed ha proposto appello incidentale con ricorso notificato il 23 luglio 2025 e depositato il 24 luglio successivo, affidato a tre mezzi di doglianza e con i quali lamenta:

“I. ERROR IN IUDICANDO: ERRONEITÀ DELLA SENTENZA NELLA PARTE IN CUI HA RITENUTO IMPROCEDIBILE IL RICORSO INTRODUTTIVO. TRAVISAMENTO DEI FATTI. FALSO PRESUPPOSTO IN FATTO E IN DIRITTO. CONTRADDITTORIETÀ E PERPLESSITÀ DELLA MOTIVAZIONE.”: secondo l'appellante incidentale, il Tribunale territoriale avrebbe erroneamente dichiarato l'improcedibilità del gravame proposto contro il provvedimento di aggiudicazione n. 116/2023, atteso che con l'atto n. 141/2025, sostitutivo del precedente, è stata disposta la nuova aggiudicazione del solo lotto 3 e non degli altri lotti 1 e 4, aggiudicati con atti aventi valenza provvedimentale autonoma e impugnati con il ricorso principale in primo grado;

“II. ERROR IN IUDICANDO: ERRONEITÀ DELLA SENTENZA NELLA PARTE IN CUI HA RITENUTO IL I MOTIVO DI RICORSO E I MOTIVO AGGIUNTO INAMMISSIBILI PER CARENZA DI INTERESSE. TRAVISAMENTO DEI FATTI. FALSO PRESUPPOSTO IN FATTO E IN DIRITTO. CONTRADDITTORIETÀ E PERPLESSITÀ DELLA MOTIVAZIONE. ILLOGICITÀ. “: con il motivo in esame, la CICLAT lamenta l'erroneità della pronuncia impugnata anche nella parte in cui il primo giudice ha stabilito che *“la posizione giuridica dedotta in giudizio nel ricorso introduttivo è costituita dalla lesione dell'interesse legittimo strumentale alla partecipazione della gara in oggetto, emendata dai vizi di illegittimità denunciati”*, laddove l'interesse principale della ricorrente in prime cure era

l'aggiudicazione della commessa e solo in via graduata quello alla ripetizione della procedura;

“III. ERROR IN IUDICANDO: ERRONEITÀ DELLA SENTENZA NELLA PARTE IN CUI NON HA DECISO IL I MOTIVO DI RICORSO E I MOTIVO AGGIUNTO IN RELAZIONE ALLA DEDOTTA INCOMPETENZA DEL RUP A STATUIRE LA PROSECUZIONE RIMODULATA DELLA PROCEDURA DI GARA. TRAVISAMENTO DEI FATTI. FALSO PRESUPPOSTO IN FATTO E IN DIRITTO. CARENZA ASSOLUTA DI MOTIVAZIONE”: sostiene la CICLAT che avrebbe errato il Tar a ritenere legittima la rimodulazione della gara all'esito della definizione del contenzioso amministrativo tramite la nota prot. IA.2022.0033592 del 20 giugno 2022 del RUP, che non avrebbe competenze in materia.

6. Alla camera di consiglio del 29 luglio 2025, la causa è stata rinviata all'udienza pubblica del 22 gennaio 2026, in vista della quale la Markas, la CICLAT e l'ARIA hanno depositato memorie *ex* articolo 73 c.p.a. rispettivamente il 19 dicembre 2025, il 4 gennaio 2026 e il 5 gennaio 2026; l'appellata CICLAT ha depositato memoria di replica il 9 gennaio 2026 e all'udienza del 22 gennaio la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Con il successivo ricorso notificato e depositato il 14 luglio 2025 ed iscritto al ruolo generale n. 5779/2025, la CM ha impugnato, chiedendone la riforma previa istanza cautelare, la medesima sentenza del Tar Lombardia-Milano n. 2169/20259 impugnata dalla ARIA con il primo appello in esame ed ha affidato il proprio gravame ad un unico, articolato mezzo di doglianza, con il quale, riproponendo anche in chiave critica della decisione di prime cure le eccezioni e le difese svolta dinanzi al Tar, lamenta:

“I. Error in iudicando ed errore in procedendo. Violazione e falsa applicazione degli artt. 95,28 e 30 del D.lgs. n. 50 del 2016. Violazione delle linee Guida n. 2/2016 ANAC. Violazione e falsa applicazione della lex specialis, e in particolare dell'art. 21 del Disciplinare. Violazione ed errata applicazione dell'art. 97 Cost e della Direttiva

2014/24/UE. *Violazione del principio del risultato e di buona fede. Difetto dei presupposti, illogicità e irragionevolezza, carenza/incongruità della motivazione, travisamento dei fatti.*”: deduce l’appellante che il Tar avrebbe erroneamente accolto il secondo motivo di censura dedotto dalla CICLAT nel ricorso per motivi aggiunti proposto in primo grado e riguardante la illegittimità della gara sotto il profilo della violazione delle regole stabilite dall’articolo 21.2 del Disciplinare di gara che disciplinano l’attribuzione del punteggio espresso da parte dei singoli commissari e dalla Commissione nel suo insieme, considerato che, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, risulterebbe dimostrata l’effettiva separazione dei momenti (individuale e collegiale) in cui si è concretizzata la valutazione delle offerte, per come emerge anche dall’analisi dei relativi verbali.

8. Si sono costituite in giudizio la CICLAT, la Markas e l’ARIA con atti depositato rispettivamente il 16 e il 17 luglio 2025.

La CICLAT ha depositato memoria difensiva il 25 luglio 2025, con la quale ha insistito per il rigetto dell’appello.

Alla camera di consiglio del 29 luglio 2025, la causa è stata rinviata all’udienza pubblica del 22 gennaio 2026, in vista della quale si è costituita in giudizio la Dussmann Service S.r.l. il 27 novembre 2025, la CICLAT, la CM e l’ARIA hanno depositato memorie *ex* articolo 73 c.p.a. rispettivamente il 4 gennaio 2026 e il 5 gennaio 2026 e l’appellata CICLAT ha depositato memoria di replica il 9 gennaio 2026; all’udienza del 22 gennaio la causa è stata trattenuta in decisione.

8. In via pregiudiziale, va disposta ai sensi dell’art. 70 c.p.a. la riunione dei ricorsi iscritti al ruolo generale n. 5583 del 2025 e al n. 5779 del 2025, aventi entrambi ad oggetto la medesima sentenza n. 2169/2025, con la quale il Tar Lombardia-Milano ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo proposto dalla CICLAT, ha accolto nei sensi di cui in motivazione il secondo motivo del ricorso per motivi aggiunti e, per

l'effetto, ha annullato il provvedimento di aggiudicazione n. 141 del 21 febbraio 2025.

9. In via preliminare e per ragioni di tassonomia processuale, ritiene il Collegio che si debba esaminare per primo l'appello principale e solo in caso di sua fondatezza quello incidentale, il quale non assume valenza paralizzante del primo, atteso che la CICLATEC lamenta l'erroneità della sentenza impugnata per vizi che non comporterebbero in ogni caso la carenza di interesse dell'appellante principale.

10. Sia l'ARIA che la CM deducono, con mezzi di gravame in larga parte coincidenti e che possono essere esaminati congiuntamente per ragioni di economia processuale, che il Tribunale territoriale avrebbe erroneamente applicato le regole di gara in ordine all'attribuzione dei coefficienti da parte dei singoli componenti la Commissione giudicatrice.

Gli appelli principali sono fondati e vanno accolti secondo le considerazioni che seguono.

11. L'articolo 21.1 del Disciplinare di gara fissa una soglia minima di sbarramento pari a 36,00 punti e indica come segue i criteri di valutazione dell'offerta tecnica: *“Il punteggio dell'offerta tecnica è attribuito sulla base dei criteri di valutazione elencati nella sottostante tabella con la relativa ripartizione dei punteggi.*

Nella colonna “criterio”, vengono indicati con la dicitura “Discrezionale (D)” i “Punteggi discrezionali”, vale a dire i punteggi il cui coefficiente è attribuito in ragione dell'esercizio della discrezionalità spettante alla commissione giudicatrice.

Nella colonna “criterio”, vengono indicati con la dicitura “Tabellare (T)” i “Punteggi tabellari”, vale a dire i punteggi fissi e predefiniti che saranno attribuiti o non attribuiti in ragione dell'offerta o mancata offerta di quanto specificamente richiesto.”

L'articolo 21.2 indica il metodo di attribuzione del coefficiente per il calcolo del punteggio dell'offerta tecnica e regola come segue le relative attività della Commissione: *“A ciascuno degli elementi qualitativi cui è assegnato un punteggio discrezionale, è attribuito un coefficiente sulla base dell'attribuzione discrezionale di un coefficiente variabile da zero ad uno da parte di ciascun commissario, per ogni sub-criterio di*

valutazione del prodotto offerto (vedi prospetto sotto riportato); la commissione calcola la media aritmetica dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari all'offerta in relazione al sub-criterio in esame, al fine di ottenere il coefficiente medio da applicare al medesimo"). Si considereranno due cifre decimali con arrotondamento, in eccesso o in difetto, al valore più prossimo".

La tabella inserita nell'articolo in commento fissa come segue il giudizio attribuito ad ogni aspetto qualitativo: sufficiente/minimo, punti 0,00, quando l'offerta sia *"Rispondente ai requisiti da Capitolato Tecnico senza elementi migliorativi"*; accettabile, punti 0,25, quando l'offerta sia *"Rispondente ai requisiti con elementi migliorativi non di particolare interesse e rilievo"*;

discreto, con punti 0,50, quando l'offerta sia *"Rispondente ai requisiti con elementi migliorativi interessanti"*;

buono, con punti 0,75, quando l'offerta sia *"Rispondente ai requisiti con elementi migliorativi di particolare rilievo"*;

ottimo, con punti 1,00, quando l'offerta sia *"Ampiamente superiore ai requisiti"*.

12. Secondo il primo giudice, la stazione appaltante avrebbe violato le regole che aveva prefissato, nella misura in cui non sarebbero rimaste distinte le attività dei singoli commissari rispetto a quelle della Commissione nel suo insieme e non risulterebbe dimostrata l'effettiva separazione dei momenti (individuale e collegiale) in cui avrebbe dovuto tradursi la valutazione e dunque l'attribuzione dei punteggi alle offerte tecniche dei partecipanti.

Il Tar ha ritenuto fondata la censura, in quanto sarebbe stata *"falsata la regola di gara cristallizzata nell'art. 21 del Disciplinare che aveva imposto due fasi autonome e distinte nell'attribuzione dei punteggi, escludendo in via espressa che la valutazione dei sub-criteri avvenisse in via collegiale, affidandola invece unicamente alla valutazione individuale dei membri della Commissione che doveva compiersi nella prima fase"*, atteso che *"il disciplinare di gara prevede quindi che l'attribuzione del punteggio previsti per i vari criteri di valutazione dell'offerta avvenga tramite una duplice fase"*, la prima, nella quale *"ciascun Commissario attribuisce singolarmente e in via discrezionale un proprio coefficiente per ogni sub-criterio di valutazione del prodotto offerto"*, la seconda, in cui *"la*

Commissione calcola collegialmente, senza alcuna discrezionalità, la media aritmetica dei coefficienti attribuiti dai singoli Commissari in relazione al sub-criterio in esame, al fine di ottenere il coefficiente medio da applicare all'offerta in relazione al sub-criterio in esame.”

Pur osservando il primo giudice che la giurisprudenza ha stabilito che “ciascun Commissario possa esprimere il suo giudizio all’esito di un confronto preventivo con gli altri componenti della Commissione (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1012/2025), militerebbe nella direzione dell’illegittimità delle operazioni di gara anche il rilievo secondo cui “nel caso di specie non sembra che i giudizi che i singoli Commissari erano chiamati ad esprimere in autonomia e in via discrezionale sia stati preceduti da un ordinario confronto collegiale e ciò sia perché non vi è evidenza di un simile confronto e sia perché il numero di operazioni di giudizio identiche tra loro porta ragionevolmente ad affermare che sia mancata proprio la fase in cui ogni membro della Commissione era chiamato ad esprimere la propria valutazione singolarmente e in autonomia”, considerato che “rispetto a 858 operazioni di valutazione, i tre membri della Commissione hanno attribuito un medesimo coefficiente in relazione al considerevole numero di 852 operazioni di valutazione (858 - 6).”

13. Da questo punto di vista, occorre fare riferimento alle risultanze documentali versate in atti.

Sebbene con modalità di verbalizzazione che la ricorrente ha sottoposto a vaglio critico, dagli atti di gara risulta che le attività di attribuzione dei coefficienti e di valutazione delle offerte siano state correttamente eseguite sia dai singoli commissari che dalla Commissione nel suo insieme.

Dai verbali della Commissione (cfr. verbale n. 4 della seduta riservata del 7 marzo 2022), risulta che “i componenti della commissione, in autonomia, procedono con la verifica e la valutazione della documentazione tecnica presentata dai concorrenti”.

Successivamente (cfr. verbale n. 20 della seduta del 28 novembre 2022), la Commissione ha stabilito quanto segue: “Avendo concluso la valutazione di tutte le offerte tecniche presentate dagli operatori economici partecipanti alla procedura ARIA_2022_078 si procede con la redazione dei prospetti riepilogativi dei punteggi assegnati dai commissari a ciascun criterio di valutazione per ciascun concorrente, che

vengono allegati al presente verbale quale parte integrante dello stesso (denominati “ARIA_2021_078_Lotto 1_valutazione”, “ARIA_2021_078_Lotto 3_valutazione” e “ARIA_2021_078_Lotto 4_valutazione”).”

Ne risulta rispettata la *lex specialis*, avendo la Commissione distinto le fasi di attribuzione dei coefficienti da parte dei singoli commissari da quella di assegnazione dei punteggi con la redazione del prospetto riepilogativo, non sussistendo una precisa modalità di verbalizzazione delle attività del seggio di gara e ben potendo procedersi a dare atto delle attività espletate in una successiva seduta.

14. Da questo angolo prospettico, ritiene il Collegio che la stazione appaltante abbia rispettato, in concreto, i principi fissati dalla giurisprudenza in materia, secondo cui *“le valutazioni espresse dai singoli commissari, nella forma del coefficiente numerico non comparativo, possano ritenersi assorbite nella decisione collegiale finale, in assenza di una disposizione che ne imponga l'autonoma verbalizzazione, mentre per il confronto a coppie la manifestazione della preferenza è e deve essere anzitutto in una prima fase individuale, nel senso sopra precisato, e in quanto tale individualmente espressa e risultante dalla verbalizzazione”* (Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 14 dicembre 2022, n. 16).

La medesima decisione ha altresì fissato nel dettaglio i principi concernenti la valutazione delle offerte tecniche da parte della Commissione di gara, stabilendo che è fisiologica e ammissibile la *“discussione e del confronto, in quanto aventi una funzione arricchente, capace di mettere in relazione dialettica competenze e professionalità diverse, potendo giungere tale confronto a mettere a fuoco la bontà complessiva delle singole opzioni e prefigurando, secondo le varie angolazioni, le informazioni presupposto di valutazione delle caratteristiche-parametri che giustificano, per così dire in senso assoluto, queste varie opinioni?”*, restando tuttavia *“fermo il principio che il commissario deve esprimere il grado di preferenza o i coefficienti numerici in base al proprio personale convincimento, senza che la discussione collegiale precostituisca ex ante il contenuto e persino la graduazione delle singole, molteplici, preferenze.”*

Nella stessa direttrice si è sviluppata la giurisprudenza della Sezione, dalla quale il Collegio non vede motivi per discostarsi, secondo cui *“il fatto - oggettivamente desumibile dalla costante coincidenza dei coefficienti assegnati da ciascun commissario alle offerte presentate in relazione a ciascun criterio di valutazione - che l’assegnazione dei coefficienti individuali abbia costituito il frutto del consenso raggiunto in ordine agli stessi in seno al collegio non esclude l’imputabilità degli stessi ai singoli commissari, quale espressione della propria valutazione tecnico-discrezionale circa il merito qualitativo delle offerte, ben potendo il dibattito collegiale assolvere alla funzione di omogeneizzare punti di vista in partenza potenzialmente divergenti: trattasi, in effetti, di una mera modalità di formazione del giudizio proprio di ogni singolo commissario, caratterizzata dalla sua maturazione in forma non isolata, ma attraverso il confronto e la ponderazione di prospettive individuali, tesa alla ricerca di una posizione prevalente o comunque comune.”* (Consiglio di Stato, sezione III, 10 febbraio 2025, n. 1012, che richiama Consiglio di Stato, sezione III, 4 ottobre 2024, n. 8003).

Più nel dettaglio, è stato stabilito che *“la necessità di superare le posizioni individuali attraverso la loro sintesi mediante un giudizio unitario costituisce la caratteristica propria del procedimento decisionale di tipo collegiale, senza che le diverse modalità attuative del suo principio animatore - a seconda, cioè, che consistano nel confronto tra i commissari collocato a monte dell’assegnazione dei coefficienti individuali ovvero nella successiva trasformazione aritmetica dei coefficienti assegnati isolatamente - ne alterino il funzionamento di fondo o la finalità ad esso sottesa”*, atteso che *“il criterio della media dei coefficienti individuali è previsto dalla lex specialis quale meccanismo di sintesi dei giudizi dei commissari di tipo meramente eventuale, nell’ipotesi in cui la dialettica collegiale non abbia consentito l’armonizzazione dei giudizi individuali e dei relativi coefficienti, senza che la sua effettiva applicazione, in ragione della uniformità degli stessi scaturente dal preventivo confronto collegiale, possa essere addotta ad indice patologico di formazione della valutazione qualitativa delle offerte tecniche.”*

Né si può ritenere che la coincidenza di valutazioni per larga parte (856) da parte dei commissari sia di per sé indice di illegittimità dell’attività del seggio di gara, proprio perché *“la mancanza della “fase di valutazione autonoma”... non può*

essere automaticamente desunta, sulla scorta di un procedimento logico “a ritroso”, dal risultato uniforme (all'interno della Commissione di gara) della valutazione delle offerte, non essendo questo univocamente indicativo, per quanto fin qui detto, del fatto che i coefficienti attribuiti non siano espressivi dell'opinione maturata da ciascun componente della medesima Commissione, sebbene all'esito del confronto interno al collegio” (Consiglio di Stato, sezione III, 4 ottobre 2024, n. 8003).

Nella medesima prospettiva, atteso che risulta che la Commissione si sia mossa nel rispetto delle regole di gara applicando il criterio dei coefficienti individuali e procedendo successivamente al meccanismo di sintesi dei giudizi quando i giudizi individuali e i relativi coefficienti non sono risultati coincidenti, non sarebbe logico imporre ai commissari l'obbligo di esplicitare la differenziazione delle loro valutazioni quando queste convergono, anche perché – e il rilievo non è di poco momento - nel caso di specie la ricorrente in primo grado non ha mosso contestazioni di merito.

15. In conclusione, l'appello principale è fondato e va accolto e, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso di primo grado.

16. Può ora passarsi all'esame dell'appello incidentale proposto dalla CICLAT nel giudizio di cui al n.r.g. 5583/2025 e che viene affidato a tre mezzi di censura, con i quali la ricorrente dinanzi al Tar ripropone le doglianze assorbite dal Tribunale territoriale.

17. Con il primo, la CICLAT lamenta che erroneamente la sentenza appellata avrebbe dichiarato l'improcedibilità del gravame proposto contro il provvedimento di aggiudicazione n. 116/2023, atteso che con l'atto n. 141/2025, sostitutivo del precedente, è stata disposta la nuova aggiudicazione del solo lotto 3 e non degli altri lotti 1 e 4, aggiudicati con atti aventi valenza provvedimentale autonoma e impugnati con il ricorso principale in primo grado.

17.1. Il motivo è infondato, potendosi prescindere dall'esame dell'eccezione preliminare sollevata dall'ARIA, che sostiene che l'appellante incidentale

avrebbe introdotto ragioni autonome, non direttamente dipendenti dalla domanda principale, con conseguente violazione dell'articolo 43 c.p.a..

Il primo giudice ha correttamente stabilito che *“il provvedimento impugnato con il ricorso è stato sostituito dal provvedimento di aggiudicazione n. 141 del 21.2.2025 con cui ARIA, in esecuzione alle sentenze di primo n. 1402/2023 e di secondo grado n. 10718/2023, ha confermato l'aggiudicazione del lotto 3 a C.M. Service”, con la conseguenza che “il ricorso proposto contro il provvedimento di aggiudicazione è divenuto improcedibile poiché ha ad oggetto un atto che, medio tempore, è stato eliminato dall'ordinamento giuridico, sicché non può più essere oggetto di annullamento.”*

Sostiene la CCICLAT che *“l'improcedibilità del ricorso originario proposto da Ciclat poteva essere disposta, al più, solo con riferimento al lotto 3, rimanendo invece l'interesse al ricorso medesimo per le aggiudicazioni (e i provvedimenti a monte) dei due lotti nn. 1 e 4”* (pagina 14 dell'appello incidentale).

Osserva al riguardo il Collegio che lo stesso operatore economico riconosce, tuttavia, che il vizio, dedotto con il secondo motivo di ricorso per motivi aggiunti sulla lamentata violazione delle regole per l'attribuzione dei coefficienti e accolto dal Tar, assume *“carattere del tutto trasversale, posto che l'operato della Commissione è risultato identico in relazione alla valutazione delle offerte pervenute relativamente a tutti i lotti di gara”*, e ciò indipendentemente dalla rilevanza delle due eccezioni sollevate dalla Markas nella memoria del 19 dicembre 2025, secondo cui: *i)* sarebbe inammissibile l'impugnativa contestuale dell'aggiudicazione di vari lotti, attesa la natura propria di ciascun provvedimento e la relativa vicenda procedimentale e processuale; *ii)* il ricorso in primo grado sarebbe stato improcedibile con riferimento al lotto 1 aggiudicato dall'ARIA con determinazione n. 827 del 20 luglio 2024, non impugnata da CICLAT.

Sennonché, proprio perché, come già osservato, la statuizione del primo giudice va riformata, la ricorrente in primo grado, ora appellante incidentale, non nutre alcun interesse qualificato a veicolare in questa sede le medesime doglianze dedotte con il ricorso principale contro il primo provvedimento

(aggiudicazione di cui alla determinazione n. n. 116/2023) che è stato sostituito dal successivo (aggiudicazione n. 141 del 21.2.2025), ritenuto legittimo dal Collegio nei sensi sopra indicati.

18. Con il secondo motivo di ricorso incidentale, la CICLAT lamenta che il Tar avrebbe erroneamente stabilito che *“la posizione giuridica dedotta in giudizio nel ricorso introduttivo è costituita dalla lesione dell’interesse legittimo strumentale alla partecipazione della gara in oggetto, emendata dai vizi di illegittimità denunciati”*, mentre, a ben vedere, l’interesse principale della ricorrente in prime cure era l’aggiudicazione della commessa e solo in via gradata quello alla ripetizione della procedura.

18.1. Anche il secondo mezzo è infondato.

Con riguardo al primo motivo di ricorso principale in primo grado riproposto in questa sede, muove l’appellante incidentale il suo ragionamento dal rilievo che l’ARIA avrebbe illegittimamente dato esecuzione alla sentenza del Tar Milano n. 1248/2022 con il provvedimento del RUP prot. IA.2022.0033592 del 20 giugno 2022, con cui è stato annullato il lotto 2 e rimodulato, in meno, il perimetro del lotto 4, dal momento che nel ricorso in prime cure CICLAT lamentava *“la essenziale violazione delle norme e dei principi dell’evidenza pubblica (art. 30, d.lgs. 50/2016), in quanto l’impatto delle radicali modifiche alle attività originariamente poste a bando apportate dalla stazione appaltante nel corso della procedura di selezione – a seguito delle statuizioni di codesto TAR (sent. n. 1248/2022) era tale da traslare necessariamente la fattispecie in un contesto di obbligo nuovo appello al mercato e da imporre la revoca e/o l’annullamento della intera procedura.”*

18.2. Come condivisibilmente stabilito dal primo giudice, l’interessata avrebbe dovuto immediatamente impugnare il provvedimento modificativo recato dalla nota del RUO del 20 giugno 2022, in applicazione del principio di diritto fissato dall’Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato con sentenza 26 aprile 2018, n. 4, secondo cui *“le clausole del bando di gara che non rivestano portata escludente devono essere impugnate unitamente al provvedimento lesivo e possono essere*

impugnate unicamente dall'operatore economico che abbia partecipato alla gara o manifestato formalmente il proprio interesse alla procedura”.

18.3. In questa prospettiva, immune dai vizi denunciati è il passaggio motivazionale della sentenza di primo grado con la quale il Tar ha stabilito correttamente che *“l'atto lesivo della posizione giudica soggettiva dedotta in giudizio dalla ricorrente è costituito dalla nota del RUP prot. 33952 del 20.6.2022”*, con la quale *“ARLA ha modificato la disciplina di gara decidendo, nel senso ora criticato dalla ricorrente, di non procedere in toto all'annullamento della gara, ma di annullare soltanto il lotto 2 (uno dei quattro lotti di cui si compone la gara) e di riformulare il lotto 4 sia sotto il profilo degli enti destinatari del servizio che dell'importo posto a base di gara.”*

18.4. L'Amministrazione procedente, in altri termini, si è limitata a dare esecuzione alla sentenza dello stesso Tar Lombardia n. 1248/2022 che ha definito il giudizio proposto dal Consorzio Leonardo, rispetto al quale CICLAT, informata della pendenza della causa, avrebbe potuto svolgere atto di intervento, ovvero proporre eventuale opposizione di terzo contro la decisione di primo grado, fermo restando che la riduzione quantitativa dei lotti avrebbe potuto, semmai, produrre effetti lesivi nei confronti dei soli operatori economici aggiudicatari e non della CICLAT, che non rientra da questi e tenendo in conto il principio secondo cui il processo amministrativo non costituisce una giurisdizione di diritto oggettivo, volta a ristabilire una legalità che si assume violata, ma ha la funzione di dirimere una controversia fra un soggetto che si afferma leso in modo diretto, concreto e attuale da un provvedimento amministrativo e l'amministrazione che ha emanato tale provvedimento (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione V, 17 aprile 2020, n. 2464, Consiglio di Stato, sezione II, 20 giugno 2019, n. 4233, Consiglio di Stato, sezione, 1° giugno 2018, n. 3321, 19 luglio 2017, n. 3563).

18.5. Né a conclusioni diverse potrebbe ragionevolmente giungersi applicando i principi fissati dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sezione III, 11 ottobre 2024, n. 8171) e citati dall'appellante incidentale, la quale sostiene che dalla sentenza n. 2148/2022 deriverebbero effetti automaticamente caducanti

erga omnes, nella misura in cui l'intera procedura di gara sarebbe stata travolta della citata decisione del Tar.

Ritiene al contrario il Collegio che il precedente della Sezione indicato a supporto del motivo non possa prestarsi ad una lettura estensibile al caso di specie, nel quale la sentenza n. 2148/2022 ha disposto l'annullamento di (parte) degli atti di gara, lasciando nel complesso in vigore l'impianto complessivo delle regole della procedura, almeno per gli aspetti di interesse nella vicenda per cui è causa e che incidono sulla posizione della controinteressata.

19. Anche il terzo motivo di appello incidentale è infondato.

19.1. Con tale mezzo di gravame, la controinteressata deduce che la nota prot. IA.2022.0033592 del 20 giugno 2022 del RUP sarebbe viziata per incompetenza.

Ora, in disparte i rilevati profili di tardività della censura - il Tar ha correttamente osservato che la nota in questione è stata “*comunicata, in pari data, a tutti gli operatori partecipanti, compresa la ricorrente*” - ritiene il Collegio che il provvedimento del RUP, in quanto meramente esecutivo del *dictum* giudiziale, non fosse affetto dal vizio denunciato, considerato che era finalizzato a dare ottemperanza all'annullamento disposto con la sentenza n. 1248/2022, che produceva effetti solo rispetto ai lotti e ai plessi in relazione ai quali il Consorzio Leonardo, aggiudicatario della gara Consip, aveva azionato il proprio interesse con il ricorso dinanzi al Tar, non potendo la CICLAT nutrire in questa sede un interesse tutelabile giudizialmente, anche considerando che la gara era volta alla stipula di una convenzione ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, che non garantisce alcun quantitativo minimo.

Fermo restando che sarebbe eccentrico rispetto al sistema consentire ad un operatore economico di contestare l'ottemperanza con un giudizio impugnatorio senza aver prima impugnato la decisione del giudice che lo ha originato, la doglianza in esame scolora tenendo conto di quanto dispone

l'articolo 21-*ocries* della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi del quale “*non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*”.

20. In base a tutte le considerazioni che precedono, in conclusione, gli appelli principali vanno accolti nei sensi suindicati e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso proposto in prime cure dalla CICLAT e respinto il suo appello incidentate.

21. Sussistono, tuttavia, date le questioni trattate e le argomentazioni spese dalle parti, giustificate ragioni per disporre la compensazione delle spese del presente grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando;

- 1) riunisce i ricorsi in epigrafe indicati e li accoglie entrambi e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata e rigetta il ricorso di primo grado;
- 2) respinge l'appello incidentale proposto nel giudizio n.r.g. 5583 del 2025;
- 3) compensa integralmente le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere, Estensore

Raffaello Scarpato, Consigliere

L'ESTENSORE
Luca Di Raimondo

IL PRESIDENTE
Michele Corradino

IL SEGRETARIO