

UNICO CENTRO DECISIONALE - APPALTI PUBBLICI - ESCLUSIONE DALLA GARA - INDIZI CONCRETI - ACCORDO COLLUSIVO - AUTONOMIA DELLE OFFERTE - SUBFORNITURA - RIBASSI - COLLEGAMENTI SOCIETARI - ALTERAZIONE DELLA CONCORRENZA

Ai fini dell'esclusione ex art. 95, c. 1, lett. d), d.lgs. 36/2023, l'unico centro decisionale richiede rilevanti indizi concreti e attuali dell'imputabilità delle offerte a un medesimo accordo collusivo, idoneo a incidere sulla loro autonoma formulazione. Non bastano il rapporto di subfornitura tra concorrenti né la mera vicinanza dei ribassi, specie in assenza di collegamenti societari o personali e di elementi che dimostrino un'effettiva influenza sul contenuto delle offerte.

Tar Lazio (Roma), sez. IV - *ter*, sentenza n. 8407/2026

Pubblicato il [data omessa]

N. 08407/2026 REG.PROV.COLL.

N. 15920/2025 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 il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale [numero omesso], integrato da motivi aggiunti, proposto dalla società ricorrente, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura [codice procedura omesso], rappresentata e difesa dagli avvocati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la stazione appaltante, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

la società controinteressata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

altra società controinteressata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso introduttivo,

- del provvedimento di aggiudicazione datato [data omessa], con cui la stazione appaltante ha disposto l'aggiudicazione del lotto interessato della procedura di affidamento [codice procedura omesso] avente ad oggetto la fornitura indicata negli atti di gara in favore della società aggiudicataria, classificando al secondo posto altra società concorrente;
- della comunicazione di aggiudicazione trasmessa ai concorrenti in data [data omessa];
- di ogni altro atto preordinato, presupposto e/o comunque connesso, ivi incluso ogni provvedimento adottato dalla stazione appaltante che abbia condotto alla dichiarazione di congruità dell'offerta dell'aggiudicataria e della seconda classificata;

B) quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato dalla società ricorrente in data [data omessa],

per l'annullamento, in aggiunta ai provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo,

- della relazione di accompagnamento alla verifica di congruità, datata [data omessa], non comunicata e depositata in giudizio dalla stazione appaltante in data [data omessa];
- del provvedimento con cui la stazione appaltante ha accertato che l'offerta della società aggiudicataria «è *nel suo complesso sostenibile*», datato [data omessa], non comunicato e depositato in giudizio dalla stazione appaltante in data [data omessa];
- di ogni altro atto preordinato, presupposto e/o comunque connesso;

C) quanto al ricorso incidentale depositato dalla società controinteressata in data [data omessa]

per l'annullamento, nei limiti di quanto dedotto in narrativa e di seguito,

- dei verbali di gara indicati negli atti, nella sola parte in cui hanno ammesso, piuttosto che escludere, l'offerta della società ricorrente e di altra società concorrente e della graduatoria finale nella parte in cui tali imprese sono inserite piuttosto che essere escluse;
- ove occorra, del provvedimento di aggiudicazione datato [data omessa], con cui la stazione appaltante ha disposto l'aggiudicazione del lotto interessato della procedura di affidamento [codice procedura omesso] in favore della società aggiudicataria, da intendersi quale atto finale della procedura, nella sola parte e solo laddove abbia richiamato i verbali di gara e la graduatoria di gara, approvandoli, e considerando ammesse, valutate e posizionate in graduatoria le offerte della società ricorrente e di altra società concorrente, piuttosto che essere escluse;
- di ogni altro atto, verbale, documento o provvedimento preordinato, presupposto e/o comunque connesso, ivi incluso ogni provvedimento adottato dalla stazione appaltante nella sola parte in cui abbia condotto o confermi l'ammissione e la collocazione in graduatoria della società ricorrente e di altra società concorrente piuttosto che disporre l'esclusione.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della stazione appaltante e delle società controinteressate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno [data omessa] il dott. e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.) La società ricorrente ha partecipato alla gara a procedura aperta indetta dalla stazione appaltante con bando pubblicato in data [data omessa], relativa all'affidamento della fornitura indicata negli atti di gara, divisa in più lotti e per la quale è stata prevista l'applicazione del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso.

La società ricorrente ha presentato la propria offerta per tutti e tre i lotti di gara, potendo tuttavia aspirare a conseguirne soltanto uno in virtù del vincolo di aggiudicazione previsto dalla *lex specialis*.

1.1.) La Commissione di gara, all'esito dell'apertura delle buste economiche, ha redatto le graduatorie provvisorie dei lotti, dalle quali risulta il posizionamento della società aggiudicataria, di altra società concorrente e della società ricorrente, con ribassi percentuali omessi.

1.2.) La Commissione di gara, per ciò che rileva ai fini del presente giudizio, ha disposto l'aggiudicazione del lotto 1 nei confronti della società aggiudicataria previo esito positivo della verifica di congruità e previa verifica dei requisiti prescritti.

È stato, quindi, svolto il procedimento di verifica di anomalia nei confronti della società aggiudicataria, nel corso del quale la stazione appaltante ha avanzato due

richieste di giustificativi, cui è seguito puntuale riscontro da parte dell'operatore economico coinvolto nella verifica.

La stazione appaltante, stante l'esito positivo delle suddette verifiche – anche alla luce della ritenuta adeguatezza delle giustificazioni fornite dalla società aggiudicataria – con provvedimento in data [data omessa], comunicato in pari data, ha disposto l'aggiudicazione del lotto interessato nei confronti della società aggiudicataria.

2.) La società ricorrente, con la proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio affidato a tre differenti motivi, ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione del lotto 1 della suddetta gara, in uno con gli altri atti e provvedimenti indicati in epigrafe, contestandone la legittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili, e ne ha chiesto l'annullamento.

2.1.) La società ricorrente, in via preliminare, ha svolto alcune considerazioni in merito alla sussistenza dell'interesse a ricorrere avverso l'aggiudicazione del lotto 1. In particolare, ritenendo anomala l'offerta presentata dalla società aggiudicataria per tale lotto, la società ricorrente ha evidenziato che, in seguito all'esclusione di tale operatore economico, diverrebbe seconda in graduatoria, con altra società concorrente che si collocherebbe per scorrimento in prima posizione.

Tuttavia, siccome altra società concorrente risulta collocata, per scorrimento, in prima posizione nella graduatoria del lotto 2 – stante l'operatività del vincolo di aggiudicazione previsto dalla *lex specialis* che preclude la contemporanea aggiudicazione di due distinti lotti – ed è in corso la verifica di anomalia della relativa offerta, dall'esito della stessa discenderebbero conseguenze rilevanti sul ricorso presentato dalla società ricorrente.

Se la stazione appaltante concludesse positivamente la verifica di anomalia in relazione al lotto 2 e aggiudicasse la commessa pubblica ad altra società

concorrente, l'accoglimento del ricorso introduttivo del presente giudizio consentirebbe alla società ricorrente di divenire aggiudicataria del lotto 1.

Se, viceversa, la stazione appaltante decidesse di non aggiudicare il lotto 2 fino alla definizione del presente giudizio, l'accoglimento del ricorso in esame, comportando l'annullamento dell'aggiudicazione del lotto 1, avrebbe l'effetto di rendere obbligatoria, per la stazione appaltante, la verifica di congruità dell'offerta presentata da altra società concorrente in relazione al lotto 1, atteso che, in seguito alla esclusione della società aggiudicataria, si collocherebbe in prima posizione anche nella graduatoria di tale lotto. La società ricorrente, quindi, potrebbe contestare giudizialmente l'eventuale giudizio positivo di congruità svolto nei confronti di altra società concorrente e, in caso di accoglimento di tale ulteriore gravame, divenire aggiudicataria del lotto 1.

In entrambi i casi, ad avviso della società ricorrente, sussisterebbe l'interesse a ricorrere avverso gli atti impugnati con il ricorso introduttivo.

2.2.) Con il primo motivo del ricorso introduttivo, è stata lamentata l'illegittimità dell'impugnata aggiudicazione del lotto 1 per *“Violazione dell'art. 110, del d.lgs. 36/2023 e dell'art. X.2 del disciplinare di gara – Difetto assoluto di motivazione”*.

La società ricorrente, con tale mezzo di gravame, ha prospettato l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione alla luce dell'asserito difetto assoluto di motivazione sulle ragioni che hanno condotto la stazione appaltante a ritenere l'offerta della società aggiudicataria congrua nonostante l'elevato ribasso praticato – lontano sia dalla base d'asta, sia dai ribassi degli altri operatori economici partecipanti alla gara – e i molteplici profili di criticità emersi nel corso della verifica di congruità che, a suo avviso, non sarebbero stati superati dai giustificativi forniti dalla società aggiudicataria.

2.3.) Con il secondo motivo del ricorso introduttivo, è stata contestata la legittimità del gravato provvedimento di aggiudicazione del lotto 1 per “*Violazione dell’art. 41 comma 13, dell’art. 108 comma 9 e dell’art. 110 del Codice*”.

Con tale motivo di ricorso è stata dedotta l’illegittimità dell’operato della stazione appaltante per non aver escluso la società aggiudicataria dal lotto 1 della gara per cui è causa, nonostante l’asserito mancato rispetto del CCNL applicato (Metalmeccanico Industria e Installazione Impianti) in relazione ai costi della manodopera.

Ad avviso della società ricorrente, la società aggiudicataria, nel corso del subprocedimento di verifica di anomalia, avrebbe fornito alla stazione appaltante informazioni generiche e parziali, non avendo specificato le figure professionali coinvolte nella fornitura e avendo fornito una stima del monte ore insufficiente rispetto alle attività da svolgere per eseguire la commessa pubblica in questione.

La società ricorrente, oltre a postulare l’illegittimità della mancata esclusione della società aggiudicataria nei termini innanzi indicati, ha anche prospettato che la sottostima dei costi della manodopera comporterebbe comunque l’illegittimità del provvedimento di aggiudicazione, rendendo complessivamente inadeguata e insostenibile l’offerta presentata dall’aggiudicatario.

Secondo la tesi della società ricorrente, identiche considerazioni varrebbero anche per l’offerta presentata da altra società concorrente nel lotto 1, sebbene la stessa non sia stata sottoposta a verifica di anomalia. L’asserita inammissibilità dell’offerta presentata da tale operatore economico, in particolare, discenderebbe dal ribasso offerto, assai prossimo a quello della società aggiudicataria, nonché dalla sua stessa composizione, caratterizzata da presunti parallelismi con quella dell’aggiudicatario, ivi inclusa la sottostima dei costi della manodopera (cfr. pag. 15 del ricorso introduttivo).

2.4.) Con il terzo motivo di ricorso, è stata lamentata l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di aggiudicazione del lotto 1 per *“Violazione dell’art. 110, del d.lgs. 36/2023 e dell’art. X.2 del disciplinare di gara – Eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifesta – Violazione dei principi generali in materia di sostenibilità delle offerte”*.

La società ricorrente, con tale motivo di ricorso, ha dedotto l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di aggiudicazione del lotto 1 sotto due ulteriori profili.

In primo luogo, risulterebbe che la società aggiudicataria abbia indebitamente modificato la propria offerta nel corso del subprocedimento di verifica di anomalia, in particolare, con riguardo alla voce di costo “Prodotti della società aggiudicataria”, inserita nella parte relativa alle “Materie prime”, nonché alla voce “Altre voci di costo”, rispetto alla quale sarebbe stata quotata solo la voce “Omologazione”, senza alcuna menzione dei costi di trasporto. La società aggiudicataria, invero, solo con i giustificativi resi durante la verifica di anomalia avrebbe evidenziato che *“la produzione dei componenti indicati come ‘Produzione della società aggiudicataria’ è stata esternalizzata presso nostri terzisti qualificati”* (all'uopo fornendo alcuni preventivi a comprova dei costi sostenuti) e che il costo di trasporto, non essendo stato esplicitato, avrebbe dovuto essere detratto dall'utile ritraibile dall'esecuzione della commessa pubblica di cui si tratta.

Ad avviso della società ricorrente, tali postume modifiche si porrebbero in contrasto con il principio di immodificabilità dell'offerta, conducendo a una modifica sostanziale dell'oggetto dell'offerta originariamente presentata dalla società aggiudicataria, rendendola inammissibile.

In secondo luogo, dall'esame dei giustificativi prodotti dalla società aggiudicataria nell'ambito del subprocedimento di verifica di anomalia dell'offerta presentata per il lotto 1, emergerebbe come, in relazione a talune tipologie di quadri, non

sarebbero stati indicati e quantificati alcuni costi significativi, quali quelli per il collaudo, per la messa in servizio e per gli oneri di sicurezza interna del sito produttivo.

3.) La società controinteressata si è costituita in giudizio e, con memoria depositata in data 9 gennaio 2026, ha eccepito:

- l'inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse, in quanto la ricorrente, collocatasi al terzo posto nella graduatoria relativa al lotto 1, non avrebbe articolato alcuna censura nei confronti della seconda graduata, limitandosi ad affermare, in maniera del tutto generica, che le doglianze mosse con il secondo motivo di ricorso varrebbero anche nei confronti del predetto operatore economico, nonostante la stazione appaltante non abbia svolto alcuna verifica di anomalia sull'offerta da questo presentata per tale lotto. Ad avviso della società controinteressata, risulterebbero irrilevanti le considerazioni svolte dalla società ricorrente in relazione al fatto che la sussistenza dell'interesse a ricorrere avverso l'aggiudicazione del lotto 1 sia legata agli esiti delle verifiche che la stazione appaltante sta conducendo sull'offerta presentata dalla seconda graduata nel lotto 2. Infatti, si tratta comunque di verifiche che attengono al diverso e incontestato lotto 2, mentre la società ricorrente, per radicare il proprio interesse a ricorrere, avrebbe dovuto contestare la legittimità della posizione della seconda graduata nell'ambito della graduatoria relativa al lotto 1, in quanto la presente iniziativa giudiziale riguarda solo l'aggiudicazione di tale lotto;

- l'inammissibilità del ricorso introduttivo in ragione della omessa impugnazione dei giustificativi resi dalla società aggiudicataria nell'ambito del subprocedimento di verifica di anomalia, atteso che il giudizio positivo reso dalla stazione appaltante sull'offerta presentata da tale operatore economico per il lotto 1 si reggerebbe, dal punto di vista motivazionale, anche sul rimando, *per relationem*, a tali giustificativi;

- l'inammissibilità del ricorso introduttivo perché le censure con lo stesso articolate impingerebbero nel merito delle scelte tecnico-discrezionali della stazione appaltante, ambito precluso al sindacato giurisdizionale;

- l'infondatezza dell'intero ricorso.

4.) La stazione appaltante si è costituita in resistenza nel presente giudizio e, con memoria depositata in data 10 gennaio 2026, ha eccepito:

- l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, essendo inammissibili – e, comunque, infondate – le censure mosse nei confronti della seconda graduata;

- l'infondatezza del ricorso.

5.) La società ricorrente ha poi proposto un ricorso per motivi aggiunti, con il quale, dopo aver controdedotto alle eccezioni di rito sollevate dalle costituite controparti processuali, ha impugnato la relazione di accompagnamento alla verifica di congruità e il provvedimento con cui la stazione appaltante ha accertato la congruità dell'offerta della società aggiudicataria, entrambi conosciuti solo in seguito al deposito nel presente giudizio.

5.1.) In particolare, con il primo motivo aggiunto sono stati dedotti: “*Violazione dell’art. 110 del d.lgs. 36/2023 e dell’art. X.2 del disciplinare di gara – Difetto di istruttoria, carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifesta*”.

Con tale mezzo di gravame, in particolare, è stata lamentata l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione del lotto 1, risultando confermata, anche alla luce della “*Relazione di accompagnamento alla verifica di congruità DAC.0022.2025 Lotti 1, 2 e 3*”, l'assenza di istruttoria sul costo della manodopera.

La stazione appaltante, infatti, si sarebbe limitata ad esprimere giudizi sommari e inadeguati sulle giustificazioni fornite dalla società aggiudicataria ad asserita compresenza della congruità della propria offerta. La valutazione, infatti, sarebbe stata compiuta solamente con riguardo a due elementi di costo della fornitura (materie prime e omologazione) e non avrebbe riguardato il costo della manodopera, così

ponendosi in contrasto con quanto previsto dall'articolo 110 del vigente codice dei contratti pubblici. Tale illegittimo operare risulterebbe corroborato dal fatto che la stazione appaltante, sia nelle schede relative ai costi di dettaglio dei prodotti da fornire, sia nelle richieste di chiarimenti rivolte alla società aggiudicataria nell'ambito del subprocedimento di verifica di anomalia, ha chiesto di indicare separatamente le altre voci di costo, con ciò facendo emergere come tale costo fosse rilevante ai fini della valutazione della congruità e sostenibilità dell'offerta presentata per il lotto 1.

La mancata valutazione del costo della manodopera, oltre a integrare un grave e insanabile vizio di istruttoria, si riverbererebbe in negativo anche sull'apparato motivazionale del giudizio di non anomalia, inficiando, anche sotto tale profilo, la legittimità dell'operato della stazione appaltante e, a valle, quello della gravata aggiudicazione.

5.3.) Con il secondo motivo aggiunto, è stata lamentata l'illegittimità degli atti e provvedimenti impugnati per “*Violazione dell'art. 110 del d.lgs. 36/2023 e dell'art. X.2 del disciplinare di gara – Difetto di istruttoria, carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifesta*”.

Con tale mezzo di gravame è stato dedotto che tutti i profili di illegittimità dell'operato della stazione appaltante prospettati con riguardo sia alla verifica di anomalia dell'offerta della società aggiudicataria, sia al provvedimento di aggiudicazione del lotto interessato, varrebbero anche con riferimento all'offerta presentata da altra società concorrente per tale lotto.

Ciò, in particolare, discenderebbe dal fatto che le considerazioni espresse dalla stazione appaltante nell'ambito del subprocedimento di verifica di anomalia inerente all'offerta presentata da altra società concorrente per un diverso lotto sarebbero suscettibili di essere estese anche all'offerta presentata da tale operatore economico con riguardo al lotto oggetto di giudizio.

La società ricorrente, riservandosi di proporre un ulteriore ricorso per motivi aggiunti all'esito dell'eventuale acquisizione delle giustificazioni prodotte da altra società concorrente nell'ambito del subprocedimento di verifica di anomalia dell'offerta presentata per un diverso lotto, ha prospettato la lacunosità dell'istruttoria condotta dalla stazione appaltante.

5.4.) Con il terzo motivo aggiunto, è stata contestata la legittimità degli atti e provvedimenti impugnati per *“Violazione dell’art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. 36/2023 e degli artt. V.1 e X.1 del disciplinare di gara – Violazione dei principi di segretezza e autonomia delle offerte e di par condicio tra i concorrenti e di autonomia dell’offerta – Carenza di istruttoria e difetto di motivazione”*.

La società ricorrente, con tale motivo di ricorso, ha contestato la legittimità dell'aggiudicazione disposta in favore della società aggiudicataria per il lotto interessato, in quanto detto concorrente avrebbe sostanzialmente aggirato il vincolo di aggiudicazione previsto dal disciplinare di gara, come emergerebbe dal fatto che essa, in tesi, svolge un ruolo economicamente e operativamente significativo anche nell'esecuzione degli altri lotti.

Ciò, invero, troverebbe conferma nella relazione impugnata con il ricorso per motivi aggiunti, nella quale sono indicati elementi dai quali sarebbe possibile desumere la sussistenza di un collegamento tra le offerte delle società che risultano aggiudicatarie dei lotti di gara.

Ad avviso della società ricorrente, detti elementi sarebbero idonei a dimostrare la sussistenza di un unico centro decisionale tra dette società, con la conseguenza che la stazione appaltante avrebbe dovuto escluderle dalla gara. Siccome ciò non è avvenuto, l'operato della stazione appaltante si appaleserebbe illegittimo, riverberandosi negativamente sugli atti e provvedimenti impugnati che, quindi, meriterebbero di essere annullati.

La sussistenza di un unico centro decisionale tra la società aggiudicataria e altra società concorrente, inoltre, sarebbe anche avvalorata dal fatto che dette società hanno presentato offerte con ribassi simili, molto elevati e distanti da quelli offerti dagli altri concorrenti.

Secondo la prospettazione della società ricorrente, il collegamento emerso tra le società aggiudicatrici dei tre lotti in questione comporterebbe anche la violazione del principio di segretezza e autonomia delle offerte. Infatti, la sussistenza di un rapporto di subfornitura intercorrente tra LEF S.r.l. e Sysco S.p.A. non potrebbe che presupporre una preventiva definizione delle condizioni economiche, quantitative e temporali della fornitura, come tale, incompatibile con una indipendente elaborazione delle offerte e con una ammissibile partecipazione alla gara.

Sotto tale profilo, inoltre, l'operato di RFI risulterebbe illegittimo anche per carenza di istruttoria e di motivazione, non essendo state chiarite le ragioni per le quali, pur in presenza dei suddetti elementi, non sia stato considerato che le offerte presentate da LEF S.r.l. e Sysco S.p.A. provenissero da un unico centro decisionale.

6.) Successivamente, la società controinteressata ha proposto ricorso incidentale, impugnando tutti gli atti di gara, ivi inclusa la graduatoria, e il provvedimento di aggiudicazione del lotto interessato, nelle parti in cui sono state ritenute ammissibili le offerte presentate dalla società ricorrente e da altra società concorrente.

6.1.) Con l'unico motivo incidentale proposto è stata lamentata l'illegittimità dei gravati atti e provvedimenti per *“Violazione dell'art. 95, comma 1, lett. d), d.lgs. 36/2023 e degli artt. V.1 e X.1 del disciplinare di gara. Violazione dei principi di segretezza delle offerte e di par condicio tra i concorrenti. Eccesso di potere per difetto di istruttoria”*.

Con tale mezzo di gravame è stato dedotto che le offerte della società ricorrente e di altra società concorrente sarebbero imputabili a un unico centro decisionale e sarebbero state elaborate in violazione del principio di segretezza delle offerte. Di conseguenza, ad avviso della società controinteressata, l'operato della stazione appaltante sarebbe illegittimo nella misura in cui non è stata disposta l'esclusione di tali operatori economici dalla gara.

La ricorrente incidentale, a fondamento di tali doglianze, ha posto in rilievo i seguenti elementi:

- la società ricorrente e altra società concorrente sono socie di un medesimo consorzio;
- gli amministratori del consorzio sarebbero i medesimi di quelli delle società interessate;
- il consorzio è attivo nel settore oggetto di gara;
- la società ricorrente e altra società concorrente avrebbero presentato offerte caratterizzate da ribassi pressoché identici.

7.) La società controinteressata, con memoria depositata in data [data omessa], ha eccepito:

- l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti per carenza di interesse, nei termini illustrati negli scritti difensivi;
- l'inammissibilità del primo motivo aggiunto perché le censure ivi articolate impingerebbero nel merito delle scelte tecnico-discrezionali della stazione appaltante, ambito precluso al sindacato giurisdizionale;
- l'infondatezza dell'intero gravame.

8.) Anche altra società concorrente si è costituita in giudizio e, con memoria depositata in data [data omessa], ha eccepito:

- l'inammissibilità per carenza di interesse del secondo e del terzo motivo proposto con il ricorso per motivi aggiunti, nei termini illustrati negli scritti difensivi;

- l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del ricorso per motivi aggiunti.

8.1.) Tale società, inoltre, ha anche dedotto che la società ricorrente, con il ricorso introduttivo, non avrebbe proposto alcuna valida censura nei suoi confronti.

9.) La stazione appaltante, con memoria depositata in data [data omessa], ha eccepito:

- l'inammissibilità del secondo motivo aggiunto;

- l'infondatezza del primo e del terzo motivo aggiunto.

10.) La società ricorrente, la stazione appaltante e la società controinteressata hanno depositato memorie e memorie di replica, con le quali hanno controdedotto alle difese avversarie, hanno specificato le proprie censure ed eccezioni e hanno concluso nei termini indicati negli atti.

11.) All'udienza pubblica del [data omessa] la causa è stata discussa e poi è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso introduttivo è inammissibile per carenza di interesse, così come eccepito dalla stazione appaltante e dalla società controinteressata nei propri scritti difensivi.

1.1. Al riguardo occorre, innanzitutto, procedere con l'esame delle censure articolate dalla società ricorrente nei confronti dell'offerta di altra società concorrente, operatore economico collocato in seconda posizione nella graduatoria del lotto interessato, in quanto solo la fondatezza delle stesse sorreggerebbe l'interesse a conseguire l'annullamento degli atti e provvedimenti impugnati.

1.2. Infatti, in base a un consolidato orientamento giurisprudenziale, la terza classificata “*può efficacemente coltivare, attraverso il giudizio, l'utilità dell'aggiudicazione solo in quanto dimostri l'illegittimità del posizionamento delle due imprese che l'hanno preceduta in graduatoria*”, salva la piena ammissibilità delle censure *‘che tendono ad invalidare l'intera*

procedura, poiché, attraverso di esse, è coltivato un interesse diverso da quello all'aggiudicazione, sub specie strumentale alla riedizione dell'intera gara' (Cons. Stato, III, 2 marzo 2017, n. 972). Il principio costituisce espressione di quello più generale dell'interesse ad agire, indefettibile condizione dell'azione che nel processo amministrativo si collega alla 'lesione della posizione giuridica del soggetto' e sussiste qualora 'sia individuabile un'utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento' (Cons. Stato, II, 20 giugno 2019, n. 4233).

L'interesse a ricorrere è individuato in particolare nel vantaggio che il ricorrente può conseguire per effetto dell'accoglimento del ricorso, e consiste nella 'concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto' (Cons. Stato, II, 24 giugno 2019, n. 4305; IV, 1 marzo 2017, n. 934; 23 agosto 2016, n. 3672; VI, 21 marzo 2016, n. 1156; IV, 20 agosto 2015, n. 3952).

Alla luce di tali principi il ricorso avverso il provvedimento d'aggiudicazione non solo è inammissibile in radice se non contiene doglianze dirette nei confronti di tutti gli operatori collocati in graduatoria in posizione migliore del ricorrente, ma neppure può trovare accoglimento nel caso di rigetto di tutte le censure avverso uno di tali controinteressati, la cui posizione peggiore si consoliderebbe pregiudicando di per sé la possibilità del ricorrente di ottenere il bene della vita perseguito" (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 83 del 7 gennaio 2020).

1.3. La società ricorrente, con il ricorso introduttivo, ha censurato l'ammissibilità dell'offerta di altra società concorrente solamente con il secondo motivo di ricorso. Orbene, la società ricorrente, con le doglianze mosse con il secondo motivo del ricorso introduttivo avverso l'offerta presentata da altra società concorrente, si è limitata a estendere le medesime censure già articolate avverso la verifica di anomalia svolta dalla stazione appaltante nei confronti dell'offerta presentata dalla società aggiudicataria per il lotto interessato.

1.4. Tali censure risultano inammissibili.

In primo luogo, va evidenziato che la circostanza per cui l'offerta presentata da altra società concorrente nell'ambito del lotto interessato non sia stata ancora sottoposta al subprocedimento di verifica di anomalia, preclude in radice a questo giudice di svolgere il proprio sindacato giurisdizionale su tale profilo.

In secondo luogo, non è possibile far discendere l'anomalia dell'offerta presentata da altra società concorrente dall'asserita anomalia dell'offerta presentata dal concorrente aggiudicatario. Il parallelismo tra le offerte dei due concorrenti collocati al primo e al secondo posto della graduatoria non avrebbe dovuto essere solo genericamente invocato.

Deve in ogni caso rimarcarsi che:

- la presunta sottostima dei costi della manodopera e l'asserito mancato rispetto del CCNL di riferimento ad opera di altra società concorrente costituiscono mere illazioni del tutto sprovviste di supporto probatorio, anche solo indiziario;
- l'entità, asseritamente molto elevata, del ribasso praticato da altra società concorrente non costituisce di per sé un indice certo di anomalia dell'offerta, ma può condurre all'apertura del subprocedimento di verifica di congruità ove ricorrano i presupposti di legge.

1.5. In ogni caso, anche laddove la stazione appaltante sospettasse di anomalia l'offerta presentata da altra società concorrente, ciò di per sé non comporterebbe alcuna presunzione di illegittimità o inaffidabilità della stessa.

1.6. Dall'inammissibilità delle censure mosse nei confronti dell'offerta presentata da altra società concorrente discende l'inammissibilità per carenza di interesse dell'intero gravame introduttivo.

2. Del pari inammissibile risulta essere il secondo motivo aggiunto, con il quale la società ricorrente ha prospettato l'inammissibilità dell'offerta presentata da altra società concorrente unicamente sulla scorta del fatto che l'offerta presentata da

tale operatore economico con riguardo ad altro lotto sia sottoposta a verifica di anomalia.

La società ricorrente, in particolare, richiamando alcuni passaggi della relazione impugnata relativi al contenuto dei giustificativi prodotti da altra società concorrente, ha prospettato vizi di istruttoria e di motivazione.

2.1. Tali censure risultano inammissibili.

2.2. In proposito, va innanzitutto evidenziato che le gare divise in lotti si compongono “*di tante gare autonome e distinte quanti sono i lotti, con la conseguenza che, in una gara avente a oggetto l’aggiudicazione di più lotti, ciascuno di essi assume veste autonoma per quanto attiene alla partecipazione dei concorrenti, e costituisce una procedura di gara autonoma e indipendente, che non subisce interferenze per effetto delle vicende che attengono agli altri lotti (Cons. Stato, III, 31 dicembre 2021, n. 8749; 18 maggio 2020, n. 3135; V, 12 febbraio 2020, n. 1070)*” (cfr. C.G.A.R.S., sezione giurisdizionale, sent. n. 690 del 1° settembre 2025).

Va poi posto in rilievo, per quel che più specificamente concerne la fattispecie in esame, che “*sotto un profilo sostanziale, non può predicarsi né che l’accertata anomalia (da parte della stazione appaltante, ma anche, eventualmente, da parte del giudice amministrativo) di una o più offerte presentate da un concorrente nell’ambito di una procedura suddivisa in lotti possa refluire automaticamente nell’anomalia dell’offerta presentata dalla stessa concorrente in un diverso lotto, né che siffatta evenienza sollevi la parte che contesta la ritualità della partecipazione della concorrente medesima alla gara per detto lotto dalla relativa dimostrazione mediante gli ordinari principi di prova tipici del giudizio amministrativo*” (cfr. C.G.A.R.S., sezione giurisdizionale, sent. n. 690/2025, *cit.*).

Orbene, la società ricorrente non ha assolto l’onere probatorio sulla stessa gravante, in quanto non ha apportato alcun elemento dal quale possa desumersi l’illegittimità dell’operato valutativo della stazione appaltante con riguardo alla valutazione dell’offerta presentata da altra società concorrente.

3. Il Collegio, inoltre, non ritiene meritevole di accoglimento il terzo motivo aggiunto, nella parte in cui la società ricorrente ha prospettato la sussistenza di un unico centro decisionale tra la società aggiudicataria e altra società concorrente e, dunque, l'illegittimità dell'operato della stazione appaltante.

3.1. In punto di fatto, va evidenziato che la società ricorrente ha valorizzato, quali rilevanti indizi dell'esistenza di un unico centro decisionale tra le suddette società:

- il fatto che altra società concorrente abbia acquisito materiale prodotto dalla società aggiudicataria per una quota dell'importo complessivamente offerto;
- la circostanza per cui la società aggiudicataria e altra società concorrente abbiano presentato offerte con ribassi giudicati molto vicini.

3.2. Al fine di procedere a una compiuta delibazione di tali censure, vale evidenziare che con riguardo alla causa di esclusione non automatica prevista dall'articolo 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023, la più recente giurisprudenza amministrativa ha posto in rilievo che *“a) l'art. 95, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 36/2023 - con una formulazione diversa e più definita rispetto al precedente articolo 80, comma 5, lett. m) del decreto legislativo n. 50/2016, al fine di dare migliore attuazione al disposto euro-unitario di cui all'articolo 57, par. 4, lett. d), della direttiva 2014/24/UE, che fa riferimento a 'indicazioni sufficientemente plausibili per concludere che l'operatore economico ha sottoscritto accordi con altri operatori economici intesi a falsare la concorrenza' – prevede ora che la stazione appaltante escluda dalla gara un operatore economico, qualora accerti 'sussistere rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad unico centro decisionale a cagione di accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla stessa gara';*

b) nella vigenza del precedente articolo 80, comma 5, lett. m), d.lgs. n. 50/2016, la Sezione ha affermato alcuni principi di diritto, sulla questione dell'unicità del centro decisionale, che possono comunque continuare a trovare applicazione, anche con il nuovo codice dei contratti pubblici; in particolare la Sezione ha già avuto modo di chiarire che:

b.1) «Innanzitutto deve essere scrutinata l'esistenza di una relazione tra le imprese, anche di fatto, che possa in astratto aprire la strada ad un reciproco condizionamento nella formulazione delle offerte. Ove tale relazione sia accertata, deve essere verificata l'esistenza di un 'unico centro decisionale' da effettuare ab externo e cioè sulla base di elementi strutturali o funzionali ricavati dagli assetti societari e personali delle società, ovvero, ove per tale via non si pervenga a conclusione positiva, mediante un attento esame del contenuto delle offerte dal quale si possa evincere l'esistenza dell'unicità soggettiva sostanziale (Cons. St., sez. V, 3 gennaio 2019 n. 69 e 10 gennaio 2017 n. 39)» (C.g.a.r.s, sez. giur., n. 24 del 2025, § 11.2);

b.2) «Il bene giuridico tutelato dalla disposizione in esame è la concorrenza e lo sviluppo del mercato interno, che impongono, da un lato, la più ampia partecipazione possibile alle gare e, dall'altro lato, l'effettiva competizione fra i partecipanti. Di talché, se si richiede, in uno con la Corte di Giustizia, che vi sia stata un'influenza sul contenuto delle offerte affinché il collegamento fra le imprese partecipanti ne comporti l'esclusione, la lesione dell'interesse alla concorrenza deve essere effettiva, così enucleando un istituto di pericolo concreto e non di mero pericolo presunto. Invero, se anche la presentazione di più offerte decise da un medesimo centro di interessi non ha comportato un'alterazione del risultato della gara e non ha quindi pregiudicato i concorrenti, è quanto meno necessario che le offerte concretamente presentate siano state il frutto dell'accordo fra i competitors, di talché risulti quanto meno alterata la tensione verso il punto di massima efficienza del sistema (cui lo strumento della gara comunque aspira), che presuppone la parità fra le parti e la segretezza delle offerte» (C.g.a.r.s, sez. giur., n. 24 del 2025, § 11.2);

b.3) «la fattispecie escludente de quo si contraddistingue per un profilo di concretezza che la differenzia dalle fattispecie di pericolo presunto. Invero nel caso di specie la disposizione è contemplata nella direttiva n. 24/2014/UE e in particolare dall'art. 57 par. 4 lett. d), laddove si mette in relazione la sottoscrizione di accordi all'idoneità a 'falsare la concorrenza'. Le norme eurounitarie in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici sono state infatti adottate nell'ambito della realizzazione del mercato interno, nel quale è assicurata la libera circolazione e sono eliminate le restrizioni alla concorrenza. Nel contesto di un mercato interno unico e di

concorrenza effettiva, è nell'interesse del diritto UE che venga garantita la partecipazione più ampia possibile di offerenti ad una gara d'appalto (Corte Giust. 19 maggio 2009, in C-538/07)» (C.g.a.r.s., sez. giur., n. 1336 del 2022, § 10.3); nella medesima sentenza la Sezione ha altresì richiamato la sentenza della C.G.U.E. 8 febbraio 2018, in C-144/17, ove si è affermata la necessità di «accertare se il rapporto sussistente tra due entità abbia esercitato un'influenza concreta sul rispettivo contenuto delle offerte depositate nell'ambito di una medesima procedura di aggiudicazione pubblica, e la constatazione di una simile influenza, in qualunque forma, è sufficiente affinché le suddette imprese possano essere escluse dalla procedura», dovendosi altresì escludere la sufficienza di presunzioni meramente generiche e rifiutandosi ogni automatismo, come da comunicazione della Commissione europea 2021/C 91/01 'comunicazione sugli strumenti per combattere la collusione negli appalti pubblici e sugli orientamenti riguardanti le modalità di applicazione del relativo motivo di esclusione';

b.4) la Sezione ha quindi abbracciato una posizione ermeneutica maggiormente rivolta a verificare, in concreto, la lesione della concorrenza, discostandosi in questo dall'orientamento giurisprudenziale più restrittivo, basato sulla nozione di 'pericolo astratto', secondo cui: «Ai fini dell'esclusione da una pubblica gara, ciò che deve essere provato è soltanto l'unicità del centro decisionale, e non anche la concreta idoneità ad alterare il libero gioco concorrenziale; ciò, in quanto la riconducibilità di due o più offerte a un unico centro decisionale costituisce ex se elemento idoneo a violare i generali principi in tema di par condicio, segretezza e trasparenza delle offerte» (Cons. Stato, sez. V, n. 10201 del 2024; conformi Cons. Stato, sez. V, n. 7607 del 2024; id., n. 48 del 2024);

c) la giurisprudenza della Corte di Giustizia sul punto ha avuto modo di chiarire che, ai fini dell'esclusione dalla gara, non è di per sé sufficiente la semplice constatazione dell'esistenza di un rapporto di controllo tra imprese, che partecipino simultaneamente ad una medesima gara d'appalto (né è sufficiente che queste imprese siano tra loro collegate), dovendosi lasciare la possibilità agli operatori economici di dimostrare che il rapporto suddetto non ha influito sul loro

rispettivo comportamento nell'ambito di tale gara (C.G.U.E. 19 maggio 2009, causa C-538/07)" (cfr. C.G.A.R.S., sezione giurisdizionale, sent. n. 210 del 30 marzo 2026).

3.3. Nel caso di specie, la sussistenza di un rapporto di subfornitura tra la società aggiudicataria e altra società concorrente, nonché l'entità dei ribassi offerti da tali operatori economici in sede di gara, non costituiscono rilevanti elementi indiziari idonei a comprovare la provenienza delle offerte da un unico centro decisionale.

In particolare, la circostanza che in un mercato concentrato, quale quello per cui è causa, intercorrano rapporti commerciali tra le imprese che vi operano non vale di per sé a dimostrare che le stesse, per effetto di rapporti meramente negoziali di carattere non collusivo, riescano a esercitare alcun tipo di influenza sulla determinazione del contenuto delle offerte dei concorrenti, disciplinandone la condotta di gara con il fine di alterarne a proprio vantaggio gli esiti.

Nella fattispecie in esame, invero, gli elementi posti dalla società ricorrente a fondamento delle proprie doglianze non ineriscono alla sussistenza di forme di controllo o collegamento societario tra le società interessate, né a rapporti personali tra le persone fisiche che ricoprono cariche sociali in dette imprese.

Gli elementi invocati dalla società ricorrente, quindi, risultano privi di concretezza e attualità per poter essere ritenuti rilevanti ai fini dell'operatività della causa di esclusione prevista dall'articolo 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023. Ciò, peraltro, trova conforto anche nel fatto che la società ricorrente non ha fornito alcun elemento da cui desumere, almeno in via indiziaria ovvero facendo ricorso alla c.d. prova logica, il raggiungimento di un accordo collusivo tra LEF S.r.l. e Sysco S.p.A., finalizzato a condizionare e alterare le dinamiche concorrenziali nella gara per cui è causa.

A tale riguardo, stante l'insussistenza di collegamenti societari e personali, non è sufficiente fare riferimento all'entità dei ribassi offerti in sede di gara.

In disparte la circostanza per cui i ribassi in questione non risultano eccessivamente elevati tenuto conto di quelli praticati anche dagli altri partecipanti alla gara, assume rilievo la circostanza per cui detti ribassi non sono così prossimi da garantire una elevata probabilità di alterazione degli esiti della gara.

La prospettiva *ex ante*, invero, assume pregnante rilievo ai fini della presente valutazione, atteso che è quella che rileva ai fini della determinazione del contenuto di un accordo collusivo propedeutico alla partecipazione a una gara d'appalto, perché è prima della presentazione delle offerte che le imprese interessate ad aggiudicarsi una commessa pubblica devono concertarne il contenuto.

Infatti, anche laddove due o più imprese intendano operare nel mercato delle commesse pubbliche come un unico centro decisionale, le stesse sarebbero comunque soggette alla concorrenza degli altri operatori del settore (che, nel caso di specie, sussistono, come emerge dalle graduatorie dei tre lotti di gara) e, pertanto, per alterare utilmente gli esiti di una gara, dovrebbero presentare offerte sostanzialmente molto ravvicinate, perché solo in tal modo potrebbero effettivamente ridurre le possibilità di aggiudicazione per gli altri operatori e, in definitiva, falsare la concorrenza.

Orbene, la presenza di un differenziale di prezzo significativo tra le offerte presentate dalla società aggiudicataria e da altra società concorrente esclude, nel caso in esame, che il ribasso praticato da tali operatori economici possa concretamente assurgere a rilevante elemento indiziario della sussistenza di un unico centro decisionale.

3.4. Le considerazioni sin qui svolte, inoltre, sono idonee a confutare la fondatezza dei profili di censura inerenti alla asserita violazione del vincolo di aggiudicazione sancito dalla *lex specialis*, nonché alla violazione del principio di segretezza e autonomia delle offerte.

4. Attese l'inammissibilità e l'infondatezza delle doglianze mosse nei confronti di altra società concorrente con il ricorso per motivi aggiunti, tale mezzo di gravame va dichiarato inammissibile con riguardo a tutte le altre doglianze mosse avverso gli atti di gara e il provvedimento di aggiudicazione del lotto interessato.

5. Dalla inammissibilità del ricorso introduttivo e, in parte, del ricorso per motivi aggiunti, nonché dalla parziale infondatezza delle censure articolate con il terzo motivo aggiunto, discende anche l'improcedibilità per carenza di interesse del ricorso incidentale proposto dalla società controinteressata.

6. In definitiva, sulla scorta delle suesposte considerazioni:

- il ricorso introduttivo va dichiarato inammissibile per carenza di interesse;
- il primo, il secondo e, in parte, il terzo motivo del ricorso per motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili per carenza di interesse, mentre le censure articolate con il terzo motivo aggiunto nei confronti di Sysco S.p.A. vanno respinte;
- il ricorso incidentale proposto dalla società controinteressata va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

7. Le spese di lite, in applicazione del criterio della soccombenza, vanno poste a carico della società ricorrente e liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- dichiara inammissibile, per carenza di interesse, il ricorso introduttivo;
- in parte dichiara inammissibile ed in parte respinge il ricorso per motivi aggiunti;
- dichiara improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, il ricorso incidentale.

Condanna la società ricorrente alla rifusione delle spese di lite nei confronti della stazione appaltante e delle società controinteressate, che liquida per ciascuna di tali parti in euro [importo omesso], oltre accessori come per legge.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno [data omessa] con l'intervento dei magistrati:

Presidente

Primo Referendario, Estensore

Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO