

## Principio del risultato e requisiti minimi tecnici

di Elena Cogo

Data di pubblicazione: 8-11-2025

- 1. In assenza di puntuali espresse indicazioni nei documenti di gara, deve ritenersi che i “requisiti minimi” siano identificabili alla luce del criterio letterale di interpretazione delle norme di cui all’art. 1362 c.c. e, in particolare, dell’uso di espressioni che lascino intendere si tratti di requisiti vincolanti ai fini della partecipazione a una procedura ad evidenza pubblica. Nella specie, sono “requisiti minimi” quelli stabiliti, fra gli altri, dall’art. 5, lett. j) del capitolato tecnico, secondo cui i veicoli utilizzati per il servizio “devono essere allestiti in modo da assicurare un adeguato comfort agli alunni ed alunne disabili ed essere dotati di una struttura interna tale da permettere all’eventuale accompagnatore di spostarsi dal sedile anteriore ai sedili posteriori (passaggio interno senza necessità di scendere dal veicolo)” (1).*
- 2. Ai fini dell’individuazione dei requisiti tecnici minimi, in mancanza di puntuali espresse indicazioni nella lex specialis di gara soccorre altresì il principio del risultato, che va interpretato tenendo a mente che l’affidamento della commessa e l’esecuzione del contratto devono essere funzionali al perseguimento degli interessi pubblici avuti di mira dalla commessa pubblica. Nel caso di specie, l’interesse pubblico perseguito dalla commessa è l’adeguato (sicuro e confortevole) trasporto scolastico degli alunni disabili. Di tal che, i requisiti dei veicoli di cui all’art. 5 lett. j) del capitolato, essendo necessari per conseguire tale risultato, devono essere intesi quali “requisiti minimi” delle offerte previsti a pena di esclusione (2).*
- 3. Il principio generale di immodificabilità dell’offerta tecnica, vigente nella materia degli appalti pubblici, copre solo gli elementi essenziali dell’offerta. Al fine di appurare la violazione di tale principio, in presenza di profili tecnici controversi fra le parti, è possibile fare ricorso allo strumento della verifica. Nel caso specie, non è emerso che il modello di veicolo fosse “idoneo” a essere configurato sulla base di ulteriori allestimenti conformi alle previsioni di cui all’art. 5, lett. j) del capitolato. (3).*
- 4. La difformità dell’offerta rispetto alle caratteristiche tecniche previste nel capitolato di gara per i servizi da espletare può risolversi in un aliud pro alio idoneo a giustificare, di per sé, l’esclusione automatica dalla selezione, soprattutto in presenza di un’apposita comminatoria in tal senso. Tuttavia, il principio della esclusione dell’offerta per difformità dai requisiti minimi può operare solo nei casi in cui la lex specialis preveda*

*caratteristiche e qualità dell'oggetto dell'appalto che possano essere qualificate con assoluta certezza come caratteristiche minime perché espressamente definite tali ovvero - come nel caso di specie - perché se ne fornisce una descrizione che ne riveli in modo certo ed evidente il carattere essenziale (4).*

*5. La stazione appaltante deve effettuare, la verifica sul rispetto dei "requisiti minimi" nel corso della gara, a pena di esclusione dell'offerta, non potendo rinviarla alla fase esecutiva. Infatti, il rinvio di tale verifica alla fase dell'esecuzione del contratto comporta effetti irragionevoli e distorsivi sulla concorrenza (5).*

*6. Il rinvio della verifica sul rispetto dei requisiti tecnici minimi alla fase esecutiva comporta la violazione del principio del risultato sancito dall'art. 1 del nuovo Codice dei contratti pubblici (6).*

(1) Conformi: *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 maggio 2023, n. 5393, richiamata da [TAR Milano, sez. II, 13 gennaio 2025 n. 73](#); Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 luglio 2024, n. 7296; Consiglio di Stato, Sez. III, 12 agosto 2024, n. 7102; Consiglio di Stato, Sez. V, 2 aprile 2025, n. 2789.

(2) Conformi: *ex plurimis* Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 maggio 2016, n. 1827; Consiglio di Stato, Sez. III, 12 agosto 2024, n. 7102.

(3) Tar Valle d'Aosta, 10 febbraio 2025, n. 4; Tar Sardegna Cagliari, Sez. I, 27 dicembre 2013, n. 164; Tar Sicilia Catania, Sez. II, 9 gennaio 2024, n. 116.

(4) Conformi: Consiglio di Stato, Sez. V, [5 maggio 2016, n. 1818](#); Consiglio di Stato, Sez. V, [5 maggio 2016, n. 1809](#); Consiglio di Stato, Sez. V, [28 giugno 2011, n. 3877](#); Consiglio di Stato, Sez. III, 14 maggio 2020, n. 3084.

(6) Conformi: [Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4996](#).

## Guida alla lettura

### 1. Premesse in fatto

Preliminarmente, al fine di comprendere in modo compiuto il *thema decidendum*, giova soffermarsi sugli elementi in fatto che hanno portato alla pronuncia in commento.

La vicenda all'origine della sentenza attenzionata prende le mosse dall'indizione di una procedura ad evidenza pubblica per **l'affidamento di un appalto avente ad oggetto l'efficiente espletamento, durante l'anno scolastico, del servizio giornaliero di trasporto per alunne ed alunni con disabilità** nella Provincia di Bolzano, dal proprio domicilio verso le scuole materne, primarie di primo e secondo grado nonché verso le scuole superiori e professionali e viceversa.

La gara era stata indetta dall'Agenzia per i contratti pubblici, su incarico della Provincia Autonoma di Bolzano.

Conclusasi la procedura, l'impresa originariamente seconda classificata contestava l'aggiudicazione avanti al Tar del Trentino-Alto Adige – Sezione di Bolzano sotto vari aspetti. Sicché, dapprima, con ricorso principale, impugnava il provvedimento di aggiudicazione definitiva nonché gli atti presupposti, poi, con ricorso per motivi aggiunti, impugnava la nota del RUP di rigetto dell'istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di aggiudicazione medesimo, al fine di conseguire l'annullamento degli atti impugnati, la declaratoria di inefficacia del contratto e il subentro nello stesso ovvero, in via subordinata, il risarcimento del danno subito per equivalente.

A fondamento delle proprie richieste poneva, per quanto di interesse, l'argomentazione secondo cui l'originaria affidataria, **in sede di verifica di anomalia dell'offerta, aveva inammissibilmente indicato un modello dei veicoli** da impiegare per lo svolgimento del servizio di trasporto **differente rispetto a quello riportato nell'offerta tecnica e**, in ogni caso, **non idoneo a soddisfare i requisiti tecnici minimi** prescritti dal capitolato speciale.

Il Tar, con la sentenza n. 198/2024, optava per la reiezione del ricorso principale e la declaratoria di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, risolvendo le questioni sottoposte alla sua attenzione nel senso che **l'attribuzione di punteggi prescindeva dalla marca e dal modello dei veicoli** – che dunque non erano parti essenziali dell'offerta – e **la verifica sul rispetto del capitolato tecnico era riservata al successivo momento dell'esecuzione contrattuale**.

Avverso la pronuncia interponeva appello la ricorrente rimasta soccombente in primo grado, sostenendo che l'originaria affidataria avesse espresso l'intento di svolgere il servizio tramite l'impiego di **veicoli di un certo tipo e modello**, mentre nella fase di valutazione di anomalia dell'offerta avesse indicato **marca e modello differenti dei veicoli**. Le due vetture erano del tutto differenti e tale discrepanza comportava una **inammissibile modifica dell'offerta tecnica** che avrebbe dovuto determinare **l'esclusione dalla gara**, essendo **la tipologia dei veicoli** da impiegare **parte essenziale dell'offerta**.

Non solo, ma la Stazione appaltante avrebbe dovuto disporre **l'esclusione dell'aggiudicataria anche in ragione dell'evidente mancanza di rispondenza del veicolo** indicato nella fase di valutazione dell'offerta **ai "requisiti minimi"** prescritti dal capitolato tecnico nell'art. 5 *lett. j)*. Secondo l'appellante, il Giudice di prime cure aveva dunque errato nell'opinare che la Stazione appaltante non fosse tenuta a valutare **nel corso della gara** la rispondenza dei veicoli indicati nell'offerta tecnica ai requisiti tecnici previsti dal capitolato,

essendo presenti specifiche previsioni del disciplinare di gara volte a comminare l'eventuale esclusione dei concorrenti che offrano un servizio non conforme ai "*requisiti minimi*".

Con ordinanza resa all'esito della Camera di consiglio, la Sezione Sesta disponeva due **verificazioni** per accertare, rispettivamente, l'adeguatezza degli autoveicoli impiegati dall'originaria affidataria in relazione ad alcune specifiche tecniche previste nel capitolato e l'eventuale anomalia dell'offerta presentata dall'aggiudicataria con particolare riguardo alla congruità dei costi indicati nell'offerta, anche alla luce dell'utile annuo parimenti indicato.

Il Consiglio di Stato, con la pronuncia che si commenta, **ribalta la decisione del Tar del Trentino-Alto-Adige affermando alcuni importanti principi.**

## 2. Questioni problematiche

Nella vicenda che occupa, il Consiglio di Stato è chiamato a confrontarsi con **varie questioni**, strettamente correlate fra di loro, che ci si accinge a esaminare seguendo l'ordine logico di trattazione.

### A. Sull'individuazione dei "*requisiti minimi*" inderogabili di partecipazione a una gara pubblica in mancanza di una espressa indicazione nella *lex specialis*

Il Consiglio di Stato si è trovato anzitutto ad affrontare **la questione dell'identificazione dei "*requisiti minimi*" dell'offerta tecnica ove non ricorra nella legge di gara una espressa qualificazione** in tal senso.

I documenti di gara recavano, in tema, le seguenti previsioni.

Il disciplinare di gara disponeva che "*(v)erranno prese in considerazione solo offerte che presentano caratteristiche corrispondenti migliorative rispetto a quelle indicate nel capitolato tecnico o offerte con caratteristiche tecniche equivalenti a quelle richieste nel capitolato tecnico. In ogni caso saranno esclusi i concorrenti, che offrano un servizio non conforme ai requisiti minimi*".

Il capitolato tecnico disciplinava una serie di requisiti tecnici che i veicoli destinati a essere impiegati per l'espletamento del servizio oggetto dell'affidamento avrebbero dovuto possedere.

In particolare, prevedeva che i concorrenti dovessero avere la disponibilità di almeno 45 veicoli con ancoraggio per due sedie a rotelle e dispositivi di scala mobile o piattaforma di sollevamento (art. 3.1., lett. b) del capitolato tecnico).

Inoltre, stabiliva che i veicoli "**devono** essere attrezzati per il trasporto di carrozzine e collaudati per detto scopo e devono avere posto per uno strumento sussidiario (sollevatore elettrico o rampa e per almeno due sedie a rotelle a veicolo con adeguati dispositivi di

*ancoraggio per le sedie a rotelle*” (art. 5, lett. c), del capitolato tecnico).

Ancora, prevedeva che “*per il servizio **devono** essere utilizzati veicoli fino a 9 posti*”, i quali “***devono** essere allestiti in modo da assicurare un adeguato comfort agli alunni ed essere dotati di una struttura interna tale da permettere all’eventuale accompagnatore di spostarsi dal sedile anteriore ai sedili posteriori (passaggio interno senza necessità di scendere dal veicolo)*” (art. 5, lett. j), del capitolato tecnico).

Va precisato che i documenti della gara *de qua* non recavano **puntuali esposte indicazioni su quali fossero i “requisiti minimi” tecnici inderogabili di partecipazione**, vale a dire le caratteristiche essenziali e indefettibili delle prestazioni o del bene prescritte dalla *lex specialis* ai fini della partecipazione alla procedura selettiva.

Si è posto - dunque - il problema di interrogarsi su quali fossero, nel caso di specie, i “*requisiti minimi*” tecnici di partecipazione.

Il Consiglio di Stato fornisce una risposta a tale interrogativo sulla base di un **argomento strettamente letterale**. Del resto, nelle gare pubbliche le regole stabilite dalla *lex specialis* vincolano rigidamente anche l’Amministrazione, tenuta ad applicarle senza alcun margine di discrezionalità, a garanzia della *par condicio* dei concorrenti. Con la conseguenza che, come opinato dalla **costante giurisprudenza**, le clausole di un bando di gara atte a incidere sul contenuto dell’offerta, indi sulla *par condicio*, devono necessariamente essere interpretate applicando i **criteri letterale e sistematico** ex artt. 1362 e 1363 c.c., che escludono che esse possano essere assoggettate a un procedimento ermeneutico in funzione integrativa diretta a evidenziare significati impliciti o inespressi<sup>[1]</sup>. L’interpretazione, infatti, si deve fondare sul **significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione**; solo “*laddove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, deve essere adottato il significato più favorevole per il concorrente*”<sup>[2]</sup>.

Nel caso in esame, il dato testuale non presenta ambiguità lasciando intendere con certezza che si tratti di **requisiti vincolanti**, stante l’utilizzo del verbo “*devono*” nell’*incipit* dell’art. 5 laddove si prevede che “*per il servizio **devono** essere utilizzati veicoli fino a 9 posti. Tutti i veicoli fino a 9 posti **devono** ...*”.

Pertanto, **il Consiglio di Stato considera “requisiti minimi”, fra gli altri, quelli indicati nell’art. 5, lett. j) del capitolato**, poc’anzi evocati, su cui si concentrano le censure dell’appellante: l’ “*adeguato comfort*” degli alunni trasportati e la possibilità di passaggio interno dell’accompagnatore.

Tali requisiti sono diretti, altresì, a delineare la natura e le caratteristiche del servizio oggetto di affidamento anche alla luce degli interessi pubblici che essi mirano a soddisfare. **Non si tratta di mere caratteristiche migliorative, ma di condizioni di base senza le quali il servizio perderebbe la propria funzione sociale e di tutela dei soggetti più fragili.**

Si osserva che il Consiglio di Stato, nel suo *iter* argomentativo, pare sottendere la nota distinzione, di creazione giurisprudenziale, tra le “*specifiche tecniche*” e i “*requisiti minimi*

*obbligatoria* di partecipazione alla procedura di gara che possono essere richiesti a pena di esclusione. Quanto ai secondi, la giurisprudenza ha efficacemente osservato che si tratta di **“caratteristiche e qualità dell’oggetto dell’appalto che possano essere qualificate con assoluta certezza come caratteristiche minime, perché espressamente definite come tali, oppure - come nel caso di specie - perché se ne fornisce una descrizione che ne rivela in modo certo ed evidente il carattere essenziale”**<sup>[3]</sup>.

In definitiva, i *“requisiti minimi”* sono **elementi essenziali per la formazione dell’accordo negoziale**<sup>[4]</sup>.

Ebbene, dalla descrizione recata dal capitolato speciale negli articoli testé riportati si evincerebbe chiaramente il carattere essenziale dei *“requisiti minimi”* ivi prescritti. Senza detti requisiti – adeguato *comfort* degli alunni trasportati e possibilità di passaggio interno dell’accompagnatore – infatti, il servizio di trasporto scolastico per alunni disabili resterebbe privo della propria funzione sociale e di tutela di tali soggetti fragili.

Non solo. Ma, ad avviso del Consiglio di Stato, ai fini dell’individuazione dei *“requisiti minimi”* inderogabili, in mancanza di espresse indicazioni nella *lex specialis* di gara soccorre altresì il **principio del risultato**, inteso quale criterio esegetico della legge di gara sancito dall’art. 1 del Codice dei contratti pubblici.

I requisiti dei veicoli fissati, in particolare, dall’art. 5 *lett. j)* del capitolato tecnico vanno dunque intesi come *“requisiti minimi”* essenziali delle offerte alla luce anche di tale principio.

Il Supremo organo della giustizia amministrativa coglie così l’occasione per fornire un ulteriore **chiarimento in ordine alla portata di un principio** che, dall’entrata in vigore del nuovo Codice, sempre più interventi della giurisprudenza amministrativa hanno posto come stella polare nella gestione degli appalti pubblici. E giunge ad affermare che, in forza del principio *de quo*, l’Amministrazione deve tendere al **miglior risultato possibile, in “difesa” dell’interesse pubblico** per il quale è prevista una procedura ad evidenza pubblica, con esigenza di **“privilegiare l’effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell’azione pubblica, prendendo in considerazione i fattori sostanziali dell’attività amministrativa, escludendo che la stessa sia vanificata”**<sup>[5]</sup>. Invero, pur se l’art. 1 ha riguardo al *“risultato dell’affidamento del contratto e della sua esecuzione”*, non può certo ritenersi che il principio sia diretto a raggiungere **un affidamento e un’esecuzione del contratto “quali che siano”**. Al contrario, il principio del risultato deve senz’altro essere interpretato avendo a mente che **l’affidamento della commessa e l’esecuzione del contratto** devono essere **funzionali al perseguimento degli interessi pubblici avuti di mira dalla commessa pubblica**.

Nella vicenda che occupa, tale principio impone di interpretare la legge di gara in guisa da **garantire che l’affidamento e l’esecuzione del servizio soddisfino realmente gli interessi pubblici sottesi al servizio, indi l’adeguato – nel senso di sicuro e confortevole – trasporto scolastico degli alunni e delle alunne disabili**.

Sicché, i **requisiti dei veicoli di cui all’art. 5, lett. j)**, essendo **necessari per conseguire tale**



**risultato**, devono essere intesi quali “*requisiti minimi*” delle offerte previsti **a pena di esclusione dalla gara**, ossia caratteristiche essenziali e indefettibili delle prestazioni o del bene previsti dalla legge di gara per la partecipazione alla procedura selettiva.

La tesi che i requisiti dei veicoli di cui all’art. 5, *lett. j)* del capitolato tecnico sostanzino “*requisiti minimi*” delle offerte previsti a pena di esclusione dalla gara è avvalorata, a contrario, da un ulteriore elemento, vale a dire le **conseguenze previste espressamente dalla *lex specialis* di gara per la mancata rispondenza dell’offerta ai “requisiti minimi” stessi.**

Invero, il disciplinare di gara disponeva, come già rammentato, che “*verranno prese in considerazione solo offerte che presentano caratteristiche corrispondenti migliorative rispetto a quelle indicate nel capitolato tecnico o offerte con caratteristiche tecniche equivalenti a quelle richieste nel capitolato tecnico. In ogni caso saranno esclusi i concorrenti, che offrano un servizio non conforme ai requisiti minimi*” (pag. 46).

Di tal che, mentre il capitolato disciplinava una serie di requisiti tecnici che i veicoli destinati a essere utilizzati per lo svolgimento del servizio avrebbero dovuto possedere, **il disciplinare prevedeva l’esclusione automatica** dei concorrenti “*che offrano un servizio non conforme ai requisiti minimi*”.

Ne deriva che, nel caso di specie, i concorrenti avrebbero dovuto indicare, **a pena di esclusione**, nell’offerta tecnica veicoli compatibili con i “*requisiti minimi*” fissati dal capitolato, tra i quali rientrano quelli di cui all’art. 5, *lett. j)*.

È noto che la sanzione dell’esclusione automatica rinviene il proprio fondamento nel risolversi la **difformità dell’offerta rispetto alle caratteristiche tecniche essenziali** previste negli atti di gara in un ***aliud pro alio***<sup>[6]</sup>.

La Sesta Sezione, nel suo ragionamento, evocando l’istituto dell’*aliud pro alio* pare dunque porsi in linea con i canoni ermeneutici elaborati, in tema, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Canoni, secondo cui, pur potendo la difformità dell’offerta, rispetto alle caratteristiche tecniche previste nel capitolato di gara per i beni o servizi da fornire, sostanziarsi in un *aliud pro alio* idoneo a giustificare, di per sé, **l’esclusione** dalla selezione **finanche in assenza di una esplicita previsione della sanzione espulsiva**<sup>[7]</sup>, nondimeno questo rigido automatismo **opera solo ove la *lex specialis* preveda caratteristiche e qualità dell’oggetto dell’appalto suscettibili di essere qualificate con assoluta certezza quali caratteristiche minime** vuoi perché espressamente definite tali vuoi perché - come nel caso di specie - se ne fornisce una **descrizione che ne riveli in modo certo ed evidente il carattere essenziale**. Detto altrimenti, l’automatismo opera nel solo caso in cui le specifiche tecniche previste nella legge di gara consentano di ricostruire con esattezza il servizio richiesto dall’Amministrazione e di fissare in maniera analitica e inequivoca determinate caratteristiche tecniche come obbligatorie, e quindi laddove la disciplina di gara preveda qualità del prodotto o del servizio che con assoluta certezza si qualifichino come caratteristiche minime<sup>[8]</sup>.

Viceversa e sempre in linea generale, **laddove permanga un margine di ambiguità sull’effettiva portata delle clausole (escludenti) afferenti al perimetro tecnico di quanto**

richiesto dalla Pubblica Amministrazione, **“riprende vigore il principio residuale che impone di preferire l’interpretazione della *lex specialis* maggiormente rispettosa del principio del favor participationis e dell’interesse al più ampio confronto concorrenziale, oltre che della tassatività - intesa anche nel senso di tipicità ed inequivocabilità - delle cause di esclusione”**<sup>[9]</sup>. In tali casi, ha spiegato il Collegio, si lascia aperta la possibilità di prestazioni quanto meno uguali, se non migliorative, di quelle previste dalla *lex specialis* (con conseguente rafforzamento dell’obbligo motivazionale in caso di non ammissione) proprio in virtù della valutazione fatta a monte dalla Stazione appaltante, sull’ammissibilità di tecnologie diverse, sempreché il servizio o il bene non sia richiesto esattamente ed esclusivamente con quelle caratteristiche che il bando deve eventualmente stabilire a pena di esclusione.

Nel caso di specie, sussiste il presupposto individuato dalla giurisprudenza come necessario per l’applicazione della sanzione espulsiva automatica, atteso che la *lex specialis* preveda caratteristiche e qualità dell’oggetto dell’appalto suscettibili di essere qualificate con assoluta certezza come caratteristiche minime, perché il capitolato tecnico ne fornisce una **descrizione che ne rivela in modo certo ed evidente il carattere essenziale**.

## **B. Sul principio di immodificabilità dell’offerta**

Individuati i “*requisiti minimi*” tecnici essenziali per la partecipazione alla procedura ad evidenza pubblica nella vicenda di cui trattasi, va rammentato che, come si evince dagli artt. 17, comma 4 e 101 del Codice e come a più riprese chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, *in subiecta materia* vige il **principio generale di immutabilità dell’offerta**, oltre che della **non ambiguità della medesima**. Si tratta di una regola posta a tutela della **imparzialità e della trasparenza dell’agire della Stazione appaltante** nonché a ineludibile tutela del **principio della concorrenza e della parità di trattamento tra gli operatori economici che prendono parte alla procedura concorsuale**<sup>[10]</sup>. Tali principi hanno, quindi, una comune *ratio operandi* e i loro effetti si estrinsecano spesso sinergicamente, rendendo necessario un reciproco richiamo nel lavoro di indagine.

Con riferimento al principio di immutabilità dell’offerta, la ***ratio*** sottesa è quella di **escludere dal novero degli elementi emendabili ogni errore o contrasto che attenga alla sfera della valutazione di convenienza dell’operatore economico**, il quale ben potrebbe avere interesse, in virtù di sopravvenienze legate alle condizioni di mercato ovvero alla conoscenza delle condizioni dell’offerta dei suoi concorrenti, a modificare la formulazione della propria offerta e a costruirsi, così, un vantaggio competitivo.

Sicché, il principio di immodificabilità dell’offerta tecnica è volto **a impedire la rettifica di un elemento costitutivo ed essenziale dell’offerta**.

Quel che bisogna garantire è che, **nel corso della verifica dell’anomalia, l’offerta non venga cambiata**, onde **evitare situazioni di vantaggio competitivo indebito** in favore del concorrente, fermo restando la **facoltà dell’offerente di giustificare la propria offerta**.



ovvero di modificare le giustificazioni nei limiti consentiti dall'ordinamento[11].

Nel dettaglio, l'Amministrazione, deve osservare i **principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza nell'agire**, i quali **impongono di garantire a ogni operatore economico le medesime possibilità di accesso alla procedura di aggiudicazione e gli stessi poteri competitivi**, al fine di **evitare inammissibili squilibri di mercato** che, oltre a ledere la sfera degli interessi legittimi dei singoli partecipanti alla selezione, metterebbero a repentaglio l'interesse pubblico generale, perimetrato dai **principi di concorrenza, efficienza, efficacia ed economicità**, consentendo a un'impresa potenzialmente incapace di adempiere alle richieste della gara di rimettersi in gioco con indebite correzioni della propria offerta.

Si discute in dottrina e in giurisprudenza sull'operatività o meno del principio di immodificabilità dell'offerta anche per i casi di **formulazioni imprecise**, con conseguente elaborazione ermeneutica della volontà contrattuale dell'impresa offerente. La giurisprudenza consolidata sostiene all'uopo che, in applicazione del principio *de quo*, nelle gare pubbliche sia **ammissibile un'attività interpretativa della volontà dell'impresa partecipante** da parte della Stazione appaltante, al fine di superare eventuali ambiguità nella formulazione dell'offerta, ma **con la condicio sine qua non che si giunga a esiti certi circa la portata dell'impegno negoziale** con essi **assunti**[12].

In tal senso, si è concordi nel sottolineare come il corretto svolgimento del procedimento di aggiudicazione presupponga **l'effettività del contraddittorio** (tra Amministrazione appaltante e offerente), **di cui costituiscono necessari corollari l'immodificabilità dell'offerta, la sicura modificabilità delle giustificazioni** nonché l'ammissibilità di giustificazioni sopravvenute e di compensazioni tra sottostime e sovrastime, **purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e dia garanzia di una seria esecuzione del contratto**.

Il principio di immodificabilità dell'offerta, **teso a garantire**, da un lato, **la par condicio fra i concorrenti**, e dall'altro, **l'affidabilità del contraente**, **attiene quindi non a qualsivoglia aspetto del contenuto della stessa, bensì ai suoi profili economici e tecnici essenziali**. Si è infatti evidenziato che le offerte, intese come atto negoziale, sono suscettibili di essere interpretate in modo tale da ricercare l'effettiva volontà del dichiarante – sul solco tracciato dalla disciplina di interpretazione del contratto di diritto civile, di cui agli artt. 1362 ss. c.c. – senza peraltro attingere a fonti di conoscenza estranee all'offerta medesima né a dichiarazioni integrative o rettificative dell'offerente[13].

### **C. Sull'applicazione dei principi testé evocati al caso di specie: l'offerta tecnica è conforme ai “requisiti minimi” prescritti dal capitolato tecnico nel rispetto anche del principio di immodificabilità dell'offerta?**

In applicazione dei principi testé rammentati, il Consiglio di Stato ritiene che nel caso che occupa si sia in presenza vuoi di **una inammissibile modifica dell'offerta tecnica**, vuoi di una **violazione dei “requisiti minimi”** tecnici fissati dalla *lex specialis* di gara a pena di

esclusione.

A tale conclusione perviene sulla base di plurime argomentazioni.

Preliminarmente, rammenta come l'odierna appellante abbia contestato la **non conformità** a detti requisiti, non della tipologia di veicoli indicati originariamente dall'aggiudicataria nell'offerta tecnica, ma **della diversa tipologia di veicoli riportata in sede di verifica di anomalia**. Invero, l'originaria vincitrice della gara aveva dichiarato nell'offerta tecnica che avrebbe svolto il servizio tramite l'impiego di **veicoli del tipo F. - modello E-TRANSIT 100% elettrico**, mentre nella successiva fase di valutazione di anomalia dell'offerta ha espresso l'intenzione di utilizzare **veicoli di marca MAXUS, modello EDELIVER3 50.23 KWh Van passo lungo 160HP 4 porte**.

Per risolvere tale ultimo aspetto, controverso tra le parti, si è fatto ricorso alla **verificazione**. Più precisamente, è stato sottoposto al verificatore il seguente quesito: *“dica il verificatore se il veicolo modello ‘MAXUS EDELIVER3 50.23 KWh Van passo lungo 160HP 4 porte’: i) sia idoneo ad essere allestito in modo da assicurare un adeguato comfort agli alunni disabili in considerazione delle caratteristiche del servizio da svolgere così come indicato negli atti di gara; ii) sia dotato di una struttura interna tale da permettere all'eventuale accompagnatore di spostarsi dal sedile anteriore ai sedili posteriori con passaggio interno senza necessità di scendere dal veicolo”*.

Durante la verifica sono state effettuate **due ispezioni del veicolo MAXUS EDELIVER3**.

Il verificatore ha fondato le proprie conclusioni sulla seconda ispezione, **avente a oggetto i veicoli con una configurazione conforme alla relazione tecnica di collaudo**, in quanto considerata l'unica autorizzata alla circolazione.

**Gli esiti** della seconda ispezione **sono istati ritenuto idonei a dimostrare il mancato rispetto dei requisiti** di cui all'art. 5, lett. j) del capitolato. Il verificatore, sulla base di un'accurata analisi, ha evidenziato che il veicolo:

- nella configurazione a 9 posti (conducente + 8 posti), idonea al trasporto di persone non affette da disabilità legate a problemi motori, la ridotta altezza del veicolo rende **disagevole il raggiungimento dei posti a sedere** e rende altresì **disagevole la seduta**, segnatamente nella fila sinistra, nonché il passaggio dell'accompagnatore all'interno del veicolo;

- nella configurazione a 6 posti (conducente + 3 posti destinati a soggetti non aventi disabilità motorie + 2 carrozzine per disabili): **la salita e la discesa dei passeggeri in carrozzina sono disagevoli** a causa della ridotta altezza che costringe i passeggeri di elevata statura a collaborare nella fase di ingresso inclinando la testa lateralmente; **il passaggio interno dell'accompagnatore risulta difficoltoso** considerato, oltre all'altezza interna del veicolo, che lo spazio libero tra sedile e carrozzina è limitato (circa 25 - 30 cm.).

Tali conclusioni consentono di ritenere che **i veicoli indicati** dalla società originaria aggiudicataria **in sede di verifica di anomalia dell'offerta, poi effettivamente utilizzati**

**nell'esecuzione del contratto, non rispettino i due requisiti prescritti dall'art. 5, lett. j) del capitolato tecnico.**

Per quanto attiene al **requisito dell' "adeguato comfort"** degli alunni passeggeri, pur dando atto lo stesso verificatore della non univocità di tale termine, risultano adeguati i criteri di riferimento all'uopo individuati dal verificatore unitamente ai consulenti di parte, vale a dire: ergonomia dei posti a sedere; condizioni ambientali (riscaldamento e/o raffreddamento); accessibilità (portellone laterale e posteriore); mobilità interna al veicolo. Nel caso di specie, **la ridotta altezza del veicolo incide soprattutto sui due ultimi criteri**, rendendo **non confortevole l'utilizzo del veicolo**, segnatamente **in considerazione delle specifiche esigenze** (trasporto giornaliero di alunni disabili) cui è destinato. Il Collegio osserva, in particolare, che **la necessità che gli alunni in carrozzina debbano cooperare**, inclinando la testa lateralmente, al fine di entrare all'interno del veicolo **non è una soluzione compatibile con la natura del servizio e dell'utenza** cui è destinato, tenendo presente anche che **la condizione di disabilità potrebbe rendere non possibile o difficoltosa la cooperazione.**

Per quanto concerne il **requisito della possibilità per l'accompagnatore di spostarsi all'interno del veicolo**, la verifica ha accertato come ciò sia **possibile ma con difficoltà**, segnatamente ove il veicolo trasporti due carrozzine. **Non è pertanto soddisfatto il requisito prescritto dal capitolato, che deve essere interpretato, anche alla stregua del principio del risultato**, già evocato, alla luce della specifica funzione che è diretto a soddisfare. Il ridotto spazio all'interno del veicolo, difatti, **non consente l' "efficiente" espletamento del servizio** di trasporto oggetto di affidamento (art. 1 capitolato tecnico) e incide, altresì, negativamente sul requisito del comfort dei passeggeri.

Peraltro, secondo il Consiglio di Stato, non coglie nel segno la deduzione delle appellate secondo cui all'epoca della procedura di gara non si poteva avere contezza concreta degli allestimenti futuri dei veicoli da impiegarsi e la verifica sarebbe stata svolta con riguardo a un determinato allestimento e non sul modello di veicolo, che potrebbe essere suscettibile di ulteriori allestimenti.

La previsione del capitolato di cui all'art. 5, lett. j), stabiliva che i veicoli dovevano essere **idonei a essere allestiti secondo talune modalità**. Se è vero, come rilevato dalla Provincia, che **la stessa tipologia di veicolo può essere suscettibile di avere diverse tipologie di allestimenti e che non era necessario, già in sede di gara, indicare l'allestimento** che sarebbe stato impiegato, è pur vero che la *lex specialis* prevedeva - e ciò **doveva essere oggetto di verifica in sede di gara**, nei termini poc'anzi illustrati - che **il modello di veicolo fosse "idoneo" ad essere allestito secondo determinati criteri** (*id est* "adeguato comfort" dei passeggeri e possibilità di passaggio interno dell'accompagnatore).

**Il quesito posto al verificatore è stato pertanto formulato al fine di accertare il rispetto proprio di tale requisito.**

Sebbene la verifica abbia preso in considerazione l'allestimento effettivamente collaudato, **non è emerso**, nemmeno dalle deduzioni delle parti appellate, **che il modello di veicolo sia idoneo a essere configurato sulla base di ulteriori allestimenti conformi alle**

previsioni dell'art. 5, *lett. j*). Del resto, gli impedimenti al riguardo riscontrati dal verificatore erano per lo più legati alle **dimensioni del veicolo**: dunque, **vi erano limiti strutturali atti a impedire il soddisfacimento dei criteri fissati dal capitolato**.

In conclusione, nella fattispecie *de qua*, alla luce delle prescrizioni della disciplina di gara e in particolare dell'art. 5, *lett. j*), **il modello dei veicoli proposti dall'aggiudicataria nel corso del procedimento di valutazione di anomalia dell'offerta**, poi utilizzati per l'espletamento del servizio, **non solo è diverso** da quello indicato nell'originaria offerta tecnica configurando un ***aliud pro alio***, ma, dal punto di vista della funzione assolta presentando limiti strutturali, **non è neppure allestito in modo** da poter offrire un servizio di trasporto scolastico che non alteri i caratteri di sicurezza e confortevolezza del servizio richiesti, a pena di esclusione, dalla *lex specialis* di gara.

Si è dunque in presenza sia di **una inammissibile modifica dell'offerta tecnica**, sia di una **violazione dei “requisiti minimi”** fissati dalla *lex specialis* a pena di esclusione.

#### **D. Sull'individuazione del *tempus* in cui la Stazione appaltante deve effettuare la verifica sul rispetto dei “requisiti minimi”**

Infine, il Consiglio di Stato è chiamato ad affrontare la ***quaestio iuris* relativa al momento temporale** in cui la stazione appaltante sia tenuta a effettuare la verifica sul rispetto dei “requisiti minimi” di che trattasi.

A fronte delle due alternative che si prospettano – nel corso della gara ovvero al momento dell'esecuzione del contratto – il Consiglio di Stato opta condivisibilmente per la prima, sicché, **i requisiti tecnici minimi prescritti dal capitolato speciale devono essere verificati nel corso della gara, a pena di esclusione dell'offerta**.

Nella specie, l'Agenzia per i contratti pubblici avrebbe dovuto verificare, già in sede di gara, l'idoneità dei veicoli offerti a rispettare i requisiti tecnici minimi fissati dal capitolato tecnico senza attendere il tempo dell'esecuzione del contratto.

A tale conclusione il Consiglio di Stato perviene alla luce di un **argomento ordine sistematico** che ruota intorno ai principi generali sottesi alla materia degli appalti pubblici, primo fra tutti il **principio di concorrenza**.

La diversa soluzione che propende per il rinvio della verifica sul rispetto dei requisiti tecnici minimi alla fase esecutiva recherebbe, invero, con sé **effetti irragionevoli e distorsivi della concorrenza**.

In primo luogo, in sede di gara la possibile presenza di offerte tecniche non rispettose delle caratteristiche tecniche minime **falserebbe il confronto competitivo senza**, tuttavia, **incorrere nella sanzione dell'esclusione**. In secondo luogo, **non sarebbe possibile effettuare una seria valutazione di anomalia delle offerte**, potendo gli operatori giustificare i

propri costi sulla base di qualsivoglia tipologia di automezzo impiegato, pur se non coerente con i criteri fissati dal capitolato. Infine, il rinvio di ogni valutazione sul rispetto dei requisiti tecnici alla fase esecutiva, con la conseguente **applicazione dei soli rimedi civilistici** esperibili in caso inadempimento, comporterebbe **inefficienze e disservizi in danno degli utenti**.

A favore della tesi accolta dal Consiglio di Stato mutua altresì **il principio del risultato**, vera e propria *grundnorm* della materia, rispetto al quale tutti gli altri principi che da sempre sono stati considerati fondanti del settore (di concorrenza, trasparenza, imparzialità, pubblicità, finanche di legalità) si pongono come strumentali e tendenzialmente ancillari [\[14\]](#).

Va rammentato che fondamentale, nel rinnovato quadro normativo, è l'introduzione dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato - la cui pregnanza è corroborata dalla scelta sistematica di collocarli all'inizio dell'articolato - i quali, oltre a cercare un cambio di passo rispetto al passato, sono espressamente richiamati quali criteri di interpretazione delle altre norme del Codice e sono ulteriormente declinati in specifiche disposizioni di dettaglio [\[15\]](#).

La tendenza del legislatore a "regolare tutto" non può che portare il giurista a cercare di orientarsi utilizzando i principi (generali e costituzionali) per ricomporre l'unità assiologica e la coerenza del sistema.

Sottesa è l'idea che le norme giuridiche non si pongano tutte sullo stesso piano: talune esprimono i valori etico-politici che caratterizzano la fisionomia dell'ordinamento, e in questo senso sono "sovraordinate" (assiologicamente sovraordinate) alle rimanenti.

Ogni complesso di norme - accomunate da uno medesimo oggetto di disciplina - presuppone e sottintende dei valori, delle scelte politiche caratterizzanti, delle idee di giustizia: per esempio, l'eguaglianza tra i cittadini, la pace tra le nazioni, la certezza del diritto, la libertà contrattuale (o autonomia privata), la tutela di chi agisce in buona fede.

Ebbene, dato un qualsivoglia complesso di norme (che può anche coincidere con l'intero ordinamento), si considerano principi quelle norme che incorporano tali valori, sentimenti di giustizia, decisioni politiche.

**I principi sono insomma norme "fondamentali"** nel senso che danno fondamento e/o giustificazione assiologica (etico-politica) ad altre norme: solitamente, **ogni principio costituisce fondamento assiologico di una molteplicità di altre norme**. Detto altrimenti, i principi sono norme che, agli occhi di chi parla, rivestono una speciale "importanza", ovvero appaiono quali **norme "caratterizzanti" dell'ordinamento o di una sua parte**, essenziali alla sua identità o fisionomia assiologica [\[16\]](#).

Tralasciando il fervido dibattito che si è aperto all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Codice sul ruolo dei principi e sul dilemma della distinzione fra principi e regole [\[17\]](#), va altresì rammentato che il rapporto reciproco fra i predetti principi, come emerge soprattutto dai rinvii incrociati fra le disposizioni che li sanciscono, è ordinato in **una sorta di "gerarchia"** che, in linea con la successione degli articoli, vede **al vertice il principio del risultato**, in posizione



immediatamente inferiore il principio della fiducia, e così via di seguito tutti gli altri.

In effetti, l'opinione prevalente è che sia proprio in questa nuova “*gerarchia degli interessi*” a doversi rinvenire il principale tratto innovativo del complesso di norme sui “*principi*” con cui si apre il nuovo Codice dei contratti pubblici[18].

Il principio del risultato, che fa il suo ingresso *in subiecta materia* con l'art. 1, costituisce **il criterio orientatore fondamentale** dell'intera disciplina codicistica.

Il legislatore, dunque, attribuisce ad esso espressamente una **valenza ermeneutica**. In altri termini, il Codice non si limita a riaffermare, in una sorta di reazione alle “*derive*” degli ultimi decenni, che **l'obiettivo della disciplina rimane pur sempre l'affidamento** dei contratti di appalto e di concessione **e la loro esecuzione** in modo tempestivo, efficiente e parsimonioso, ma precisa altresì che il principio del risultato costituisce il “*criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto*” (comma 4). Ed è nell'espressa attribuzione ad esso della valenza di **criterio orientatore della discrezionalità amministrativa** che probabilmente si può ravvisare l'aspetto più rilevante e potenzialmente dirompente della nuova disciplina[19].

La finalità principale della disciplina dei contratti pubblici è, dunque, il **perseguimento di un risultato**, ossia la realizzazione di un'opera, lo svolgimento di un servizio, l'effettuazione di una fornitura di beni.

È chiaro, allora, che alla stregua di tale principio, il cui rafforzamento rappresenta il filo d'Arianna del nuovo Codice, è necessario avere certezza, fin dai primi tempi della gara, sul fatto che **l'esecuzione sia affidata a un concorrente in grado di rendere** un servizio efficiente e conforme con l'interesse pubblico, in definitiva, il **servizio atteso dalla collettività**.

A rilevare non è tanto il formale affidamento quanto **la sostanziale esecuzione** del contratto **in modo utile e coerente con gli interessi pubblici** avuti di mira dalla commessa pubblica. E così, soprattutto laddove i servizi oggetto del contratto di appalto siano rivolti a destinatari appartenenti a categorie fragili, quali sono gli alunni portatori di disabilità.

Del resto, il “**risultato**” è individuato nell'art. 1 **non solo nell'affidamento del contratto ma anche nella sua esecuzione**; l'esecuzione cui il Codice aspira è quella **tempestiva e in grado di coniugare il miglior rapporto qualità prezzo, secondo criteri sia di efficienza che di efficacia**.

In questa logica, l'esecuzione non è “altro” rispetto al procedimento di affidamento ma ne rappresenta il **significato autentico**; ferma una strutturale distinzione pratica e cronologica tra un “prima” (la procedura di scelta del contraente e l'affidamento del contratto) e un “dopo” (l'esecuzione del contratto), l'art. 1 ha cura di esplicitare che, così come la corretta scelta del contraente è pilastro di efficacia della successiva esecuzione contrattuale, la buona esecuzione del contratto, in quanto funzionale alla buona amministrazione, è obiettivo del procedimento in una sorta di *continuum* ideale con la programmazione e l'affidamento.

A tali fini, **si impone di non ritardare al momento dell'esecuzione la trattazione di questioni essenziali**, quali la verifica dei requisiti tecnici minimi obbligatori per la partecipazione alla selezione pubblica, ma di affrontarle sin dal principio della gara, così da garantire già nel corso della gara che l'esecuzione del servizio sia stata affidata a un operatore in concreto capace di soddisfare le aspettative della collettività.

In tal senso, allora, la **sostanza prevale sulla forma**.

Per tale via, il Consiglio di Stato **pare rafforzare l'idea** emersa, fin da subito, nell'interpretazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, secondo cui il **principio del risultato non è una clausola generale, un enunciato astratto, bensì un criterio concreto e operativo** volto a orientare vuoi l'azione della Stazione appaltante vuoi l'esegesi della *lex specialis* di gara e a svolgere un ruolo fondamentale di "*faro nella nebbia*"<sup>[20]</sup> per gli operatori e gli interpreti che saranno chiamati ad applicare le nuove norme nella gestione dei contratti pubblici.

Pubblicato il 18/07/2025

**N. 06337/2025REG.PROV.COLL.**

**N. 09083/2024 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9083 del 2024, proposto da Easy Mobil S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Christoph Trebo e Alex Telser, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Provincia Autonoma di Bolzano e Agenzia per i Contratti Pubblici – Acp, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Alexandra Roilo, Patrizia Pignatta, Lukas Plancker e Cristina Bernardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Alpin Bus Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marcello Clarich, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi, 32;

***per la riforma***

della sentenza del T.R.G.A. - Sezione di Bolzano n. 00198/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Bolzano, della Agenzia per i Contratti Pubblici – Acp e della Alpin Bus Service S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2025 il Cons. Stefano Lorenzo Vitale e uditi per le parti gli avvocati Christoph Trebo, Marcello Clarich e Cristina Bernardi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

L'odierno giudizio ha a oggetto la legittimità del provvedimento di aggiudicazione dell'appalto per l'affidamento del servizio di trasporto per bambine e bambini, alunne e alunni con disabilità nella Provincia Autonoma di Bolzano (di seguito "Provincia") per quattro anni indetta dall'Agenzia per i contratti pubblici (da ora in poi anche solo "ACP") su incarico della Provincia Autonoma di Bolzano.

Con il ricorso di primo grado l'odierna appellante Easy Mobil s.r.l. (di seguito "Easy Mobil"), classificatasi seconda in graduatoria, ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione definitiva, nonché gli atti presupposti, disposta a favore della società Alpin Bus Service S.r.l. (di seguito "Alpin Bus") e, con successivo ricorso per motivi aggiunti, ha impugnato la nota di data 17.05.2024, con la quale il R.U.P. ha rigettato l'istanza di annullamento in autotutela del

provvedimento di aggiudicazione.

La ricorrente ha domandato l'annullamento dell'aggiudicazione e degli atti impugnati, la declaratoria di inefficacia del contratto e il subentro nel medesimo ovvero, in subordine, il risarcimento del danno subito per equivalente.

Il giudice di primo grado ha dichiarato inammissibile il ricorso per motivi aggiunti, in quanto avente a oggetto un atto meramente confermativo, e ha rigettato il ricorso originario.

Il primo giudice ha al riguardo ritenuto che:

- il primo motivo - con cui Easy Mobil lamenta la mancanza di volontà da parte della controinteressata di assolvere agli obblighi contrattualmente derivanti in capo alla stessa a seguito dell'aggiudicazione, con particolare riferimento all'esecuzione anticipata del servizio di trasporto - è infondato perché la ricorrente non ha provato detta circostanza;

- è infondato il secondo motivo - con cui Easy Mobil lamenta che l'aggiudicataria avrebbe inammissibilmente indicato, in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, un modello di veicoli diverso da quello riportato nell'offerta tecnica e, comunque, non idoneo a soddisfare i requisiti fissati dal capitolato - perché l'attribuzione dei punteggi prescindeva dalla marca e dal modello dei veicoli e la verifica sul rispetto del capitolato tecnico era riservata al successivo momento dell'esecuzione contrattuale;

- è, infine, infondato anche il terzo mezzo - con il quale la ricorrente lamenta l'incongruità e l'insostenibilità dell'offerta dell'aggiudicataria, nonché la totale inadeguatezza dell'istruttoria svolta dal R.U.P. nell'ambito del subprocedimento di verifica della relativa anomalia – in quanto le censure della ricorrente non esaminano globalmente l'offerta di Alpin Bus, ma forniscono una disamina frammentata di singoli aspetti, atomisticamente considerati in maniera avulsa dal contesto effettivo e, comunque, smentiti dalle deduzioni dell'amministrazione resistente.

Easy Mobil ha proposto appello avverso detta sentenza affidato a due motivi, con cui si censurano i capi della pronuncia che hanno rigettato, rispettivamente, il secondo e il terzo mezzo del ricorso originario.

Si sono costituite in resistenza la Provincia, l'ACP e la controinteressata Alpin Bus.

Con ordinanza n. 4879/2024, resa all'esito della camera di consiglio del 19 dicembre 2024, la Sezione ha dato atto dell'intervenuta rinuncia all'istanza cautelare da parte dell'odierna appellante in ragione dell'intervenuta stipula del contratto. Altresì, la Sezione, in considerazione dei profili tecnici controversi tra le parti, con detta ordinanza ha disposto due verificazioni al fine di accertare, rispettivamente, l'adeguatezza degli autoveicoli impiegati dall'aggiudicataria in relazione ad alcune specifiche tecniche indicate nel capitolato e l'eventuale anomalia dell'offerta presentata dall'aggiudicataria con particolare riferimento alla congruità dei costi indicati in detta offerta, anche alla luce dell'utile annuo parimenti ivi indicato.

I verificatori hanno svolto l'incarico loro affidato ed hanno depositato le rispettive relazioni.

All'udienza del 26 giugno 2024, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

L'appello è fondato per le ragioni che di seguito si espongono.

Anzitutto, deve essere esaminato il primo motivo di appello così rubricato: *ERRORES IN IUDICANDO – VIOLAZIONE ED ERRONEA INTERPETAZIONE DELLA DISCIPLINA DI GARA – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IMMODIFICABILITÀ DELL'OFFERTA – CONTRADDITTORIETÀ, CARENZA DI MOTIVAZIONE – ERRONEO RIGETTO DEL RICORSO ALLA LUCE DELLA FONDATEZZA DEL SECONDO MOTIVO DI RICORSO* (“Mancata esclusione dalla gara di Alpin Bus Service S.r.l. per violazione del principio di immodificabilità dell'offerta e del generale divieto dell’“aliud pro alio” – violazione della *lex specialis*, in particolare dell'art. 5 del capitolato tecnico – violazione della *par condicio* tra i concorrenti – violazione del principio di concorrenza, correttezza e buona fede – eccesso di potere per difetto di istruttoria”).

Con detto mezzo l'appellante deduce che:

- l'aggiudicataria aveva indicato nell'offerta tecnica che avrebbe svolto il servizio tramite l'impiego di veicoli del tipo FORD – modello E-TRANSIT 100% elettrico, mentre nella successiva fase di valutazione dell'anomalia dell'offerta ha espresso l'intenzione di utilizzare veicoli di marca MAXUS, modello EDELIVER3 50.23 KWh Van passo lungo 160HP 4 porte;
- le due vetture sono tra loro completamente differenti, il che comporta un'inammissibile modifica dell'offerta tecnica, che avrebbe dovuto comportare l'esclusione dalla gara della Alpin Bus;
- la sentenza appellata ha erroneamente interpretato la disciplina di gara, ritenendo coperte dal principio dell'immodificabilità solo quelle parti dell'offerta soggette a valutazione, mentre la tipologia dei veicoli da impiegare costituisce, ad avviso dell'appellante, parte essenziale dell'offerta;
- altresì, l'esclusione della concorrente si sarebbe dovuta disporre alla luce dell'evidente non rispondenza del veicolo MAXUS sopra indicato ai requisiti minimi prescritti dall'articolo 5, lettera j), del capitolato tecnico;
- la sentenza di prime cure ha errato laddove ha ritenuto che la stazione appaltante non dovesse valutare, nel corso della gara, la rispondenza dei veicoli indicati nell'offerta tecnica ai requisiti tecnici previsti dal capitolato, essendo al riguardo presenti specifiche previsioni del disciplinare di gara dirette a comminare l'esclusione dei concorrenti che offrano un servizio non conforme ai requisiti minimi.



Il motivo è fondato.

Il Collegio evidenzia che, dai documenti di gara, emerge, per quanto qui interessa, che:

- l'affidamento ha a oggetto "...l'efficiente espletamento durante l'anno scolastico del servizio giornaliero di trasporto per bambini e bambine, alunne ed alunni con disabilità nella Provincia di Bolzano dal proprio domicilio verso le scuole materne, primarie di primo e secondo grado, nonché verso le scuole superiori e professionali e rispettivo rientro..." (art. 1 del capitolato tecnico);
- i concorrenti devono avere la disponibilità di almeno 45 veicoli con ancoraggio per due sedie a rotelle e dispositivi di scala mobile o piattaforma di sollevamento [art. 3.1., lettera b) del capitolato tecnico];
- i veicoli devono "essere attrezzati per il trasporto di carrozzine e collaudati per detto scopo e devono avere posto per uno strumento sussidiario (sollevatore elettrico o rampa e per almeno due sedie a rotelle a veicolo con adeguati dispositivi di ancoraggio per le sedie a rotelle" [art. 5, lettera c), del capitolato tecnico];
- per il servizio devono essere utilizzati veicoli fino a nove posti i quali devono "essere allestiti in modo da assicurare un adeguato comfort agli alunni ed essere dotati di una struttura interna tale da permettere all'eventuale accompagnatore di spostarsi dal sedile anteriore ai sedili posteriori (passaggio interno senza necessità di scendere dal veicolo)" [art. 5, lettera j), del capitolato tecnico];
- il disciplinare di gara, a pag. 46, dispone che "[v]erranno prese in considerazione solo offerte che presentano caratteristiche corrispondenti migliorative rispetto a quelle indicate nel capitolato tecnico o offerte con caratteristiche tecniche equivalenti a quelle richieste nel capitolato tecnico. In ogni caso saranno esclusi i concorrenti, che offrano un servizio non conforme ai requisiti minimi".

Il capitolato, pertanto, disciplina una serie di requisiti tecnici che devono possedere i veicoli che saranno impiegati per lo svolgimento del servizio e il disciplinare di gara prevede l'esclusione dei concorrenti "che offrano un servizio non conforme ai requisiti minimi".

Non risulta, quindi, corretta la sentenza impugnata laddove afferma che la verifica sul rispetto dei requisiti di cui al capitolato tecnico non destinati a portare all'attribuzione di un punteggio ai fini della formazione della graduatoria dovesse essere riservata solamente al successivo momento dell'esecuzione contrattuale. Al contrario, come espressamente previsto dal disciplinare, già in sede di gara la stazione appaltante doveva verificare l'idoneità dei veicoli offerti a rispettare i requisiti tecnici minimi fissati dal capitolato.

Pertanto, il ragionamento del TRGA porterebbe ad effetti irragionevoli e distorsivi della concorrenza perché: in sede di gara il confronto competitivo sarebbe falsato dalla possibile presenza di offerte tecniche che non rispettano i requisiti minimi senza, tuttavia, incorrere nella sanzione dell'esclusione; non sarebbe possibile effettuare una seria valutazione

dell'anomalia delle offerte, potendo gli operatori giustificare i propri costi sulla base di qualsiasi tipologia di automezzo impiegato, ancorché non rispettoso dei criteri fissati dal capitolato; il rinvio di ogni valutazione sul rispetto dei requisiti tecnici alla fase esecutiva, con la conseguente applicazione dei soli rimedi civilistici esperibili in caso inadempimento, comporterebbe inefficienze e disservizi a danno degli utenti.

In assenza di puntuali espresse indicazioni da parte dei documenti di gara su quali siano i "requisiti minimi", deve ritenersi che siano tali quelli indicati all'art. 5, lettera j) del capitolato, su cui si appuntano le censure dell'odierno appellante.

Depone in tal senso sia il dato letterale, stante l'*incipit* dell'art. 5 cit. dove si prevede che "[p]er il servizio devono essere utilizzati veicoli fino a 9 posti. Tutti i veicoli fino a 9 posti devono: ...". L'utilizzo del verbo "devono" lascia intendere che si tratti di requisiti vincolanti.

Altresì, i requisiti di cui alla lettera j) risultano diretti a delineare la natura e le caratteristiche stesse del servizio oggetto di affidamento. I requisiti relativi all' "adeguato comfort" degli alunni trasportati e alla possibilità di passaggio interno dell'accompagnatore risultano funzionali a individuare l'oggetto della prestazione, anche alla luce degli interessi pubblici che detti requisiti mirano a soddisfare.

Di conseguenza, deve ritenersi che gli offerenti, a pena di esclusione, avrebbero dovuto indicare nell'offerta tecnica veicoli compatibili con i requisiti minimi fissati dal capitolato tecnico, tra cui rientrano quelli di cui all'art. 5, lettera j), cit.

La circostanza, valorizzata dalla Provincia appellata, per cui la *lex specialis* non richiedeva la presentazione di documentazione tecnica relativa ai veicoli ma la sola indicazione del relativo modello non è idonea a elidere le conclusioni raggiunte. Difatti, al fine di dare applicazione alla citata previsione del disciplinare relativa all'esclusione dei concorrenti che non rispettino i requisiti tecnici minimi, la stazione appaltante avrebbe potuto chiedere ai concorrenti chiarimenti in ordine all'offerta tecnica (come previsto dall'art. 4.2.1. del disciplinare), ove il rispetto di tali requisiti non potesse verificarsi sulla base del solo modello di veicolo indicato.

Soccorre in proposito, quale criterio ermeneutico della *lex specialis*, anche il principio del risultato (art. 1, D.lgs. n. 36/2023), a mente del quale l'amministrazione deve tendere al miglior risultato possibile, in "difesa" dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura ad evidenza pubblica, con esigenza di "privilegiare l'effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica, prendendo in considerazione i fattori sostanziali dell'attività amministrativa, escludendo che la stessa sia vanificata" (Cons. St., sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4996). Difatti, pur se l'art. 1 cit. fa riferimento al "risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione", non può certo ritenersi che il principio sia diretto a raggiungere un affidamento e una esecuzione del contratto "quali che siano". Al contrario, l'affidamento della commessa e l'esecuzione del contratto devono essere funzionali al raggiungimento degli interessi pubblici che la commessa mira a soddisfare e il principio del risultato deve senz'altro essere inteso in tale ottica.

Pertanto, nel caso che ci occupa, tale principio consente di leggere le previsioni della *lex*

*specialis* quali dirette a garantire che l'affidamento e l'esecuzione del servizio soddisfino gli interessi pubblici perseguiti, e quindi l'adeguato trasporto degli alunni con disabilità. Di conseguenza, i requisiti dei veicoli di cui all'art. 5, lett. j), cit., essendo necessari per raggiungere tale risultato, devono essere intesi quali requisiti minimi delle offerte previsti a pena di esclusione dalla gara.

Nel caso di specie, non è contestato dall'odierna appellante che la tipologia di veicoli indicati originariamente dalla Alpin Bus nell'offerta tecnica fossero conformi a detti requisiti, mentre è dedotto che non lo sarebbe la diversa tipologia di veicoli successivamente indicata dalla medesima Alpin Bus nel subprocedimento di verifica dell'anomalia.

Tale ultimo aspetto, controverso tra le parti, è stato oggetto di verifica.

Come da ord. n. 4879/2024 cit., è stato sottoposto al verificatore il seguente quesito: "dica il verificatore se il veicolo modello 'MAXUS EDELIVER3 50.23 KWh Van passo lungo 160HP 4 porte': i) sia idoneo ad essere allestito in modo da assicurare un adeguato comfort agli alunni disabili in considerazione delle caratteristiche del servizio da svolgere così come indicato negli atti di gara; ii) sia dotato di una struttura interna tale da permettere all'eventuale accompagnatore di spostarsi dal sedile anteriore ai sedili posteriori con passaggio interno senza necessità di scendere dal veicolo".

Durante la verifica sono state effettuate due diverse ispezioni del veicolo MAXUS EDELIVER3: la prima durante la visita dell'11.02.2025, avente a oggetto veicoli utilizzati dall'aggiudicataria per l'espletamento del servizio ma aventi una configurazione dei posti a sedere non corrispondente a quella riportata nella relazione tecnico-illustrativa relativa al collaudo del veicolo; la seconda, in data 18.02.2025, avente a oggetto i veicoli con una configurazione conforme alla relazione tecnica di collaudo.

Il verificatore ha basato le proprie conclusioni sulla tale seconda ispezione, in quanto ritenuta l'unica collaudata e, quindi, autorizzata alla circolazione.

Gli esiti di tale seconda ispezione, seppur maggiormente favorevoli per la Alpin Bus rispetto a quelli della prima ispezione, sono idonei a dimostrare la fondatezza del motivo di appello con riferimento al mancato rispetto dei requisiti di cui all'art. 5, lett. j), cit.

Tale ultima circostanza, consente di prescindere dall'esame delle deduzioni con cui l'appellante lamenta che l'allestimento esaminato nel corso dell'ispezione del 18.02.2025 comporterebbe un ancoraggio dei sedili non approvato in sede di collaudo e, quindi, non idoneo alla circolazione. Di conseguenza, nemmeno è necessario esaminare le eccezioni con cui Alpin Bus e le amministrazioni appellate fanno valere la tardività del deposito dei documenti prodotti dall'appellante a sostegno di tale deduzione, così come può prescindersi dall'esame degli ulteriori documenti prodotti in appello da Easy Mobil, relativi alle caratteristiche tecniche dei veicoli, e rispetto ai quali la Provincia e l'ACP hanno eccepito la tardività del deposito.

Il verificatore, sulla base di un'accurata analisi, ha evidenziato che il veicolo:

- nella configurazione a 9 posti (conducente + 8 posti), idonea al trasporto di persone non affette da disabilità legate a problemi motori, la ridotta altezza del veicolo rende disagiata il raggiungimento dei posti a sedere e rende altresì disagiata la seduta, segnatamente nella fila sinistra, nonché il passaggio dell'accompagnatore all'interno del veicolo;

- nella configurazione a 6 posti (conducente + 3 posti destinati a soggetti non aventi disabilità motorie + 2 carrozzine per disabili): la salita e la discesa dei passeggeri in carrozzina sono disagiate a causa della ridotta altezza che costringe i passeggeri di elevata statura a collaborare nella fase di ingresso inclinando la testa lateralmente; il passaggio interno dell'accompagnatore risulta difficoltoso considerato, oltre all'altezza interna del veicolo, che lo spazio libero tra sedile e carrozzina è limitato (circa 25 – 30 cm).

Tali conclusioni consentono di ritenere che i veicoli indicati dalla Alpin Bus in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, e poi effettivamente utilizzati nell'esecuzione del contratto, non rispettano i due requisiti di cui all'art. 5, lettera j), cit.

Quanto al requisito relativo all' "adeguato comfort" degli alunni passeggeri, pur dando atto lo stesso verificatore della non univocità di tale termine, risultano adeguati i criteri di riferimento all'uopo individuati dal verificatore medesimo unitamente ai consulenti di parte, ossia: ergonomia dei posti a sedere; condizioni ambientali (riscaldamento e/o raffreddamento); accessibilità (portellone laterale e posteriore); mobilità interna al veicolo.

Nel caso di specie, la ridotta altezza del veicolo incide soprattutto sui due ultimi criteri, rendendo non confortevole l'utilizzo del veicolo, segnatamente in considerazione delle specifiche esigenze (trasporto giornaliero di alunni disabili) cui è destinato.

Il Collegio nota, in particolare, che la necessità che gli alunni in carrozzina debbano cooperare, inclinando la testa lateralmente, al fine di entrare all'interno del veicolo non rappresenta una soluzione compatibile con la natura del servizio e dell'utenza cui è destinato, anche considerato che la condizione di disabilità potrebbe rendere non possibile o difficoltosa una tale cooperazione.

Quanto al requisito relativo alla possibilità per l'accompagnatore di spostarsi all'interno del veicolo, la verifica ha accertato come ciò sia possibile ma con difficoltà, segnatamente ove il veicolo trasporti due carrozzine. Non è pertanto soddisfatto il requisito posto dal capitolato, che deve essere interpretato, anche in base al principio del risultato già richiamato, alla luce della specifica funzione che è diretto a soddisfare. Il ridotto spazio all'interno del veicolo, difatti, non consente l'"efficiente" espletamento del servizio di trasporto oggetto di affidamento (art. 1 capitolato tecnico) e incide, altresì, negativamente sul requisito del comfort dei passeggeri.

Non coglie nel segno la deduzione delle appellate secondo cui all'epoca della procedura di gara non si poteva avere contezza concreta degli allestimenti futuri dei veicoli da impiegarsi e la verifica sarebbe stata svolta con riguardo a un determinato allestimento e non sul modello di veicolo, che potrebbe in tesi essere suscettibile di ulteriori allestimenti.

La previsione del capitolato di cui all'art. 5, lett. j), cit. prevede che i veicoli devono essere idonei ad essere allestiti secondo talune modalità. È corretta l'osservazione della Provincia secondo cui la medesima tipologia di veicolo può essere suscettibile di avere diverse tipologie di allestimenti e che non fosse necessario, già in sede di gara, indicare l'allestimento che sarebbe stato impiegato. Tuttavia, la *lex specialis* prevedeva – e ciò doveva essere oggetto di verifica in sede di gara, nei sensi sopra esposti – che il modello di veicolo fosse “idoneo” ad essere allestito secondo determinati criteri (*id est* “adeguato comfort” dei passeggeri e possibilità di passaggio interno dell'accompagnatore).

Il quesito posto al verificatore è stato pertanto formulato al fine di accertare il rispetto di tale requisito.

Sebbene la verifica abbia preso in considerazione l'allestimento effettivamente collaudato, non è emerso, nemmeno dalle deduzioni delle parti appellate, che il modello di veicolo sia idoneo ad essere configurato sulla base di ulteriori allestimenti conformi alle previsioni dell'art. 5, lett. j), cit. Del resto, gli impedimenti al riguardo riscontrati dal verificatore sono perlopiù legati alle dimensioni del veicolo stesso e, quindi, vi sono limiti strutturali che impediscono il soddisfacimento dei criteri fissati dal capitolato.

In conclusione, i veicoli proposti dall'aggiudicataria nel corso del procedimento di valutazione dell'anomalia dell'offerta, poi concretamente utilizzati per lo svolgimento del servizio e diversi da quelli indicati nell'originaria offerta tecnica, non sono idonei a soddisfare i requisiti minimi previsti dalla *lex specialis* a pena di esclusione.

Si è, pertanto, in presenza sia di un'inammissibile modifica dell'offerta tecnica, che di una violazione dei requisiti minimi fissati dalla *lex specialis* a pena di esclusione.

Il primo motivo, pertanto, è fondato.

La fondatezza del primo motivo consente di prescindere dall'esame del secondo motivo attinente alla valutazione dell'anomalia dell'offerta. Difatti, tale secondo mezzo pone una questione logicamente subordinata rispetto al primo, in quanto in sede di gara la valutazione dell'anomalia dell'offerta non può avere corso ove il concorrente interessato abbia inammissibilmente mutato gli aspetti essenziali della propria offerta tecnica e abbia fornito le giustificazioni relative alla congruità dell'offerta economica sulla base di tale modifica.

Pertanto, l'accertata illegittimità del provvedimento impugnato sulla base delle censure veicolate con il primo motivo, consente al Collegio di prescindere dall'esame del secondo motivo.

Deve, infine, essere esaminata la domanda, riproposta dalla parte appellante, di dichiarazione dell'inefficacia del contratto concluso dalla Alpin Bus e di subentro nell'affidamento.

Nel caso di specie, il vizio di legittimità accertato nel procedimento di affidamento dell'appalto rende applicabile alla fattispecie l'art. 122 c.p.a., secondo cui, fuori dei casi indicati dall'art. 121, comma 1, c.p.a. (gravi violazioni) e dall'art. 123, comma 3, c.p.a. (applicazione di



sanzioni alternative), il giudice che annulla l'aggiudicazione definitiva stabilisce se dichiarare inefficace il contratto, fissandone la decorrenza, tenendo conto, in particolare, degli interessi delle parti, dell'effettiva possibilità per il ricorrente di conseguire l'aggiudicazione alla luce dei vizi riscontrati, dello stato di esecuzione del contratto e della possibilità di subentrare nel contratto, nei casi in cui il vizio dell'aggiudicazione non comporti l'obbligo di rinnovare la gara e la domanda di subentrare sia stata proposta (Cons. giust. amm. reg. sic., 8 ottobre 2021, n. 841).

Nel caso di specie, i vizi di legittimità accertati non impongono la ripetizione della gara, il contratto con Alpin Bus è stato stipulato l'8.8.2024 e ha durata di quattro anni oltre l'eventuale proroga e, quindi, residua un congruo termine di esecuzione. Altresì, l'accoglimento della domanda di subentro - rispetto alla quale le amministrazioni appellate non hanno preso specifica posizione - non risulta contrastante con gli interessi pubblici e, anzi, è idoneo a garantire la continuità del servizio e il rispetto dei requisiti tecnici dei veicoli fissati dal capitolato nonché consente di limitare le sfavorevoli conseguenze risarcitorie a carico dell'amministrazione.

Quanto alla data di decorrenza della dichiarazione di inefficacia del contratto concluso dalla Alpin Bus, il Collegio dispone che tale dichiarazione di inefficacia decorra dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione della presente pronuncia, termine che si ritiene idoneo a consentire l'avvicendamento degli operatori nello svolgimento del servizio oggetto di affidamento.

Limitatamente al periodo in cui Easy Mobil non ha fornito il servizio (circa un anno), deve altresì essere accolta la domanda risarcitoria per equivalente dalla medesima formulata in via subordinata.

Quanto alla spettanza nell'*an* di tale risarcimento, sussistono gli elementi costitutivi della responsabilità risarcitoria delle amministrazioni, e, in primo luogo, la presenza di un danno ingiusto per la lesione al bene della vita sofferta dall'interessata ed atteso che la giurisprudenza europea (sentenza della Corte di giustizia UE 30 settembre 2010 - Stadt Graz – C 314-09) ha da tempo escluso rilevanza all'elemento soggettivo della colpa ai fini di garantire l'effettività della tutela risarcitoria nella materia degli appalti pubblici.

In ordine al *quantum*, l'appellante ha prodotto un'articolata consulenza di parte (all. n. 49 depositato in primo grado) diretta a quantificare il lucro cessante conseguente alla mancata aggiudicazione. Tale consulenza, non specificamente contestata dalle amministrazioni appellate, previa analitica indicazione delle varie voci di costo che Easy Mobil avrebbe dovuto sostenere in base all'offerta economica dalla medesima presentata, determina in euro 100.000 annui l'utile che l'operatore economico conseguirebbe dallo svolgimento della commessa.

Deve, tuttavia, evidenziarsi che il mancato utile spetta nella misura integrale, in caso di annullamento dell'aggiudicazione impugnata e di certezza dell'aggiudicazione in favore del ricorrente, solo se questi dimostri di non aver utilizzato o potuto altrimenti utilizzare maestranze e mezzi, in quanto tenuti a disposizione in vista della commessa. In difetto di tale

dimostrazione, può presumersi che l'impresa abbia riutilizzato mezzi e manodopera per altre prestazioni, ovvero che avrebbe potuto riutilizzare, usando l'ordinaria diligenza dovuta al fine di concorrere all'aggravamento del danno, a titolo di *aliunde perceptum vel percipiendum* (Cons. St., ad plen., 12 maggio 2017, n. 2).

Dal momento che nel caso di specie l'appellante non ha allegato, né provato, di non aver potuto utilizzare altrimenti le proprie risorse materiale e umane, il danno deve essere equitativamente ridotto, ex art. 1226 c.c., della misura del 30 per cento.

La condanna al pagamento di tali danni deve essere posta a carico, in solido, sia della Provincia che della ACP, posto che entrambi detti enti hanno gestito la procedura di gara e, in particolare, la Provincia ha adottato il provvedimento di aggiudicazione su proposta dell'ACP.

Di conseguenza, la Provincia e l'ACP devono essere condannate, in solido tra loro, a pagare all'appellante l'importo di euro 70.000 (settantamila) a titolo di risarcimento dei danni ex art. 124 c.p.a.

In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata (rimane fermo il capo della sentenza del TRGA, non impugnato, con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso per motivi aggiunti), il ricorso originario deve essere accolto e, di conseguenza, devono essere annullati gli atti ivi impugnati. Altresì, deve essere dichiarata l'inefficacia del contratto concluso dalla Alpin Bus, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza, e deve essere disposto il conseguente subentro nell'affidamento della Easy Mobil, fatte salve le verifiche di legge che la stazione appaltante deve espletare prima della stipula del contratto. Infine, la domanda di risarcimento per equivalente formulata dall'appellante deve essere accolta limitatamente all'anno in cui Alpin Bus ha svolto il servizio e, di conseguenza, la Provincia e l'ACP, in solido tra loro, devono essere a tale titolo condannate a corrispondere alla Easy Mobil la somma di euro 70.000 (settantamila).

Le spese di lite del doppio grado di giudizio, in ragione della soccombenza, sono poste a carico della Provincia, dell'ACP e dell'Alpin Bus, in solido tra loro, e sono liquidate come da dispositivo.

Altresì, le spese e i compensi dei due verificatori devono essere definitivamente posti a carico della Provincia, dell'Alpin Bus e dell'ACP, in solido tra loro, rinviandosi la liquidazione a un successivo provvedimento da adottare una volta che i verificatori avranno depositato le relative note delle spese e dei compensi ai sensi dell'art. 71 del d.P.R. n. 115/2002.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie lo stesso e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata accoglie il ricorso originario e, di conseguenza, dispone quanto segue:

- annulla gli atti impugnati;
- dichiarata l'inefficacia del contratto concluso dall'Alpin Bus, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza;
- dispone il subentro nell'affidamento della Easy Mobil, fatte salve le verifiche di legge che la stazione appaltante deve espletare prima della stipula del contratto;
- condanna la Provincia e l'ACP, in solido tra loro, a corrispondere alla Easy Mobil l'importo di euro 70.000 (settantamila) a titolo di risarcimento danni;
- condanna la Provincia, l'ACP e l'Alpin Bus, in solido tra loro, a corrispondere alla Easy Mobil le spese di lite del doppio grado di giudizio quantificate in euro 10.000,00 (diecimila);
- pone definitivamente a carico della Provincia, dell'ACP e dell'Alpin Bus, in solido tra loro, le spese e i compensi dei due verificatori, da liquidarsi con successivo provvedimento.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere, Estensore

Gudrun Agostini, Consigliere

---

[\[1\]](#) Consiglio di Stato, Sez. III, 22 dicembre 2020, n. 8218.

[2] Consiglio di Stato, Sez. III, 19 dicembre 2017, n. 5966; Consiglio di Stato, Sez. V, 1° agosto 2015, n. 3769; Consiglio di Stato, Sez. V, 23 maggio 2011, n. 3100. Si veda anche Consiglio di Stato, Sez. V, 29 novembre 2022, n. 10491; Consiglio di Stato, Sez. V, 4 ottobre 2022, n. 8481; Consiglio di Stato, Sez. V, 2 marzo 2022, n.1486.

[3] Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 maggio 2023, n. 5393, richiamata da [TAR Milano, sez. II, 13 gennaio 2025 n. 73](#).

[4] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 2 aprile 2025, n. 2789.

[5] [Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4996](#).

[6] La giurisprudenza è pacifica sul punto. Cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 12 agosto 2024, n. 7102.

[7] Cfr. [Consiglio di Stato, Sez. V, 5 maggio 2016 n. 1818](#) e n. 1809.

[8] Consiglio di Stato, Sez. III, del 20 ottobre 2025, n. 8094, che afferma che i “*requisiti minimi obbligatori*” possono essere richiesti a pena di esclusione in quanto esprimono la definizione a priori dei bisogni dell’Amministrazione, e quindi hanno l’effetto di perimetrare a monte i tipi di prestazioni che sono state considerate idonee a soddisfare tali bisogni”.

[9] Si veda in questo senso, Consiglio di Stato, [Sez. V, 9 marzo 2020, n. 1669](#); Consiglio di Stato, [Sez. III, 14 maggio 2020 n. 3084](#) e giurisprudenza *ivi* citata (v., in questo senso, Consiglio di Stato, Sez. V, 9 marzo 2020, n. 1669; Consiglio di Stato, Sez. III, 7 marzo 2019, n. 1669; Consiglio di Stato, Sez. III, 26 gennaio 2018, n. 565); Consiglio di Stato, [Sez. III, 7 marzo 2019, n. 1577](#); Consiglio di Stato, Sez. III, 26 gennaio 2018, n. [565](#).

[10] Si veda Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 113.

[11] Tar Lombardia Milano, Sez. I, 6 ottobre 2025, n. 3116.

[12] Si veda Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 113, che richiama [Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 maggio 2016 n. 1827](#). Si veda anche Consiglio di Stato, Sez. III, 13 febbraio 2020, n. 1132.

[13] Si veda, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 2017, n. 978; Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 maggio 2016, n. 1827.

[14] R. Greco, *Principio del risultato e tutela della legalità nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). È la stessa relazione di accompagnamento al D.lgs. n. 36/2023 a sottolineare, anche con una certa enfasi, il carattere innovativo e le finalità delle norme enunciative dei “principi generali”: “*I principi generali di un settore esprimono, infatti, valori e criteri di valutazione immanenti all’ordine giuridico, che hanno una “memoria del tutto” che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, pur essendo ad esso*



*riconducibili. I principi sono, inoltre, caratterizzati da una prevalenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica (“nomogenetica”) rispetto alle singole norme” (...) “Il ricorso ai principi assolve, inoltre, a una funzione di completezza dell’ordinamento giuridico e di garanzia della tutela di interessi che altrimenti non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni”.*

[15] Come evidenziato dalla Relazione illustrativa del Codice.

[16] R. Guastini, *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011.

[17] G. Rovelli, *Introduzione al nuovo codice dei contratti pubblici. I principi nel nuovo codice degli appalti pubblici e la loro funzione regolatoria*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

[18] Fra i tanti, cfr. G. Napolitano, *Committenza pubblica e principio del risultato*, Relazione al Convegno “*Il Nuovo Codice degli Appalti*” Avvocatura dello Stato, Roma, 27 gennaio 2023, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2023, § 2, e H. Simonetti, *Principio del risultato e gerarchia degli interessi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, [www.judicium.it](http://www.judicium.it), settembre 2023. Per una importante testimonianza “dall’interno” su questi aspetti, cfr. G. Rovelli, *Introduzione al nuovo codice dei contratti pubblici. I principi nel nuovo codice degli appalti pubblici e la loro funzione regolatoria*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023.

[19] Come efficacemente intuito da F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 18 maggio 2023, § 1.

[20] Così L. Carbone, *La scommessa del “Codice dei contratti pubblici” e il suo futuro*, Relazione introduttiva al convegno “*Il nuovo codice degli appalti – La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?*”, Roma, 27 gennaio 2023, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023, 12.