

Soccorso istruttorio bifasico o di doppio grado e garanzia provvisoria (artt. 101 e 106 D.lgs. 36/2023)

di Anna Libraro

Data di pubblicazione: 17-3-2026

La sanabilità delle irregolarità della cauzione provvisoria è sì ammessa anche dal nuovo Codice, ma solo entro il termine di presentazione delle offerte (laddove nel caso di specie l'integrazione è pacificamente avvenuta dopo la scadenza di tale termine), *“in quanto si deve rammentare che i principi ispiratori del soccorso istruttorio, come delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici, devono essere individuati nella buona fede, che in generale informa i rapporti dell'amministrazione con i cittadini e le imprese, e nel favor participationis, senza che possa essere pregiudicata la par condicio, posto che il soccorso istruttorio non deve permettere al concorrente cui è imputabile l'omissione di modificare il contenuto tecnico – economico della propria offerta o di sanare ex post le violazioni della lex specialis previste a pena di esclusione”, con la conseguenza che “va escluso che il soccorso istruttorio possa consentire al concorrente di formare atti in data successiva a quella di scadenza del termine di presentazione delle offerte; diversamente, infatti, si violerebbero i principi di immodificabilità dell'offerta, d'imparzialità e di par condicio delle imprese concorrenti”.*

Guida alla lettura

Con sentenza n. **3963** dello scorso 2 marzo, la **Sezione Seconda Quater del TAR Lazio**, ha affrontato il tema del **soccorso istruttorio bifasico o di doppio grado** e della possibilità di integrare, mediante il suddetto soccorso istruttorio, l'importo originariamente versato a titolo di **garanzia provvisoria**.

Ai sensi dell'art. 101 del D.lgs. 36/2023, Soccorso istruttorio, *“Salvo che al momento della scadenza del termine per la presentazione dell'offerta il documento sia presente nel fascicolo virtuale dell'operatore economico, la stazione appaltante assegna un termine non inferiore a cinque giorni e non superiore a dieci giorni per:*

a) integrare di ogni elemento mancante la documentazione trasmessa alla stazione appaltante nel termine per la presentazione delle offerte con la domanda di partecipazione alla procedura di gara o con il documento di gara unico europeo, con esclusione della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica; la mancata presentazione della garanzia provvisoria, del contratto di avvalimento e dell'impegno a conferire mandato collettivo speciale in caso di raggruppamenti di concorrenti non ancora costituiti è sanabile mediante documenti aventi data certa anteriore al termine fissato per la presentazione delle offerte;

b) sanare ogni omissione, inesattezza o irregolarità della domanda di partecipazione, del

documento di gara unico europeo e di ogni altro documento richiesto dalla stazione appaltante per la partecipazione alla procedura di gara, con esclusione della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica. Non sono sanabili le omissioni, inesattezze e irregolarità che rendono assolutamente incerta l'identità del concorrente.

2. L'operatore economico che non adempie alle richieste della stazione appaltante nel termine stabilito è escluso dalla procedura di gara.

3. La stazione appaltante può sempre richiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica e dell'offerta economica e su ogni loro allegato. L'operatore economico è tenuto a fornire risposta nel termine fissato dalla stazione appaltante, che non può essere inferiore a cinque giorni e superiore a dieci giorni. I chiarimenti resi dall'operatore economico non possono modificare il contenuto dell'offerta tecnica e dell'offerta economica.

4. Fino al giorno fissato per la loro apertura, l'operatore economico, con le stesse modalità di presentazione della domanda di partecipazione, può richiedere la rettifica di un errore materiale contenuto nell'offerta tecnica o nell'offerta economica di cui si sia avveduto dopo la scadenza del termine per la loro presentazione a condizione che la rettifica non comporti la presentazione di una nuova offerta, o comunque la sua modifica sostanziale, e che resti comunque assicurato l'anonimato”.

Dispone l'**art. 106, comma 8, del D.Lgs. 36/2023**, in relazione al disposto del primo comma del medesimo articolo, ai sensi del quale “L'offerta è corredata da una garanzia provvisoria pari al 2 per cento del valore complessivo della procedura indicato nel bando o nell'invito [...]”, che: 1) “l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 30 per cento per gli operatori economici ai quali sia rilasciata, da organismi accreditati, ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000, la certificazione del sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI CEI ISO 9000”; 2) “Si applica la riduzione del 50 per cento, non cumulabile con quella di cui al primo periodo, nei confronti delle micro, delle piccole e delle medie imprese e dei raggruppamenti di operatori economici o consorzi ordinari costituiti esclusivamente da micro, piccole e medie imprese”; 3) “L'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 10 per cento, cumulabile con la riduzione di cui al primo e secondo periodo, quando l'operatore economico presenti una fideiussione, emessa e firmata digitalmente, che sia gestita mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti ai sensi del comma 3 ovvero mediante verifica telematica sul sito internet dell'emittente”; 4) “L'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto fino ad un importo massimo del 20 per cento, cumulabile con le riduzioni di cui al primo, secondo e terzo periodo, quando l'operatore economico possieda uno o più delle certificazioni o marchi individuati, tra quelli previsti dall'allegato II.13, nei documenti di gara iniziali che fissano anche l'importo della riduzione, entro il limite massimo predetto”.

Si legge nella sentenza che, ancorché parte ricorrente abbia polarizzato le proprie censure più sull'inammissibilità del soccorso bifasico o di doppio grado che non su quello relativo alla possibilità di utilizzare tale istituto per consentire di integrare l'importo originariamente versato a titolo di cauzione provvisoria, **va comunque evidenziato che entrambe le questioni**

debbono essere esaminate nella prospettiva della delibazione della censura, proposta da parte ricorrente sin dall'atto introduttivo del presente giudizio, **secondo cui la complessiva condotta della stazione appaltante, inверatasi, di fatto, in un doppio soccorso istruttorio volto all'integrazione dell'importo originariamente versato a titolo di cauzione provvisoria, avrebbe violato i principi della *par condicio* e dell'autoresponsabilità dei concorrenti.**

Orbene, per quanto concerne il **soccorso istruttorio di doppio grado**, il Collegio evidenzia che – anche volendo prescindere dal discusso tema della sua stessa ammissibilità – **la giurisprudenza che lo ha ritenuto praticabile ha valorizzato, per un verso, le previsioni del disciplinare e, per l'altro verso, la sua preordinazione a fornire, anche dopo l'attivazione del soccorso istruttorio, ulteriori chiarimenti e precisazioni.**

Nel caso di specie, sottolineano i Giudici, **il disciplinare non prevede espressamente, all'art. 11, la possibilità di un ulteriore soccorso istruttorio**, se non facendo salva la possibilità, *“ove il concorrente produca dichiarazioni o documenti non perfettamente coerenti con la richiesta” di “chiedere ulteriori precisazioni o chiarimenti, limitati alla documentazione presentata in fase di soccorso istruttorio, fissando un termine a pena di esclusione”*, pur chiarendo, in ogni caso che *“la mancata produzione del contratto di avvalimento, della garanzia provvisoria, del mandato collettivo speciale o dell'impegno a conferire mandato collettivo può essere oggetto di soccorso istruttorio solo se i citati documenti sono preesistenti e comprovabili con data certa anteriore al termine di presentazione dell'offerta”*.

Ebbene, secondo il TAR Lazio deve escludersi **che l'integrazione della cauzione provvisoria originariamente prestata** – anche a voler prescindere dal fatto che la sua preesistenza è documentalmente comprovata solo per l'ammontare minore originariamente prestato dalla controinteressata – costituisca l'oggetto di meri chiarimenti o precisazioni, trattandosi, per converso, di **una vera e propria (ulteriore) integrazione**.

Osta, rammenta il Collegio, alla riconducibilità dell'integrazione a una mera “precisazione”, la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 giugno 2025, n. 5194), la quale ha chiarito che la sanabilità delle irregolarità della cauzione provvisoria è sì ammessa anche dal nuovo Codice, ma solo entro il termine di presentazione delle offerte (laddove nel caso di specie l'integrazione è pacificamente avvenuta dopo la scadenza di tale termine), *“in quanto si deve rammentare che i principi ispiratori del soccorso istruttorio, come delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici, devono essere individuati nella buona fede, che in generale informa i rapporti dell'amministrazione con i cittadini e le imprese, e nel favor participationis, senza che possa essere pregiudicata la par condicio, posto che il soccorso istruttorio non deve permettere al concorrente cui è imputabile l'omissione di modificare il contenuto tecnico – economico della propria offerta o di sanare ex post le violazioni della lex specialis previste a pena di esclusione”* (dovendosi all'uopo rilevare che, nel disciplinare della gara per cui è causa, il versamento della cauzione nell'ammontare di legge è previsto “a pena di esclusione”), con la conseguenza che *“va escluso che il soccorso istruttorio possa consentire al concorrente di formare atti in data successiva a quella di scadenza del termine di presentazione delle offerte; diversamente, infatti, si*

violerebbero i principi di immutabilità dell'offerta, d'imparzialità e di par condicio delle imprese concorrenti".

I Giudici infine escludono la ricorrenza di un errore scusabile in capo alla controinteressata, dal momento che, per un verso, il generico richiamo al comma 8 dell'art. 106 di cui al comma 2 dell'art. 10 del disciplinare andava in ogni caso letto alla luce delle più specifiche indicazioni contenute nel comma 10 del medesimo articolo (giustificando, semmai, una doverosa interlocuzione con l'ente concedente) e, per l'altro verso, il richiamato art. 108 rimette alla *lex specialis* l'individuazione della decurtazione della garanzia provvisoria "*fino ad un importo massimo del 20 per cento*", mentre nel caso di specie, nel silenzio del disciplinare su tale specifico aspetto, **la controinteressata ha provveduto a un'unilaterale decurtazione pari all'ammontare massimo del 20%.**

Pubblicato il 02/03/2026

N. 03963/2026 REG.PROV.COLL.

**N.
07565/2025 REG.RIC.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7565 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Società Cooperativa Italiana di Ristorazione - Cirfood S.C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B1E092E179, rappresentata e difesa dall'avvocato Eugenio Dalli Cardillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Cinecittà Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Scordino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ministero della Cultura e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

Bar Banqueting S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Dinelli e Maria Eugenia Albé, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

1) della Determina dell'Amministratore Delegato n. 017 del 19 maggio 2025, con la quale la Società Cinecittà S.p.a. ha aggiudicato alla Società Bar Banqueting S.r.l. l'affidamento in concessione del servizio di gestione mensa, bar "Centrale" e bar "Il Caffè di Cinecittà" presso la sede di Cinecittà S.p.A. via Tuscolana, 1055, Roma;

2) della comunicazione dell'aggiudicazione del 20 maggio 2025:

3) del verbale della seduta telematica del 22 luglio 2024;

4) del verbale della seduta telematica del 29 luglio 2024;

5) del verbale della seduta telematica del 7 agosto 2024;

6) del verbale della seduta telematica del 30 settembre 2024;

7) del verbale della seduta riservata del 14 ottobre 2024;

8) del verbale della seduta riservata del 18 novembre 2024;

9) del verbale della seduta riservata del 2 dicembre 2024;

10) del verbale della seduta riservata del 3 dicembre 2024;

11) del verbale della seduta telematica del 20 dicembre 2024;

12) del verbale della seduta riservata del 20 dicembre 2024;

13) del verbale della seduta telematica del 2 gennaio 2025;

14) del verbale della seduta riservata del 29 gennaio 2025:

15) del verbale della seduta pubblica del 3 febbraio 2025;

16) della comunicazione del R.U.P. n. 19 del 2 gennaio 2025;

e, per quanto occorrer possa,

17) del Bando di gara;

18) del Disciplinare di gara e dei relativi allegati;

19) del Capitolato tecnico:

20) dell'atto, di data e numero di protocollo ignoti, con il quale è stata nominata la Commissione di gara;

nonché

di ogni ulteriore atto e/o provvedimento antecedente, concomitante e susseguente, ancorché allo stato non conosciuto dalla ricorrente;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Società Cooperativa Italiana di Ristorazione - Cirfood s.c. il 14 luglio 2025:

1) della Determina dell'Amministratore Delegato n. 017 del 19 maggio 2025, con la quale la Società Cinecittà S.p.a. ha aggiudicato alla Società Bar Banqueting S.r.l. l'affidamento in concessione del servizio di gestione mensa, bar "Centrale" e bar "Il Caffè di Cinecittà" presso la sede di Cinecittà S.p.A. via Tuscolana, 1055 Roma;

2) della comunicazione dell'aggiudicazione del 20 maggio 2025:

3) del verbale della seduta telematica del 22 luglio 2024;

4) del verbale della seduta telematica del 29 luglio 2024;

5) del verbale della seduta telematica del 7 agosto 2024;

6) del verbale della seduta telematica del 30 settembre 2024;

7) del verbale della seduta riservata del 14 ottobre 2024;

8) del verbale della seduta riservata del 18 novembre 2024;

9) del verbale della seduta riservata del 2 dicembre 2024;

- 10) del verbale della seduta riservata del 3 dicembre 2024;
- 11) del verbale della seduta telematica del 20 dicembre 2024;
- 12) del verbale della seduta riservata del 20 dicembre 2024;
- 13) del verbale della seduta telematica del 2 gennaio 2025;
- 14) del verbale della seduta riservata del 29 gennaio 2025;
- 15) del verbale della seduta pubblica del 3 febbraio 2025;
- 16) della comunicazione del R.U.P. n. 19 del 2 gennaio 2025;
- e, per quanto occorrer possa,
- 17) del Bando di gara;
- 18) del Disciplinare di gara e dei relativi allegati;
- 19) del Capitolato tecnico;
- 20) della Determina dell'Amministratore delegato n. 34 del 29 settembre 2024, con la quale è stata nominata la Commissione di gara;
- nonché di ogni ulteriore atto e/o provvedimento antecedente, concomitante e susseguente, ancorché allo stato non conosciuto dalla ricorrente;
- per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Società Cooperativa Italiana di Ristorazione - Cirfood s.c. il 29 settembre 2025:
- della determina dell'Amministratore Delegato della Società Cinecittà S.p.a. Dott.ssa Manuela Cacciamani n. 36 del 15 settembre 2025, comunicata a CIRFOOD s.c. in data 16 settembre 2025;
 - della comunicazione di Cinecittà del 16 settembre 2025, con cui veniva trasmessa a CIRFOOD copia della determina n. 36 del 15 settembre 2025;
 - della Relazione del R.U.P. Dott. Domenico Pinuccio D'Arino del 5 settembre 2025, avente ad oggetto "Verifica dei requisiti di capacità tecnico professionale a seguito di richiesta di integrazione documentale del 18/06/2025 nei confronti dell'operatore economico Bar Banqueting S.r.l.";
- nonché per l'annullamento di tutti i provvedimenti già impugnati con il ricorso e l'atto con

motivi aggiunti.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Cinecittà Spa, di Bar Banqueting S.r.l., del Ministero della Cultura e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2026 il dott. Luigi Edoardo Fiorani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 18 giugno 2025, la Società Cooperativa Italiana di Ristorazione - Cirfood s.c., premettendo di aver preso parte, unitamente ad altri sette operatori, alla procedura ad evidenza pubblica aperta, finalizzata all'affidamento in concessione del servizio di gestione mensa, Bar Centrale e Bar "Il Caffè di Cinecittà" presso la sede di Cinecittà (codice CPV 55511000-5) indetta da Cinecittà s.p.a. con il Bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. il 30 maggio 2024, e di essersi classificata seconda, dietro la società Bar Banqueting S.r.l., risultata aggiudicataria del servizio, ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, formulando sette motivi di gravame.

1.1. Con il primo (rubricato "*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 101 d.lgs. n. 36/2023. Eccesso di potere. Illegittima duplicazione della procedura di soccorso istruttorio. Illogicità manifesta. Violazione dei principi di autoresponsabilità e di par condicio*"), si deduce che, una volta disposta, all'esito della seduta del 22 luglio 2024, l'ammissione della controinteressata Bar Banqueting al soccorso istruttorio ex art. 110 del D.Lgs. 36/2023 al fine di produrre le attestazioni riguardanti la riduzione della garanzia provvisoria, il R.U.P., avendo riscontrato l'insufficienza dell'importo versato a titolo di detta garanzia, avrebbe dovuto disporre l'esclusione della suddetta controinteressata e non già ammetterla – come in effetti avvenuto – a un ulteriore soccorso istruttorio per il deposito della documentazione attestante la revisione in aumento del deposito cauzionale.

1.2. Con il secondo (rubricato "*Violazione dell'articolo 23 del disciplinare di gara, che sanziona con l'esclusione le offerte parziali e incomplete. omessa indicazione degli oneri della sicurezza aziendale nell'offerta economica e nel p.e.f. Violazione dell'articolo 108, comma 9, d.lgs. n. 36/2023 e dell'articolo 18 del disciplinare di gara*"), si afferma che l'odierna resistente avrebbe dovuto disporre l'esclusione della controinteressata, in quanto quest'ultima, nella propria offerta economica, avrebbe omissa di indicare gli oneri della sicurezza aziendale,

essendosi limitata a individuare gli oneri “da interferenze”.

1.3. Con il terzo (rubricato “*Violazione degli articoli 18 e 23 del disciplinare di gara. Violazione degli articoli 177 e 185 d.l.gs. n. 36/2023. Indeterminatezza e inadeguatezza del p.e.f. di Bar Banqueting, che, contrariamente al modello predisposto dalla concedente, non reca i giorni annui di apertura e il numero giornaliero dei pasti. Indeterminatezza e indeterminabilità dell'offerta dell'aggiudicataria. Eccesso di potere per carenza istruttoria*”), si allega che Bar Banqueting, avendo omesso di indicare nella propria offerta economica, in violazione dell'art. 18 del disciplinare di gara, nella parte in cui richiama l'art. 177 del d.Lgs. 36/2023 e le Linee Guida Anac n. 9/2018, il numero di pasti giornalieri e il numero di giornate lavorative, avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara per cui è causa.

1.4. Con il quarto (rubricato “*Falsa applicazione dell'articolo 19 del disciplinare di gara, sub-criteri b.1., che imponeva al concorrente di indicare la qualità e la varietà dei menu per il servizio di mensa ai dipendenti. Indeterminabilità dell'offerta di bar banqueting. violazione dell'articolo 23 del disciplinare offerte, che sanzionava con l'esclusione dalla gara le offerte parziali e incomplete*”), si prospetta l'illegittimità dell'attribuzione alla controinteressata di 10 punti in relazione al sub-criterio B.1 (e in ogni caso, per le medesime ragioni, l'indeterminatezza dell'offerta, quale causa di esclusione dalla gara ai sensi dell'art. 23 del disciplinare), in quanto quest'ultima, nel redigere la propria relazione progettuale, non avrebbe elaborato i menu, ma si sarebbe per converso limitata “*ad elencare una serie di pietanze, nessuna delle quali riconducibile alla tradizione culinaria romana, senza specificare il giorno, la settimana e la stagione in cui le stesse saranno somministrate agli utenti*” (cfr. p. 15 del gravame).

1.5. Con il quinto (“*Falsa applicazione dell'articolo 19 del disciplinare di gara, sub-criterio b.2., che imponeva al concorrente di indicare tipologia e quantitativi dei prodotti alimentari per il servizio di somministrazione pasti. Indeterminabilità dell'offerta di Bar Banqueting. Violazione dell'articolo 23 del disciplinare offerte, che sanzionava con l'esclusione dalla gara le offerte parziali e incomplete*”), si rappresenta che, avendo Bar Banqueting omesso di indicare, nella propria relazione progettuale, i quantitativi di prodotti da impiegare per la preparazione dei menu, la stessa avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara, o avrebbe dovuto, in ogni caso, essere soggetta alla decurtazione del punteggio di 3,5 ricevuti per il sub-criterio B.2.

1.6. Con il sesto (rubricato “*Falsa applicazione dell'articolo 23 del disciplinare di gara. Offerta parziale ed incompleta. Eccesso di potere per carenza istruttoria. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 9.9. e 12 del capitolato*”), si deduce che la controinteressata avrebbe destinato un solo dipendente al “Caffè di Cinecittà”, come tale impossibilitato a garantire la continuità del servizio in concomitanza della sua pausa giornaliera e dello svolgimento delle attività di pulizia e sanificazione. In ragione di quanto precede, si sostiene che la concedente avrebbe dovuto escludere l'odierna controinteressata, ovvero procedere alla decurtazione del punteggio alla stessa assegnato per i sub-criteri A.3 e D.

1.7. Con il settimo (“*Incapienza della offerta di Bar Banqueting sotto il profilo del costo della materia alimentare. Violazione dell'art. 110 d.lgs. n. 36/2023. Illegittimità del giudizio di congruità. Incongruità del P.E.F. Eccesso di potere carenza istruttoria*”), si lamenta

l'inattendibilità dei dati dichiarati dalla controinteressata nella propria domanda, avuto riguardo, in particolare, al costo delle materie prime dichiarato.

1.8. Parte ricorrente ha altresì proposto istanza ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a. avente ad oggetto la documentazione compiutamente elencata a pagina 22 dell'atto introduttivo del presente giudizio.

1.9. Con il ricorso parte ricorrente ha inoltre richiesto di annullare la Determina dell'Amministratore Delegato n. 17 del 19 maggio 2025, con la quale la Società Cinecittà S.p.a. ha disposto l'affidamento in concessione del servizio di gestione mensa, bar "Centrale" e bar "Il Caffè di Cinecittà" presso la sede di Cinecittà S.p.A., *"accertando che Cirfood s.c. era la legittima affidataria del servizio e, previa declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato nelle more del presente giudizio tra l'Amministrazione e la Bar Banqueting S.r.l., accertare e dichiarare il diritto della suddetta ricorrente di sottoscrivere il contratto di concessione o, comunque, di subentrarvi, ai sensi degli artt. 122 e 124 c.p.a."*.

2. Cinecittà s.p.a. e Bar Banqueting S.r.l. si sono costituite in resistenza, rispettivamente, il 30 giugno 2025 e il 3 luglio 2025.

3. Alla camera di consiglio dell'8 luglio 2025, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare, tenuto conto dell'intervenuta sospensione del provvedimento di aggiudicazione (motivata sul rilievo della necessità di un'ulteriore verifica sul possesso dei requisiti di capacità tecnico-professionale in capo all'odierna controinteressata) e il Collegio ha preso atto di tale rinuncia.

4. Il Ministero della Cultura e il Ministero dell'Economia e delle Finanze si sono costituiti nel presente giudizio in data 13 luglio 2025.

5. Con ricorso per motivi aggiunti notificato e depositato il 14 luglio 2025, Cirfood s.c., deducendo di aver esaminato i giustificativi rassegnati dalla Società Bar Banqueting in sede di verifica dell'anomalia, depositati in vista della camera di consiglio dell'8 luglio 2025, la cui ostensione era stata richiesta da Cirfood con istanza ex art. 116, 2° comma, c.p.a., ha proposto quattro ulteriori motivi, numerati, in prosecuzione rispetto a quelli articolati con il ricorso principale, dall'otto all'undici.

5.1. Con l'ottavo mezzo (rubricato *"Violazione dell'art. 110 d.lgs. n. 36/2023. Illegittimità del giudizio di verifica dell'anomalia per avere l'ente concedente ritenuto adeguatamente giustificati i costi delle materie prime alimentari dichiarati da bar banqueting. Eccesso di potere per carenza istruttoria"*), strettamente connesso al settimo motivo, si censurano, alla luce del contenuto delle giustificazioni presentate dalla controinteressata, nel frattempo ostese, gli esiti del giudizio di non anomalia condotto dal R.U.P., dal momento che *"il costo delle derrate stimato da Bar Banqueting si sottrae del tutto al vaglio dell'ente concedente, perché di impossibile verifica"*, non avendo la controinteressata *"indicato i quantitativi delle materie prime alimentari"* (così il primo ricorso per motivi aggiunti a p. 6).

5.2. Con il nono mezzo (rubricato *"Violazione dell'art. 110 e dell'art. 109 del d.lgs. n. 36/2023."*

Illegittimità del giudizio di verifica dell'anomalia per avere l'ente concedente ritenuto adeguatamente giustificato il costo del lavoro dichiarato da bar banqueting. omesso espletamento della verifica circa il rispetto dei minimi salariali fissati dal CCNL. eccesso di potere per carenza istruttoria”), si sostiene che le giustificazioni presentate dalla controinteressata nel giudizio di anomalia renderebbero impossibile la verifica di congruità del costo della manodopera, in quanto la stessa avrebbe omesso di indicare non solo il numero delle ore e delle settimane lavorate da ciascun dipendente, ma anche i relativi costi annui.

5.3. Con il decimo mezzo (rubricato “*Violazione degli artt. 108, comma 9, e 110 d.lgs. n. 36/2023. Illegittimità del giudizio di verifica dell'anomalia per avere l'ente concedente ritenuto immune da vizi l'indebita sovrapposizione, effettuata da Bar Banqueting, tra costi della sicurezza aziendale e oneri da interferenze. Eccesso di potere per carenza istruttoria. Omessa indicazione dei costi della sicurezza aziendale*”), sono ulteriormente argomentati, alla luce del contenuto della documentazione medio tempore ottenuta da parte ricorrente, i rilievi svolti con il secondo motivo del ricorso principale.

5.4. Con l'undicesimo mezzo (rubricato “*Violazione del principio di immodificabilità dell'offerta economica. Eccesso di potere per carenza istruttoria*”), si afferma che “*Bar Banqueting doveva essere esclusa dalla gara, in ragione dell'incoerenza tra la percentuale di ribasso che essa ha indicato nell'offerta economica (pari, si è appena detto, al 10%) e la percentuale in base alla quale, in sede di redazione del P.E.F., ha calcolato i ricavi attesi dalla gestione del servizio (pari, invece, al 14%)*” (così il primo ricorso per motivi aggiunti a p. 12).

6. Con un ulteriore ricorso per motivi aggiunti con richiesta di misure cautelari, notificato e depositato il 29 settembre 2025, parte ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, proponendo, sempre con numerazione progressiva, due ulteriori motivi.

6.1. Con il dodicesimo (rubricato “*Eccesso di potere per carenza e/o insufficienza di motivazione – Carenza istruttoria – Travisamento degli atti e dei fatti – Illegittimità della determina n. 36 del 15 settembre 2025*”), si lamenta il difetto di istruttoria alla base della determina n. 36 del 15 settembre 2025, con la quale è stata confermata l'aggiudicazione a favore della controinteressata, dal momento che, per un verso, detta determina si basa sulla relazione con cui il R.U.P. ha attestato di avere verificato il requisito di capacità tecnico-professionale di cui all'art. 5.3.3. del disciplinare di gara e, per l'altro verso, tale relazione, essendo stata pubblicata senza il corredo dei suoi allegati, “*non era sufficientemente idonea a comprovare positivamente la sussistenza in capo alla Società controinteressata del requisito di capacità tecnico-professionale previsto dall'art. 5.3.3. del disciplinare di gara*” (così il secondo ricorso per motivi aggiunti a p. 7).

6.2. Il tredicesimo (rubricato “*Violazione degli artt. 116 c.p.a. e 35 e 36 del d.lgs. n. 36/2023; 3, comma 1, della l. n. 241/1990 e dell'art. 4, comma 2, lett. c) CEDU. Eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione in ordine alle ragioni della mancata pubblicazione dei file di cui si chiede l'ostensione. Illogicità manifesta*”) ha ad oggetto la richiesta di ostensione della documentazione compiutamente elencata alle p. 9 e 10 del secondo ricorso per motivi aggiunti.

6.3. Con tale atto, parte ricorrente ha altresì riproposto, nei confronti della determina di aggiudicazione del 15 settembre 2025, con cui Cinecittà s.p.a. ha confermato l'aggiudicazione a favore della Società Banqueting, i motivi di censura già dedotti con il ricorso e con il primo atto per motivi aggiunti.

7. Alla camera di consiglio del 14 ottobre 2025, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare e, in relazione alla richiesta di accesso formulata in data 26 settembre 2025, ha dichiarato l'intervenuta cessazione della materia del contendere.

8. Il Collegio, con ordinanza del 16 ottobre 2025, ha preso atto della rinuncia all'istanza cautelare e ha fissato l'udienza pubblica al 27 gennaio 2026.

9. Alla detta udienza pubblica del 27 gennaio 2026, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Va dichiarata, in via preliminare, l'intervenuta cessazione della materia del contendere, in relazione alle istanze ex art. 116, comma 2, c.p.a., proposte dall'odierna ricorrente in corso di causa.

2. Il primo motivo di ricorso è meritevole di accoglimento.

2.1. Dispone l'art. 106, comma 8, del D.Lgs. 36/2023, in relazione al disposto del primo comma del medesimo articolo, ai sensi del quale *“L’offerta è corredata da una garanzia provvisoria pari al 2 per cento del valore complessivo della procedura indicato nel bando o nell’invito [...]”,* che: 1) *“l’importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 30 per cento per gli operatori economici ai quali sia rilasciata, da organismi accreditati, ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000, la certificazione del sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI CEI ISO 9000”;* 2) *“Si applica la riduzione del 50 per cento, non cumulabile con quella di cui al primo periodo, nei confronti delle micro, delle piccole e delle medie imprese e dei raggruppamenti di operatori economici o consorzi ordinari costituiti esclusivamente da micro, piccole e medie imprese”;* 3) *“L’importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 10 per cento, cumulabile con la riduzione di cui al primo e secondo periodo, quando l’operatore economico presenti una fideiussione, emessa e firmata digitalmente, che sia gestita mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti ai sensi del comma 3 ovvero mediante verifica telematica sul sito internet dell’emittente”;* 4) *“L’importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto fino ad un importo massimo del 20 per cento, cumulabile con le riduzioni di cui al primo, secondo e terzo periodo, quando l’operatore economico possenga uno o più delle certificazioni o marchi individuati, tra quelli previsti dall’allegato II.13, nei documenti di gara iniziali che fissano anche l’importo della riduzione, entro il limite massimo predetto”.*

2.1.1. L'allegato II.13 del D.Lgs. 36/2023 contiene, a sua volta, l'elencazione di n. 37 certificazioni e marchi rilevanti ai fini della riduzione della garanzia.

2.2. Il disciplinare della gara per cui è causa, all'art. 10, commi 1, 2, 10 e 12, dispone, rispettivamente, che: 1) *“L’offerta è corredata, a pena di esclusione, da una garanzia provvisoria pari al 2% del valore complessivo della concessione pari a € 5.861.520,00”*; 2) *“Si applicano le riduzioni di cui all’articolo 106, comma 8 del Codice”*; 3) *“Ai sensi dell’art. 106, comma 8, del Codice l’importo della garanzia è ridotto nei termini di seguito indicati: (i) Riduzione del 30% in caso di possesso della certificazione di qualità conforme alle norme europee della serie UNI CEI ISO 9000. In caso di partecipazione in forma associata, la riduzione si ottiene: (i) a.per i soggetti di cui all’articolo 65, comma 2, lettere e), f), g), h) del Codice solo se tutti soggetti che costituiscono il raggruppamento, consorzio ordinario o GEIE, o tutte le imprese retiste che partecipano alla gara siano in possesso della certificazione; (i) b.per i consorzi di cui all’articolo 65, comma 2, lettere b), c), d) del Codice, se il Consorzio ha dichiarato in fase di offerta che intende eseguire con risorse proprie, solo se il Consorzio possiede la predetta certificazione; se il Consorzio ha indicato in fase di offerta che intende assegnare parte delle prestazioni a una o più consorziate individuate nell’offerta, solo se sia il Consorzio sia la consorziata designata posseggono la predetta certificazione, o in alternativa, se il solo Consorzio possiede la predetta certificazione e l’ambito di certificazione del suo sistema gestionale include la verifica che l’erogazione della prestazione da parte della consorziata rispetti gli standard fissati dalla certificazione; (ii) riduzione del 50% in caso di partecipazione di micro, piccole e medie imprese e di raggruppamenti di operatori economici o consorzi ordinari costituiti esclusivamente da micro, piccole e medie imprese. Tale riduzione non è cumulabile con quella indicata alla lett. a); (iii) per i soggetti di cui all’articolo 65, comma 2, lettere e), f), g), h) del Codice se uno dei soggetti che costituiscono il raggruppamento, consorzio ordinario o GEIE, o una delle imprese retiste che partecipano alla gara sia in possesso della certificazione; (iv) per i consorzi di cui all’articolo 65, comma 2, lettere b), c), d) del Codice se il consorzio o una delle consorziate sia in possesso della certificazione”*; 4) *“È sanabile, mediante soccorso istruttorio, la mancata presentazione della garanzia provvisoria solo a condizione che sia stata già costituita prima della presentazione dell’offerta”*.

Risulta agli atti che parte ricorrente ha inizialmente prodotto una polizza fideiussoria, a titolo di garanzia provvisoria, per l'importo di € 46.892,12 (doc. 32 di parte ricorrente).

2.3. Nel verbale della seduta telematica del 22 luglio 2024, si legge, a questo riguardo, che, nei confronti dell'odierna controinteressata, *“si ritiene di avviare la procedura in soccorso istruttorio ex art. 101 D.lgs. 36/2023 ai fini della produzione delle attestazioni riguardanti la riduzione della garanzia provvisoria”* (doc. 3 di parte ricorrente).

2.3.1. Il R.U.P. ha pertanto inviato alla controinteressata una prima richiesta istruttoria, avente il seguente contenuto: *“a seguito dell’esame della documentazione amministrativa si comunica che: non si evince il possesso della certificazione ai fini della riduzione dell’importo della garanzia provvisoria così come previsto dall’art. 10 del Disciplinare di gara. Si chiede di trasmettere dichiarazione attestante il possesso e copia della stessa”*.

2.3.2. La controinteressata ha riscontrato tale richiesta con e-mail del 23 luglio 2024 (doc. 4 di Bar Banqueting), dichiarando di appartenere alla categoria delle PMI (cfr. *supra*, paragrafo 2.1, punto n. 2) e di possedere tre certificazioni contemplate dall'allegato II.13 del D.Lgs. 36/2023, e segnatamente le seguenti: UNI EN ISO 9001:2015 n° 2184; UNI EN ISO 14001:2015 n°

2185 e UNI ISO 45001:2018 n° 2305.

2.3.3. Si deduce, pertanto, da tale documentazione che, rispetto al valore base del 2% di € 5.861.520,00, parte ricorrente ha applicato, oltre alla riduzione del 50% derivante dal suo essere una PMI, un'ulteriore riduzione del 20% conseguente al possesso di alcune delle certificazioni contemplate dal richiamato allegato II.13.

2.3.4. Il R.U.P. ha fornito all'integrazione istruttoria di cui al precedente paragrafo 2.3.2, la seguente risposta: *“esaminata la documentazione presentata in soccorso istruttorio e premesso che questa Stazione Appaltante non ha individuato nel disciplinare di gara le certificazioni che danno diritto alle ulteriori riduzioni tra quelle previste all'allegato II.13 del codice, non è possibile il cumulo con quelle di cui all'art. 106 co. 8 primo e secondo capoverso. Si ritiene pertanto la garanzia provvisoria presentata carente nel suo importo. Si invita a produrre, in soccorso istruttorio, appendice ad integrazione per un importo pari ad euro 11.723,08”*.

2.3.5. La controinteressata ha quindi comunicato, in data 5 agosto 2024 – e dunque dopo il termine di scadenza per la presentazione delle offerte, che nel caso di specie coincideva con il 22 luglio 2024 (cfr. il bando *sub* doc. 17 di parte ricorrente) – di aver provveduto all'integrazione richiesta.

2.4. Ad avviso di parte ricorrente, l'illegittimità della condotta della stazione appaltante risiederebbe nel fatto che la stessa non poteva duplicare il soccorso istruttorio, posto che, una volta riscontrata *“l'ulteriore carenza documentale”* di cui al precedente paragrafo 2.3.4, la detta stazione appaltante avrebbe dovuto, pena la violazione *“dei principi di autoresponsabilità e di par condicio”* (cfr. p. 7 del ricorso), procedere all'esclusione della controinteressata, senza consentirle un'ulteriore produzione documentale.

2.4.1. Parte resistente ha replicato, sul punto, che la seconda integrazione si sarebbe resa doverosa alla luce delle *“previsioni parzialmente antinomiche”* dei commi 2 e 10 dell'art. 10 del disciplinare, laddove il primo sembrerebbe fare riferimento all'intera gamma delle riduzioni previste dal comma 8 dell'art. 106 del D.Lgs. 36/2023 (e dunque anche a quelle dell'allegato II.13), mentre il secondo richiamerebbe solo quelle del primo e del secondo periodo del comma 8, escludendo dunque implicitamente quelle dell'allegato II.13.

2.4.2. Il presupposto alla stregua del quale parte resistente afferma la legittimità del proprio operato alligna nel richiamo alla giurisprudenza che, indipendentemente dal problema dell'articolazione in due fasi del soccorso istruttorio (doppia articolazione che, peraltro, ad avviso di parte resistente, per quanto si afferma, da ultimo, a p. 5 della memoria ex art. 73 c.p.a., non vi sarebbe nemmeno stata), ritiene quest'ultimo istituto attivabile anche al fine di consentire l'integrazione della garanzia provvisoria.

2.5. Ritiene il Collegio che vadano distintamente esaminati i profili relativi al soccorso istruttorio bifasico o di doppio grado rispetto a quelli inerenti alla possibilità di integrare, mediante il suddetto soccorso istruttorio, l'importo originariamente versato a titolo di garanzia provvisoria.

2.5.1. Ancorché parte ricorrente abbia polarizzato le proprie censure più sull'inammissibilità del soccorso bifasico o di doppio grado che non su quello relativo alla possibilità di utilizzare tale istituto per consentire di integrare l'importo originariamente versato a titolo di cauzione provvisoria (viceversa fatto valere più che altro dalla parte resistente, per quanto evidenziato *supra* al paragrafo 2.4.1), va comunque evidenziato che entrambe le questioni debbono essere esaminate nella prospettiva della delibazione della censura, proposta da parte ricorrente sin dall'atto introduttivo del presente giudizio, secondo cui la complessiva condotta della stazione appaltante, invertevasi, di fatto, in un doppio soccorso istruttorio volto all'integrazione dell'importo originariamente versato a titolo di cauzione provvisoria, avrebbe violato i principi della *par condicio* e dell'autoresponsabilità dei concorrenti.

2.6. Orbene, per quanto concerne il soccorso istruttorio di doppio grado, si evidenzia che – anche volendo prescindere dal discusso tema della sua stessa ammissibilità – la giurisprudenza che lo ha ritenuto praticabile ha valorizzato, per un verso, le previsioni del disciplinare e, per l'altro verso, la sua preordinazione a fornire, anche dopo l'attivazione del soccorso istruttorio, ulteriori chiarimenti e precisazioni (cfr., ad esempio, sebbene con riguardo al previgente D.Lgs. 50/2016, Cons. Stato, Sez. III, 12 dicembre 2023, n. 10718).

2.6.1. Nel caso di specie, il disciplinare non prevede espressamente, all'art. 11, la possibilità di un ulteriore soccorso istruttorio, se non facendo salva la possibilità, *“ove il concorrente produca dichiarazioni o documenti non perfettamente coerenti con la richiesta”* di *“chiedere ulteriori precisazioni o chiarimenti, limitati alla documentazione presentata in fase di soccorso istruttorio, fissando un termine a pena di esclusione”*, pur chiarendo, in ogni caso che *“la mancata produzione del contratto di avvalimento, della garanzia provvisoria, del mandato collettivo speciale o dell'impegno a conferire mandato collettivo può essere oggetto di soccorso istruttorio solo se i citati documenti sono preesistenti e comprovabili con data certa anteriore al termine di presentazione dell'offerta”*.

2.6.2. Ebbene, deve escludersi che l'integrazione della cauzione provvisoria originariamente prestata – anche a voler prescindere dal fatto che la sua preesistenza è documentalmente comprovata solo per l'ammontare minore originariamente prestato dalla controinteressata – costituisca l'oggetto di meri chiarimenti o precisazioni, trattandosi, per converso, di una vera e propria (ulteriore) integrazione.

2.6.3. Osta, del resto, alla riconducibilità dell'integrazione a una mera “precisazione” – anche in relazione alla seconda questione da esaminare alla stregua di quanto osservato *supra* al paragrafo 2.5 – la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 giugno 2025, n. 5194), la quale ha chiarito che la sanabilità delle irregolarità della cauzione provvisoria è sì ammessa anche dal nuovo Codice, ma solo entro il termine di presentazione delle offerte (laddove nel caso di specie l'integrazione è pacificamente avvenuta dopo la scadenza di tale termine), *“in quanto si deve rammentare che i principi ispiratori del soccorso istruttorio, come delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici, devono essere individuati nella buona fede, che in generale informa i rapporti dell'amministrazione con i cittadini e le imprese, e nel favor participationis, senza che possa essere pregiudicata la par condicio, posto che il soccorso istruttorio non deve permettere al concorrente cui è imputabile l'omissione di modificare il contenuto tecnico – economico della propria offerta o di sanare ex*

post le violazioni della lex specialis previste a pena di esclusione” (dovendosi all'uopo rilevare che, nel disciplinare della gara per cui è causa, il versamento della cauzione nell'ammontare di legge è previsto “a pena di esclusione”: cfr. paragrafo 2.2), con la conseguenza che “va escluso che il soccorso istruttorio possa consentire al concorrente di formare atti in data successiva a quella di scadenza del termine di presentazione delle offerte; diversamente, infatti, si violerebbero i principi di immodificabilità dell'offerta, d'imparzialità e di par condicio delle imprese concorrenti”.

2.6.4. Deve infine escludersi la ricorrenza di un errore scusabile in capo alla controinteressata, dal momento che, per un verso, il generico richiamo al comma 8 dell'art. 106 di cui al comma 2 dell'art. 10 del disciplinare (cfr. *supra* il paragrafo 2.2) andava in ogni caso letto alla luce delle più specifiche indicazioni contenute nel comma 10 del medesimo articolo (giustificando, semmai, una doverosa interlocuzione con l'ente concedente) e, per l'altro verso, il richiamato art. 108 rimette alla *lex specialis* l'individuazione della decurtazione della garanzia provvisoria “*fino ad un importo massimo del 20 per cento*”, mentre nel caso di specie, nel silenzio del disciplinare su tale specifico aspetto, la controinteressata ha provveduto a un'unilaterale decurtazione pari all'ammontare massimo del 20%.

2.7. In conclusione, il primo motivo di ricorso va accolto.

3. L'accoglimento del primo motivo (riproposto, a seguito della nuova aggiudicazione, con il secondo ricorso per motivi aggiunti), essendo di per sé idoneo a giustificare l'esclusione dell'odierna controinteressata, comporta l'assorbimento dei restanti mezzi.

4. Ai sensi dell'art. 122 del codice del processo amministrativo, va altresì dichiarata, in accoglimento della domanda all'uopo proposta da parte ricorrente, l'inefficacia del contratto stipulato con l'aggiudicataria in data 10 dicembre 2025, dopo il decorso del termine di trenta giorni (che si fissa per ragioni di carattere organizzativo), decorrente dalla data di pubblicazione della presente sentenza.

4.1. Con la medesima decorrenza, va disposto il subentro nel contratto della ricorrente, previo riscontro, da parte dell'ente concedente, del possesso dei requisiti di partecipazione alla gara.

4.2. Alla luce dei chiarimenti forniti da Cons. Stato, Ad. Plen., 15 luglio 2025, n. 9, il subentro deve intendersi disposto per un periodo corrispondente a quello originariamente previsto con il contratto ormai caducato, in quanto: a) parte ricorrente non ha circoscritto la richiesta di risarcimento in forma specifica alla parte di contratto non ancora eseguita, ma ha domandato il subentro nella convenzione, senza limitazioni; b) nel corso del giudizio di cognizione, l'ente concedente non ha prospettato o comunque provato “*la sussistenza di ostacoli alla dichiarazione di inefficacia del contratto concluso con l'aggiudicataria e alla condanna al subentro nel contratto in favore dell'appellante*”, né questi emergono *aliunde*, considerata anche la natura del servizio da svolgere; c) il ricorrente ha chiesto il risarcimento del danno per equivalente solo in via subordinata.

5. Sussistono giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite, tenuto conto della novità e della complessità delle questioni oggetto della presente

controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando: accoglie, nei sensi di cui in parte motiva, il ricorso principale e il secondo ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla il provvedimento di aggiudicazione; dichiara l'inefficacia del contratto e dispone il subentro della ricorrente nella concessione, previa verifica del possesso dei prescritti requisiti.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Primo Referendario

Luigi Edoardo Fiorani, Referendario, Estensore