

Esame delle offerte tecniche: principio di segretezza e collegialità dei lavori della Commissione giudicatrice

di Grazia Pignatelli

Data di pubblicazione: 17-4-2026

Non viola i principi di collegialità, segretezza e riservatezza l'operato dei commissari che esaminano e valutano individualmente le offerte tecniche, previo download dei relativi file dai sistemi informatici della piattaforma di gara, per poi procedere a formalizzare i punteggi nelle successive sedute.

Guida alla lettura

La sentenza in esame affronta l'applicazione dei **principi di segretezza, collegialità e riservatezza**, che **presiedono l'esame delle offerte tecniche, nelle procedure di gara svolte tramite piattaforme telematiche.**

Nella vicenda portata all'attenzione del Consiglio di Stato l'appellante sosteneva l'illegittimità della valutazione delle offerte tecniche. Ciò in quanto i lavori della Commissione sarebbero avvenuti in violazione del disciplinare e dei principi di segretezza e collegialità delle operazioni di gara, assumendo che i commissari avrebbero esaminato le offerte individualmente, anche al di fuori delle sedute collegiali.

Il disciplinare prevedeva la valutazione delle offerte tecniche in seduta riservata e l'applicazione del metodo del confronto a coppie, che implica l'espressione autonoma delle preferenze da parte di ciascun commissario.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto conforme a tali regole l'operato della Commissione, che aveva proceduto al *download* delle offerte sui propri elaboratori per la valutazione individuale, senza che fosse fornita prova di alterazioni, manipolazioni o indebite divulgazioni dei contenuti, anche in considerazione delle garanzie offerte dalla gestione telematica della procedura.

Per quanto attiene in particolare al **principio di collegialità**, l'**art. 93, comma 4, d.lgs. 36/2023** stabilisce che *“la commissione può riunirsi con modalità telematiche che salvaguardino la riservatezza delle comunicazioni. La commissione opera attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale per la valutazione della documentazione di gara e delle offerte dei partecipanti”*.

Sul punto, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che, nel metodo del confronto a coppie, i commissari possono confrontarsi e discutere in ordine ai criteri qualitativi delle offerte anche prima di esprimere le proprie preferenze individuali, ma devono poi assegnare il

punteggio autonomamente e separatamente gli uni dagli altri (Cons. Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2022, n. 16).

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, non è censurabile l'operato dei commissari che hanno esaminato e valutato individualmente le offerte tecniche, previo *download* dei relativi file dai sistemi informatici della piattaforma di gara, per poi procedere alla formalizzazione dei punteggi nelle successive sedute.

Tale assunto è certamente valido anche laddove il criterio di attribuzione dei punteggi per i criteri di natura qualitativa sia basato, anziché sul confronto a coppie, sull'attribuzione discrezionale di un coefficiente (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara. Anche in questa ipotesi, molto frequente nella prassi, i commissari procedono individualmente alla valutazione ed il punteggio finale è determinato dalla media dei coefficienti attribuiti da ciascun commissario.

Per quel che concerne il profilo della **segretezza** e quello della **riservatezza**, il Consiglio di Stato ha chiarito che tali principi attengono a piani differenti, ognuno a presidio di finalità specifiche:

1. la **segretezza** degli atti e della documentazione ha la funzione di **proteggere la par condicio tra i concorrenti**, soprattutto quando il termine per la presentazione delle offerte non è ancora scaduto;
2. la **riservatezza** ha lo scopo, invece, di **assicurare serenità di giudizio ai commissari, evitando che questi possano essere indebitamente influenzati dalla possibile presenza del pubblico, presenza questa che, invece, deve essere garantita nelle altre fasi della procedura**. Infatti, le operazioni di gara sono tendenzialmente pubbliche, per assicurare la trasparenza delle procedure di evidenza pubblica, ad eccezione della fase di valutazione dell'offerta tecnica che deve avvenire in seduta riservata.

Tali principi vanno contestualizzati ed applicati in concreto alla luce dell'evoluzione apportata dalla digitalizzazione delle procedure di gara.

La modalità telematica di svolgimento delle procedure consente, infatti, di tracciare in modo puntuale e verificabile i flussi dei dati tra i partecipanti, garantendo la verifica della data di confezionamento dei documenti, della loro acquisizione da parte della piattaforma e di ogni eventuale tentativo di modifica.

Del resto, alla luce di quanto precede, non è più neppure prevista, diversamente dal passato, la necessità di procedere all'apertura delle offerte in seduta pubblica per dare atto e certificarne il contenuto, atteso che il caricamento della documentazione su piattaforme informatiche garantisce la tracciabilità delle operazioni e l'integrità degli atti, assicurando così adeguati livelli di trasparenza e sicurezza.

Il mero fatto che i commissari abbiano effettuato il *download* delle offerte tecniche sui propri

dispositivi non è di per sé idoneo a dimostrare la compromissione della segretezza o della genuinità delle valutazioni, in assenza di specifiche allegazioni circa alterazioni dei documenti o indebite divulgazioni dei contenuti riservati.

È, pertanto, necessario provare un **pregiudizio concreto non essendo sufficiente il rischio potenziale, il mero pericolo di compromissione della regolarità della procedura.**

Diversamente si tratterebbe di prospettazione di tipo formale, non idonea a superare la prova di resistenza intesa come effettiva lesione degli interessi tutelati dalla legge.

Al riguardo il Consiglio di Stato ricorda che nel processo amministrativo: *“pur operando il **principio dispositivo temperato dal metodo acquisitivo**, la parte ricorrente è comunque tenuta ad offrire quantomeno un **principio di prova** o ad allegare circostanze concrete idonee a consentire al giudice l’attivazione dei poteri istruttori, **non potendo il metodo acquisitivo tradursi in una surrettizia inversione dell’onere probatorio né nella sostituzione del giudice alla parte onerata**. Ne consegue che non è sufficiente dedurre in via generica un vizio dell’azione amministrativa, occorrendo invece indicarne il profilo specifico e le circostanze fattuali dalle quali possa desumersi la sua effettiva sussistenza, a pena di inammissibilità per genericità della censura”*.

Pubblicato il 16/03/2026

N. 02158/2026REG.PROV.COLL.

N. 08264/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8264 del 2025, proposto da De Vizia Transfer s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura A019F4951, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Gennaro Macri, Mario Pagliarulo, con domicilio eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

contro

Comune di Frosinone, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marina Giannetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Provincia di Frosinone, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mariacristina Iadecola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Super Eco s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Brugnoletti, Fabrizio Viola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Diodoro Ecologia s.r.l., non costituita in giudizio;

***per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 00578/2025.***

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Frosinone, della Provincia di Frosinone e di Super Eco s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2026 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

FATTO

Con bando del 29 dicembre 2023 la Provincia di Frosinone, in qualità di stazione unica appaltante, indicava, tramite piattaforma telematica "Tuttogare", una procedura aperta per l'affidamento, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani del Comune di Frosinone, qualificato come servizio "verde" ai sensi del d.m. 13 febbraio 2014, della durata di quarantotto mesi rinnovabili per ulteriori ventiquattro, per un importo complessivo a base di gara pari a euro 26.197.865,91 oltre IVA (CIG A019F4951).

Con ricorso notificato il 29 gennaio 2024 e depositato il 9 febbraio 2024 (n.r.g. 63/2024) presso il T.A.R. Lazio, la società De Vizia Transfer s.p.a., gestore uscente del servizio, impugnava il bando e gli atti di gara, deducendone l'illegittimità e chiedendone l'annullamento previa tutela cautelare, sul presupposto che la *lex specialis* imponesse obblighi prestazionali non remunerati tali da rendere impossibile la formulazione di un'offerta seria e sostenibile. Il ricorso veniva successivamente integrato con motivi aggiunti notificati e depositati,

rispettivamente, il 26 febbraio 2024 e il 14 marzo 2024 (depositati il 19 marzo successivo).

Entro il termine del 14 marzo 2024 pervenivano dieci offerte, tra cui quella della medesima De Vizia Transfer s.p.a.

Con sentenza 28 maggio 2024, n. 387, il T.A.R Lazio dichiarava il ricorso n.r.g. 63/2024 inammissibile, rilevando che le clausole impugnate non avevano carattere escludente e che difettava prova dell'asserita insostenibilità economica dell'offerta, neppure allegata dalla ricorrente, la quale si era limitata a dedurre una pretesa insufficiente remuneratività delle condizioni contrattuali. Avverso tale decisione la società proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato (r.g. n. 7387/2024), poi respinto con sentenza 21 marzo 2025, n. 2360.

All'esito delle operazioni di gara, ivi compresa la verifica di anomalia dell'offerta della prima classificata, con determinazione dirigenziale n. 3651 del 24 ottobre 2024 l'appalto veniva aggiudicato alla società Super Eco s.r.l., che conseguiva il punteggio complessivo di 80,27 punti con un ribasso del 17,201%, per un importo di euro 23.942.795,57 oltre iva. Dalla graduatoria risultavano, nell'ordine: Impresa Sangalli Giancarlo & C. s.r.l. (70,66 punti), Sieco s.p.a. con socio unico (67,59), De Vizia Transfer s.p.a. (66,58), Teknoservice s.r.l. (65,65), Multiecoplast s.r.l. (64,97), Diodoro Ecologia s.r.l. (59,43), CARUTER s.r.l. (53,60), Monteco s.p.a. (48,48) e Consorzio stabile Impero (46,70).

Con ricorso notificato il 25 novembre 2024 e depositato il 3 dicembre 2024, De Vizia Transfer s.p.a., classificatasi quarta, impugnava gli atti di gara e l'aggiudicazione deducendo, in sintesi:

1. l'illegittimità derivata degli atti per vizi del bando già dedotti nel precedente giudizio, con riguardo, tra l'altro, alla durata dell'ammortamento fissata in quattro anni anziché otto, ai criteri di calcolo dello stesso, al trasferimento della proprietà dei mezzi al Comune al termine del servizio, al computo dei mezzi equivalenti, al mancato riconoscimento del fattore sharing, all'assenza di corrispettivi per taluni servizi e alla mancata previsione di oneri di sicurezza interferenziali nel periodo di proroga;
2. ulteriori profili di illegittimità derivata relativi ai chiarimenti resi dalla stazione appaltante in ordine all'obbligo di impiego di mezzi propri, al mancato riscontro su quesiti concernenti il calcolo delle quote di ammortamento, all'interpretazione dell'art. 34.2 del capitolato e al regime proprietario dei mezzi in caso di proroga;
3. la violazione delle delibere ARERA 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/RIF e 3 agosto 2023 n. 389/2023/R/RIF per sottostima dei costi rilevanti ai fini della predisposizione del piano economico-finanziario;
4. analoghi vizi in relazione al costo degli automezzi assunto a base del calcolo dell'importo a base d'asta;
5. la violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 6.1.1 del disciplinare e dei principi di segretezza e collegialità delle operazioni di gara, assumendo che i commissari avrebbero esaminato le offerte individualmente al di fuori delle sedute collegiali;

6. la violazione dell'art. 7.2 del disciplinare e della par condicio per mancata esclusione della società Diodoro Ecologia s.r.l., la cui offerta prevedeva un ribasso pari a zero per il servizio di raccolta domiciliare degli sfalci;

7. la violazione dell'art. 34.2 del disciplinare per asserita difformità dei mezzi offerti dall'aggiudicataria rispetto alle caratteristiche minime richieste dal capitolato (piano di carico, guida a destra, standard ambientale Euro 6);

8. la violazione dell'art. 4.1 del disciplinare, sostenendo che l'offerta tecnica di Super Eco s.r.l. fosse incompleta con riferimento ai sub-criteri 1.5 e 3.1, pur avendo ottenuto i relativi punteggi;

9. la violazione dell'art. 110, del d.lgs. n. 36 del 2023, e dei principi in materia di verifica dell'anomalia dell'offerta, assumendo che le giustificazioni rese dall'aggiudicataria sui mezzi e sul costo della manodopera fossero insufficienti.

Su tali basi la ricorrente chiedeva l'annullamento degli atti impugnati, previa adozione di misure cautelari.

Il T.A.R. con la decisione 30 giugno 2025, n. 578, ha ritenuto il giudizio in parte improcedibile, in parte infondato e in altra parte inammissibile.

In particolare, quanto ai primi quattro motivi di gravame – con i quali la ricorrente aveva riproposto censure già formulate avverso la *lex specialis* nella precedente impugnazione definita con sentenza n. 387/2024 – il primo giudice ne ha dichiarato l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a.

Ha, in particolare, rilevato che tali doglianze costituivano mera reiterazione di motivi già scrutinati e dichiarati inammissibili in quanto rivolti contro clausole non escludenti e non accompagnati da prova dell'insostenibilità economica dell'appalto. Ha, inoltre, evidenziato che tale statuizione è stata confermata dal Consiglio di Stato con sentenza 21 marzo 2025 n. 2360, la quale ha escluso che le clausole censurate impedissero la partecipazione o rendessero impossibile la formulazione dell'offerta, tanto più che la società aveva effettivamente partecipato alla gara, classificandosi quarta su dieci concorrenti. Da ciò il difetto di un interesse concreto ed attuale alla rinnovazione del sindacato sulle medesime questioni.

Con riferimento al quinto motivo, concernente la dedotta violazione dei principi di segretezza e collegialità dei lavori della commissione, il Tribunale ha ritenuto la censura infondata. Ha osservato che il disciplinare prevedeva la valutazione delle offerte tecniche in seduta riservata e l'applicazione del metodo del confronto a coppie, che implica l'espressione autonoma delle preferenze da parte di ciascun commissario. Ha ritenuto conforme a tali regole l'operato della commissione, che aveva proceduto al download delle offerte sui propri elaboratori per la valutazione individuale, senza che fosse fornita prova di alterazioni, manipolazioni o indebite divulgazioni dei contenuti, anche in considerazione delle garanzie offerte dalla gestione telematica della procedura.

Quanto, infine, al sesto, settimo, ottavo e nono motivo, il primo giudice ne ha dichiarato la manifesta inammissibilità per carenza di interesse. Ha rilevato che De Vizia Transfer s.p.a., classificatasi al quarto posto, aveva censurato l'offerta dell'aggiudicataria e quella della settima classificata, senza tuttavia impugnare le offerte della seconda e della terza graduata. In applicazione del principio della c.d. prova di resistenza, il Tribunale ha ritenuto che, in difetto di censure rivolte anche nei confronti delle imprese meglio classificate, l'eventuale accoglimento delle doglianze non avrebbe potuto comportare alcuna utilità concreta per la ricorrente, con conseguente difetto di interesse all'azione.

La società ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Si sono costituiti nel giudizio di appello il Comune di Frosinone, la Provincia di Frosinone e Super Eco s.r.l., chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

All'udienza pubblica del 22 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, deve essere esaminata, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla società controinteressata Super Eco s.r.l., secondo cui il quinto motivo del ricorso di primo grado sarebbe inammissibile per difetto di interesse, non avendo la ricorrente in primo grado dimostrato l'utilità concreta derivante dall'eventuale annullamento dell'intera procedura di gara.

L'eccezione non è fondata.

Le censure formulate dall'appellante attengono, infatti, non alla posizione di singoli concorrenti, bensì alla dedotta violazione di principi fondamentali che presiedono allo svolgimento delle operazioni valutative — segnatamente quelli di segretezza delle offerte e di riservatezza dei lavori della Commissione — e che, se ritenute fondate, inciderebbero sulla validità dell'intera procedura.

L'eventuale accoglimento di tali doglianze comporterebbe, pertanto, la necessità di rinnovare integralmente la fase valutativa — se non l'intera gara — con conseguente riapertura della competizione tra tutti i partecipanti ammessi, ivi compresa la società ricorrente.

Ne deriva che, diversamente da quanto sostenuto dalla controinteressata, sussiste in capo alla ricorrente un interesse concreto e attuale all'esame della censura, giacché l'annullamento della procedura risulterebbe idoneo, almeno in via potenziale, a procurarle un'utilità sostanziale consistente nella rinnovazione della competizione.

Non può, dunque, condividersi la prospettazione difensiva della controinteressata secondo cui difetterebbe la prova dell'utilità conseguibile, atteso che, in presenza di vizi idonei a travolgere l'intero procedimento selettivo, l'interesse strumentale alla riedizione della gara è di per sé sufficiente a radicare la legittimazione e l'interesse ad agire del concorrente partecipante.

Né giova il richiamo al precedente giurisprudenziale dell'Adunanza Plenaria 3 febbraio 2014, n. 8, il quale, a ben vedere, non risulta pertinente alla fattispecie in esame.

In quella pronuncia, infatti, la declaratoria di inammissibilità per carenza di interesse era stata fondata sulla circostanza che l'impresa ricorrente, classificatasi al terzo posto, aveva censurato esclusivamente la congruità dell'offerta della prima classificata, senza muovere alcuna contestazione nei confronti della seconda, la cui posizione rimaneva dunque intatta. In tale situazione, l'eventuale accoglimento della censura non avrebbe potuto arrecare alcuna utilità concreta alla ricorrente, ma avrebbe semmai giovato alla seconda classificata, con conseguente difetto di interesse ad agire.

L'eccezione di inammissibilità deve, pertanto, essere respinta.

Con unico articolato motivo (corrispondente al quinto motivo del ricorso di primo grado), l'appellante deduce: "error in iudicando e vizio motivazionale per insufficienza e illogicità della motivazione, nonché violazione della *lex specialis* e dei principi di segretezza e collegialità dei lavori della Commissione, con conseguente lesione dei principi di cui all'art. 97 Cost."

In particolare, l'appellante sostiene che dalle clausole del disciplinare (sedute riservate per la valutazione tecnica; divieto di operazioni fuori seduta; obbligo di verbalizzazione anche delle sospensioni e delle modalità di custodia) emergerebbe che l'esame delle offerte tecniche dovesse avvenire esclusivamente in una o più sedute riservate della Commissione, con adeguate garanzie di custodia e riservatezza, senza possibilità di attività istruttorie o valutative "a distanza" o non collegiali.

Di contro, dai verbali risulterebbe che i commissari avrebbero scaricato sui propri dispositivi i file delle offerte tecniche e li avrebbero visionati nel periodo intercorrente tra le sedute, procedendo all'esame e alle relative valutazioni in modo autonomo e al di fuori del contesto collegiale previsto, rinviando alle successive sedute la sola compilazione delle tabelle e la formalizzazione dei punteggi.

Tale *modus operandi*, consentendo la disponibilità delle offerte tecniche al di fuori delle sedute riservate, determinerebbe, ad avviso dell'appellante, la violazione dei principi di collegialità e segretezza sotto i profili della:

- i) compressione della collegialità, intesa come svolgimento della fase valutativa nell'ambito delle sedute della Commissione;
- ii) compromissione della segretezza/sicurezza delle offerte, per il rischio di circolazione indebita e di interferenze esterne sul processo valutativo.

Sotto altro profilo, rileva l'appellante che il giudice di primo grado avrebbe confuso il profilo, fisiologico nel "confronto a coppie", dell'autonomia del singolo commissario nell'esprimere il punteggio, con la diversa questione – qui dedotta – della illegittima esternalizzazione dell'esame delle offerte fuori dalle sedute riservate e senza le garanzie di custodia. Inoltre, avrebbe ritenuto necessario provare un pregiudizio concreto (alterazione/divulgazione),

mentre, a dire dell'appellante, si tratterebbe di violazioni a struttura di pericolo, rilevanti anche in assenza della prova di un danno effettivo, essendo sufficiente il rischio potenziale di compromissione della regolarità della gara.

La circostanza che la procedura si sia svolta su piattaforma non varrebbe ad escludere la violazione nella fase successiva all'apertura, perché il rischio riguarderebbe l'esame delle offerte (dopo l'accesso ai documenti), non la loro conservazione prima dell'apertura; né sarebbe decisivo che i file non fossero modificabili.

Sulla base di tali deduzioni, l'appellante conclude chiedendo la riforma della sentenza impugnata e, in via consequenziale, l'annullamento della procedura valutativa (con rinnovazione della fase di esame delle offerte tecniche, ovvero ripetizione della gara, secondo quanto ritenuto di giustizia).

Il motivo, complessivamente formulato non è fondato.

Va in primo luogo rilevato che, come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado, l'appellante non ha fornito alcuna prova, né ha allegato specifici elementi indiziari, circa l'effettiva compromissione della sicurezza o della segretezza delle offerte tecniche, ovvero circa la dedotta interferenza di soggetti esterni nel processo valutativo. La censura si risolve, pertanto, in una prospettazione di tipo formale che non supera la "prova di resistenza", intesa come effettiva lesione dei beni/interessi tutelati dalle disposizioni di legge e, come tale, è inidonea a dimostrare l'invalidità delle operazioni di gara.

Al riguardo, giova ricordare che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, nel processo amministrativo, pur operando il principio dispositivo temperato dal metodo acquisitivo, la parte ricorrente è comunque tenuta ad offrire quantomeno un principio di prova o ad allegare circostanze concrete idonee a consentire al giudice l'attivazione dei poteri istruttori, non potendo il metodo acquisitivo tradursi in una surrettizia inversione dell'onere probatorio né nella sostituzione del giudice alla parte onerata (Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2020, n. 2761; sez. VI, 10 aprile 2020, n. 2374; sez. IV, 8 maggio 2023, n. 4596; sez. IV, 5 marzo 2025, n. 1883). Ne consegue che non è sufficiente dedurre in via generica un vizio dell'azione amministrativa, occorrendo invece indicarne il profilo specifico e le circostanze fattuali dalle quali possa desumersi la sua effettiva sussistenza, a pena di inammissibilità per genericità della censura (Cons. Stato, sez. V, 20 marzo 2023, n. 2285; sez. IV, 7 dicembre 2022, n. 10713; sez. VI, 29 novembre 2022, n. 10483).

Nel caso di specie, tale soglia minima di specificità e di allegazione non risulta essere stata raggiunta.

In ogni caso, anche a voler prescindere da tale pur assorbente rilievo, la doglianza si rivela infondata anche nel merito.

Occorre prioritariamente prendere le mosse dall'art. 93, comma 4, d. lgs. 36/2023 ove si stabilisce che *"la commissione può riunirsi con modalità telematiche che salvaguardino la riservatezza delle comunicazioni. La commissione opera attraverso la piattaforma di*

approvvigionamento digitale per la valutazione della documentazione di gara e delle offerte dei partecipanti”.

L'art. 6.1.1 del disciplinare di gara, relativo ai lavori della commissione giudicatrice, poi, prevede che la valutazione delle offerte tecniche avvenga in seduta riservata, mentre il precedente art. 5.1.1, concernente i criteri di valutazione dell'offerta tecnica, individua il metodo del confronto a coppie quale procedimento che ciascun commissario è tenuto a seguire per esprimere individualmente il grado di preferenza, variabile tra 1 e 6, secondo quanto indicato nelle linee guida ANAC in materia di offerta economicamente più vantaggiosa (delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 e successive modificazioni).

Sul punto, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che, nel metodo del confronto a coppie, i commissari possono confrontarsi e discutere in ordine ai criteri qualitativi delle offerte anche prima di esprimere le proprie preferenze individuali, ma devono poi assegnare il punteggio autonomamente e separatamente gli uni dagli altri (Cons. Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2022, n. 16).

Alla luce di tale principio, l'operato della commissione non appare censurabile. I commissari hanno infatti esaminato e valutato individualmente le offerte tecniche, previo download dei relativi file dai sistemi informatici della piattaforma di gara, per poi procedere alla formalizzazione dei punteggi nelle successive sedute.

Tale modalità operativa non integra, di per sé, alcuna violazione del principio di collegialità. La *lex specialis*, infatti, si limita a prescrivere lo svolgimento delle operazioni valutative in seduta riservata, ma non contiene alcun espresso divieto di esame individuale dei documenti tecnici da parte dei commissari, tanto più in un contesto procedimentale nel quale il metodo prescelto presuppone l'espressione di valutazioni individuali.

Parimenti infondata è la censura relativa alla dedotta violazione dei principi di segretezza e sicurezza delle offerte.

Come è noto, per tradizione giuridica risalente, le operazioni di gara sono tendenzialmente pubbliche, per assicurare la trasparenza delle procedure di evidenza pubblica, ad eccezione della fase di valutazione dell'offerta tecnica che deve avvenire in seduta riservata allo scopo di garantire la serenità di giudizio dei commissari. Già in passato l'adunanza plenaria ha avuto modo di affermare che *“il principio di pubblicità delle gare per i contratti pubblici è radicato in canoni di diritto comunitario e interno costantemente applicati dalla giurisprudenza amministrativa”* (Cons. St., a.p., 28 luglio 2011, n. 13).

Occorre però evidenziare che nelle procedure di evidenza pubblica è necessario tenere distinto il profilo relativo alla c.d. “segretezza” degli atti e della documentazione – che ha la funzione di proteggere la *par condicio* tra i concorrenti soprattutto quando il termine per la presentazione delle offerte non è ancora scaduto – dal profilo relativo alla valutazione dell'offerta tecnica in seduta riservata allo scopo di assicurare serenità di giudizio ai commissari, evitando che questi possano essere indebitamente influenzati dalla possibile presenza del pubblico, presenza questa che, invece, deve essere garantita nelle altre fasi della

procedura.

Fatta tale premessa, va osservato che l'appellante non ha fornito alcuna prova in ordine all'effettiva violazione della segretezza delle offerte tecniche, né ha dimostrato che il download dei file da parte dei commissari abbia comportato alterazioni dei documenti, divulgazioni indebite o interferenze esterne nel processo valutativo.

In linea generale, la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha più volte evidenziato che la modalità telematica di svolgimento delle procedure di gara consente di tracciare in modo puntuale e verificabile i flussi dei dati tra i partecipanti, garantendo la verifica della data di confezionamento dei documenti, della loro acquisizione da parte della piattaforma e di ogni eventuale tentativo di modifica (Cons. Stato, sez. V, 26 aprile 2023, n. 4194; sez. III, 20 gennaio 2021, n. 627).

È stato altresì chiarito che il caricamento della documentazione su piattaforme informatiche dedicate consente di assicurare adeguati livelli di trasparenza e sicurezza, anche in assenza di seduta pubblica per l'apertura delle offerte tecniche ed economiche, in quanto la tracciabilità delle operazioni garantisce l'integrità degli atti e la verificabilità delle operazioni di gara (Cons. Stato, sez. V, 20 luglio 2023, n. 7112; sez. V, 1° marzo 2021, n. 1700; sez. III, 5 dicembre 2019, n. 8333; sez. III, 13 dicembre 2018, n. 7039).

In tale prospettiva, il mero fatto che i commissari abbiano effettuato il download delle offerte tecniche sui propri dispositivi non è di per sé idoneo a dimostrare la compromissione della segretezza o della genuinità delle valutazioni, in assenza di specifiche allegazioni circa alterazioni dei documenti o indebite divulgazioni dei contenuti riservati. Ragionando diversamente, un dubbio di siffatto genere dovrebbe potersi avanzare anche per il caso in cui il commissario disponga di copia cartacea dell'offerta piuttosto che di copia elettronica.

L'invalidità della procedura non può, pertanto, essere fondata sulla mera astratta possibilità che i file, una volta scaricati, possano circolare al di fuori della piattaforma informatica, in difetto di elementi concreti idonei a rendere plausibile la dedotta violazione.

Ne consegue che l'esame individuale delle offerte tecniche, funzionale all'attribuzione delle preferenze nel metodo del confronto a coppie, non contrasta con il principio di collegialità, purché l'attività valutativa sia ricondotta entro le regole procedurali stabilite dalla *lex specialis* e adeguatamente verbalizzata nei suoi passaggi essenziali, senza che emergano elementi concreti di deviazione o interferenza, circostanza che, nella fattispecie in esame, non risulta dimostrata.

In conclusione, avuto riguardo al caso di specie, la circostanza che si sia proceduto al download dei file non ha interferito né sulla valutazione collegiale – che anzi è avvenuta con consapevolezza avendo avuto i commissari il tempo e la possibilità di esaminare la documentazione – né è emersa in questo giudizio prova della compromissione dell'imparzialità dell'operato. Alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, l'appello deve essere respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Le spese di questo grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di questo grado di giudizio che liquida in complessivi € 9.000, oltre oneri e accessori, in favore, pro quota, di ciascuna delle parti costituite.

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

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

Vincenzo Neri, Presidente

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere