Pubblicato il 21/10/2026

N. 16645/2026 REG.PROV.COLL.
N. 05612/2026 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5612 del 2026, proposto da

Dussmann Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio Basile, Alessandro Sciolla, Saverio Sticchi Damiani, Sergio Viale e Chiara Forneris, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

Bioristoro Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Annibali, Antonietta Favale e Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- della determina n. -OMISSIS- del 09/04/2026 con cui il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Amministrazione Penitenziaria Lazio, Abruzzo e Molise ha disposto l'esclusione di Dussmann Service S.r.l. dalla "*Procedura aperta in ambito comunitario per il "servizio di ristorazione collettiva" a ridotto impatto ambientale - ai sensi dell'art. 57 c.2, 71, 108 e 130 del D.lgs. 31 marzo 2023, n.36, integrando i criteri di sostenibilità ambientale con l'applicazione dei CAM (D.M. n. 65 del 10 marzo 2020) - nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria nelle sedi degli Istituti Penitenziari e della Scuola di Formazione e/o Istituto di Istruzione, nonché presso la Scuola Superiore dell'-OMISSIS-, della circoscrizione territoriale del Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria per Lazio, Abruzzo e Molise - Lotto n. 1 - Lazio - CIG: B99942AB3B*";

- della nota prot. -OMISSIS-con oggetto "*attivazione soccorso istruttorio ex art. 101 D.Lgs. 36/2023*";

- del verbale n. -OMISSIS- del 24/03/2026 del Seggio di gara;

- del verbale n. -OMISSIS- del 01/04/2026 del Seggio di gara;

- ove occorrer possa, dei verbali n. -OMISSIS- del 05/03/2026 e n. -OMISSIS- del 09/03/2026 (non noti nel loro tenore testuale);

- ove occorrer possa, della nota prot. -OMISSIS-;

- di ogni altro atto presupposto, antecedente e conseguente, quali il Bando, il Disciplinare di gara, il Capitolato Speciale, gli allegati al Disciplinare ed al Capitolato, e tutta la documentazione di gara ove interpretata in senso difforme da quanto argomentato;

nonché per la declaratoria dell'inefficacia del contratto

ai sensi art. 122 c.p.a., ove *medio tempore* stipulato, tra l'Amministrazione resistente e Bioristoro Italia S.r.l., e del diritto della ricorrente a subentrare nell'aggiudicazione e nell'esecuzione dello stipulando contratto in caso di ritenuta fondatezza del ricorso ai sensi dell'art. 124 c.p.a., con effetti dalla data della stipula o, in via subordinata, dal diverso momento che verrà individuato;

nonché per l'accertamento del diritto

di Dussmann Service ad essere dichiarata aggiudicataria definitiva della procedura di gara oggetto di causa e per la condanna dell'Amministrazione resistente:

- in via principale, ad adottare gli atti (provvedimento di aggiudicazione ed atti connessi) conseguenti all'accertamento giudiziale dell'annullamento dell'esclusione e, ove ne sussistano le condizioni, del diritto di Dussmann Service ad essere dichiarata aggiudicataria;

- in via subordinata, a rinnovare il procedimento di verifica sul possesso dei requisiti di moralità professionale in capo a Dussmann, tenendo in considerazione quanto illustrato nel presente ricorso ed emendando i vizi ivi censurati;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Bioristoro Italia S.r.l. e del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2026 il dott. Francesco Baiocco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso proposto in data 8 maggio 2026 veniva impugnata la determina n. -OMISSIS-, adottata in data 9 aprile 2026, con cui il Ministero della Giustizia ha disposto l'esclusione della società ricorrente dalla procedura di gara in epigrafe indicata.

Venivano, al riguardo, formulati i motivi di ricorso di cui appresso: "*I. Violazione dell'art. 97 Cost., degli artt. 1, 3, 6, 7, 8, 10, 29 L. 241/1990, degli artt. 95 e 98 D.Lgs. 36/2023. Violazione dei principi di leale collaborazione, partecipazione al procedimento, coinvolgimento, proporzionalità, non discriminazione. Eccesso di potere per manifesta illogicità ed irragionevolezza, travisamento dei fatti, erronea valutazione dei presupposti e carenza motivazionale. Ingiustizia grave e manifesta; II. Violazione e/o*

falsa applicazione in relazione all'art. 97 Cost., all'art. 3, 6, 7 e ss. L. 241/1990, agli artt. 1, 95, 96, 98 del D.Lgs 36/2023. Contrasto col principio di tassatività delle cause di esclusione e con il principio del risultato. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza motivazionale, irragionevolezza e contraddittorietà gravi e manifeste, travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, ingiustizia grave e manifesta. Incompetenza. Sviamento di potere; III. Violazione e/o falsa applicazione in relazione all'art. 97 Cost., all'art. 3, 6, 7 e ss. L. 241/1990, agli artt. 1, 95, 96, 98 del D.Lgs 36/2023. Violazione degli artt. 5, 14, 15.3, 23, 25 del Disciplinare di gara. Contrasto col principio di tassatività delle cause di esclusione, con il principio del risultato, con il principio di leale collaborazione, proporzionalità e non aggravamento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza motivazionale, irragionevolezza e contraddittorietà gravi e manifeste, travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, ingiustizia grave e manifesta. Incompetenza. Sviamento di potere".

Con atti depositati nelle date 18 maggio 2026 e 21 maggio 2026 si costituivano in resistenza rispettivamente la controinteressata BioRistoro Italia S.r.l e il Ministero della Giustizia.

All'udienza pubblica del 7 ottobre 2026 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di ricorso viene censurata la violazione di legge in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione resistente per aver omesso di comunicare l'avvio del procedimento di esclusione e, in definitiva, per aver impedito alla ricorrente l'esplicazione delle proprie garanzie procedimentali.

La doglianza è immeritevole di positivo apprezzamento.

Valga, a tale riguardo, considerare che il provvedimento di esclusione da procedure selettive viene adottato all'esito di un subprocedimento volto ad accertare la sussistenza, in capo agli operatori economici concorrenti, dei requisiti di partecipazione previsti dalla legge e ciò postula la pendenza del procedimento di gara, di cui ciascun concorrente è necessariamente a conoscenza per aver presentato domanda di partecipazione, sicché, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, da cui questo Collegio non ha

ragione di discostarsi, nessun obbligo comunicativo grava sulla Stazione appaltante e tanto anche in ragione del fatto che l'esclusione costituisce decisione vincolata una volta che l'Amministrazione abbia accertato, pur nell'esercizio della propria discrezionalità valutativa (cause di esclusione non automatiche), la mancanza dei requisiti di partecipazione previsti dalla legge.

Premesso quanto sopra è evidente, peraltro, che, nel caso di specie, v'è stata un'interlocuzione procedimentale, avendo la Stazione appaltante, in data 10 marzo 2026 e dunque prima dell'adozione del provvedimento di esclusione, richiesto chiarimenti e integrazioni documentali alla società ricorrente ai fini della valutazione dei requisiti di ordine generale.

Con il secondo motivo viene censurata la violazione dell'art. 98 del d.lgs. n. 36/2023 per aver l'Amministrazione adottato la determinazione impugnata in violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione.

Secondo le prospettazioni difensive di parte ricorrente, infatti, ai fini dell'accertamento della ricorrenza di gravi illeciti professionali tali da rendere dubbia l'integrità o l'affidabilità dell'operatore economico ai sensi dell'art. 98, comma 3 lett. c, del d.lgs. n. 36/2023 non può assumere rilievo l'applicazione di penali contrattuali nei confronti del concorrente, non potendo le medesime essere sussunte sotto la previsione di "*altre sanzioni comparabili*" alla risoluzione per inadempimento e alla condanna al risarcimento del danno.

La censura non può trovare condivisione.

Invero, ad avviso del Collegio, l'applicazione di clausole penali può ben rilevare al fine della dimostrazione delle significative o persistenti carenze nell'esecuzione delle precedenti commesse atteso che la clausola penale altro non è se non una determinazione pattizia e anticipata del risarcimento del danno.

A ciò aggiungasi che nel contesto dei contratti pubblici, presi in considerazione ai fini della determina di esclusione, vale altresì il principio per cui la clausola penale è strettamente vincolata al principio di proporzionalità di

talché non può essere applicata, come pure lo sarebbe nei rapporti tra privati, per inadempimenti di scarsa rilevanza.

Dalla funzione cui la clausola è preposta e dai principi che ne regolano il funzionamento nelle commesse pubbliche discende che l'applicazione della clausola penale possa ben essere qualificata come una sanzione comparabile alla risoluzione per inadempimento o alla condanna al risarcimento del danno, quali conseguenze, queste ultime, delle significative o persistenti carenze dimostrate dall'operatore economico nei precedenti rapporti contrattuali.

Né può trovare condivisione il profilo di censura relativo al dedotto vizio dell'eccesso di potere, nella forma sintomatica del difetto di motivazione e di istruttoria, atteso che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa di parte ricorrente, l'Amministrazione, nell'ambito della discrezionalità valutativa sua propria, ha dato puntualmente conto della rilevante entità di penali applicate all'operatore economico in relazione al numero delle commesse conseguite e al relativo valore, del triennio di rilevanza, dell'applicazione delle penali in ambiti omologhi a quello oggetto della procedura selettiva per cui è causa nonché della necessità di scongiurare disservizi, anche alla luce dell'interesse pubblico alla regolare esecuzione dell'appalto tanto più avvertito in un ambito - qual è quello carcerario - in cui vengono in gioco interessi sensibili come quello del benessere psico fisico di coloro che ivi prestano servizio in quanto appartenenti al corpo della Polizia penitenziaria e, di riflesso, dei detenuti.

Giova, al proposito, rilevare che secondo consolidato orientamento pretorio il perimetro del sindacato giurisdizionale sull'ampia discrezionalità della Stazione appaltante nella valutazione del grave illecito professionale è quello della manifesta irragionevolezza - non ravvisabile nel caso di specie per le ragioni sopra esposte - e non può porsi sul piano della non condivisibilità della valutazione stessa.

Il tal senso è stato anche di recente affermato, con riferimento alle previsioni del nuovo codice dei contratti pubblici, che "*tale discrezionalità risulta in qualche modo ulteriormente rafforzata dal d.lgs. n. 36/2023, che ha enucleato, tra gli altri, il*

principio della fiducia, anche quale criterio interpretativo delle disposizioni del codice (art. 4). Ne consegue che il sindacato che il giudice amministrativo è chiamato a compiere sulle motivazioni di tale apprezzamento deve essere mantenuto sul piano della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto compiuta e non può porsi sul piano della "non condivisibilità" della valutazione stessa" (Cons. Stato sent. n. 7352/2025).

Né può, in senso contrario, condividersi quanto prospettato dalla difesa di parte ricorrente in ordine alla necessità di valutare, al fine di escludere la ricorrenza del grave illecito professionale, la disapplicazione della penale più consistente (pari al 10% dell'intero importo contrattuale), disposta da parte della ASL Abruzzo con provvedimento del 24 aprile 2026, in quanto sopravvenuta al provvedimento escludente adottato in data 9 aprile 2026, non potendo, conseguentemente, essere considerata al momento dell'adozione del medesimo.

Parimenti immeritevoli di condivisione sono le contestazioni relative alle singole penali applicate e, con riferimento a talune di esse al decorso del triennio di rilevanza, in quanto, come fondatamente eccepito dalla difesa della controinteressata, la valutazione condotta dalla Stazione appaltante scaturisce, secondo quanto sopra riportato, da una valutazione di insieme delle innumerevoli penali applicate - dunque non rilevanti nella loro specifica individualità - ritenute tali da rendere dubbia l'affidabilità della società ricorrente.

Il negativo apprezzamento dei motivi di ricorso sopra esaminati induce il Collegio all'assorbimento dei restanti motivi dal cui esame parte ricorrente non potrebbe, invero, trarre nessuna ulteriore utilità posto che il gravato provvedimento si configura quale atto plurimotivato e, come tale, idoneo a produrre in ogni caso i suoi effetti.

Alla luce delle sopra illustrate motivazioni il ricorso va, dunque, respinto in quanto infondato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di lite, che liquida in totali euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre oneri di legge, da corrispondere per metà al Ministero della Giustizia e per altra metà alla controinteressata BioRistoro Italia S.r.l.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificarla.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere

Francesco Baiocco, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Francesco Baiocco	**Riccardo Savoia**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.