

Publicato il 12/05/2026

N. 03002/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04869/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso, numero di registro generale 4869 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Me.Ca. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B5971FB487, rappresentata e difesa dagli avvocati Luciano Pennacchio e Gianluca Pennacchio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Andreottola e Gabriele Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ep Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Armando Profili e Luigi Scarpati, con domicilio eletto presso lo studio Armando Profili in Napoli, via San Giacomo 40;

Turrini Ristorazione S.r.l., A&C Private S.r.l., non costituite in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

A) della Deliberazione del Comune di Napoli 1111E n. 3 del 21/07/2025, con la quale è stata disposta l'aggiudicazione definitiva del Lotto 7 della gara finalizzata all'affidamento del "*Servizio di refezione per i nidi e le scuole dell'infanzia comunali e per le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado statali della Città di Napoli,*" in favore della EP spa (di seguito, per brevità, "Ep");

B) dei Verbali di gara del 10/04/2025, 15/04/2025, 24/04/2025, 05/05/2025, 07/05/2025, 09/05/2025, 12/05/2025, 15/05/2025, 16/05/2025, 22/05/2025, 23/05/2025, 26/05/2025, 28/05/2025, 30/05/2025, 17/06/2025, 19/06/2025, 07/07/2025, 11/07/2025 e 14/07/2025, in uno a tutti gli altri non richiamati e non conosciuti, nella parte in cui la Commissione giudicatrice ed il RUP, per quanto di competenza, relativamente all'indicato Lotto 7, hanno ammesso la EP sp alla procedura e l'hanno individuata quale aggiudicataria, anziché estrometterla;

C) del Disciplinare di gara, nella parte in cui ha illegittimamente esteso il vincolo di aggiudicazione a due lotti in luogo di uno;

D) della Nota a firma del Responsabile di Area Educazione del Comune di Napoli del 25/7/25, prot.n.673314, recante comunicazione ex art.90 del D.Lgs.n.36/23 di aggiudicazione del Lotto 7;

E) del Bando e del Capitolato Tecnico, con relativi allegati, laddove legittimanti l'adozione del provvedimento sub A) ed in quanto lesivi della posizione della ricorrente;

E CON DECLARATORIA D'INEFFICACIA EX ARTT. 122 E 124 C.P.A. del contratto di appalto nelle more eventualmente stipulato, ancorché non conosciuto e non comunicato, con espressa dichiarazione di disponibilità da parte di ME.CA. s.r.l., all'esito dell'accoglimento del ricorso, al subentro nello stesso.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da EP SPA il 17\10\2025:

per l'annullamento

- del bando, del disciplinare e del capitolato di gara se e qualora l'articolo 4.1 del Disciplinare di gara (rubricato "Limitazione all'aggiudicazione del numero massimo di lotti") fosse interpretabile in senso avverso alla società EP S.p.A. introducendo un vincolo di aggiudicazione estensivo al gruppo societario di cui la ricorrente incidentale fa parte ai fini della sua esclusione dalla gara;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da ME.CA. S.R.L. il 18\10\2025:

-per l'annullamento della Deliberazione a firma del Responsabile Area Educazione del Comune di Napoli 1111E n. 3 del 21/07/2025, con la con la quale, approvandosi i verbali di gara, è stata disposta l'aggiudicazione definitiva del Lotto 7 della gara finalizzata all'affidamento del "*Servizio di refezione per i nidi e le scuole dell'infanzia comunali e per le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado statali della Città di Napoli,*" in favore della EP spa

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da E.P. S.P.A. il 14\11\2025:

AVVERSO E PER L'ANNULLAMENTO,
IN VIA INCIDENTALE

- del verbale di gara n. 10 Seduta riservata del 26.05.2025 nella parte in cui la Commissione giudicatrice relativamente per il Lotto 7 ha attribuito erroneamente alla ME.CA Srl "2" punti in luogo di "0" per il sub-criterio 4.1 "Percentuali in peso prodotti biologici", e "4" punti in luogo di "0" per il sub-criterio 4.3 "Elenco prodotti biologici a filiera corta e/o Km 0"; (doc. 2)

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Napoli e della E.P. S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale E.P. S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2026 la dott.ssa Germana Lo Sapia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorso introduttivo ha ad oggetto il provvedimento del Comune di Napoli 1111E n. 3 del 21 luglio 2025 recante l'aggiudicazione del Lotto 7 della procedura aperta per l'affidamento del "*Servizio di refezione per i nidi e le scuole dell'infanzia comunali e per le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado statali della Città di Napoli*", volta alla conclusione, ai sensi dell'art. 59, comma 3, del D. Lgs. 31 marzo 2023 n. 36, di accordi quadro, per ciascun lotto, per il periodo settembre 2025/giugno 2028.

La procedura è stata indetta con determinazione 1111E n. 1 del 10 febbraio 2025 (e successiva rettifica n. 2 dell'11 febbraio 2025) ed è stata suddivisa in dieci lotti funzionali, coincidenti territorialmente con le dieci Municipalità del Comune di Napoli - alle quali è affidata la competenza dell'esecuzione del servizio di refezione - e con i Distretti Sanitari dell'A.S.L. Napoli 1 Centro, titolari delle funzioni di controllo igienico-sanitario.

Nella graduatoria relativa al lotto 7, l'odierna ricorrente si è posizionata seconda, con 88,818 punti, a fronte di 88,941 assegnati alla controinteressata.

Va segnalato, ai fini della ricostruzione della complessiva vicenda procedimentale, che la medesima procedura di selezione è stata oggetto di separati ricorsi, introdotti dinnanzi alla Sezione, tra i quali si menzionano:

- il ricorso RG 4294/2025, proposto da altro operatore economico, avverso l'aggiudicazione del lotto 4 a favore dell'ATI A&C/Turrini, con censure, in parte, analoghe riguardo al "*vincolo di aggiudicazione*"; il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti sono stati dichiarati inammissibili, con sentenza della Sezione del 13 febbraio 2026, n. 1055;

- il ricorso RG 4218/2025, proposto da altro operatore economico, avverso plurimi lotti, deciso con sentenza dichiarativa di improcedibilità del 23

gennaio 2026, n. 456.

2. Con il ricorso introduttivo, parte ricorrente ha dedotto:

a) la mancata esclusione della controinteressata, per violazione dell'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023, nonché della *lex specialis* di gara, con particolare riferimento al punto 4.1 del disciplinare, nella parte in cui introduce il “*vincolo di aggiudicazione*”, sul presupposto che due operatori economici, risultati aggiudicatari di quattro distinti lotti, sarebbero riconducibili a un *unico centro decisionale* (si tratterebbe, in particolare, della EP s.p.a., aggiudicataria dei lotti 7 e 8 e dell'ATI A&C/Turrini, aggiudicataria dei lotti 1 e 4);

b) la violazione dell'art. 95, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 36/2023, in relazione all'art. 98, comma 3, lett. b), del medesimo decreto legislativo, nonché il difetto di istruttoria e di motivazione, per non avere la stazione appaltante valutato l'omessa indicazione, da parte dell'aggiudicataria, dell'effettivo assetto societario di appartenenza, condotta asseritamente idonea a occultare l'esistenza di un *unico centro decisionale* e ad eludere il vincolo di aggiudicazione limitato a due lotti;

c) la violazione dell'art. 58 comma 4 del d. lgs. 36/2023, per effetto della omessa motivazione in ordine alla scelta del limite quantitativo di due lotti, assegnabili a ciascun operatore, in luogo di uno soltanto.

3. La stazione appaltante si è costituita in giudizio, in data 1° ottobre 2025, e ha depositato, il 3 ottobre 2025, documenti, tra cui la relazione prot. 855673 del 25 settembre 2025, sostenendo, in sintesi, la tesi, secondo cui “*il divieto di collegamento sostanziale non possa operare in caso di partecipazione delle imprese a lotti diversi. La suddivisione in lotti infatti esclude la configurazione di una gara unitaria e, pertanto, rende non operante il divieto di collegamento sostanziale tra imprese*”, che invece opererebbe solo nell'ambito di uno specifico lotto.

4. La controinteressata ha depositato ricorso incidentale in data 17 ottobre 2025, censurando gli atti di gara e in particolare il capitolato di gara (punto 4.1.), nell'ipotesi in cui esso dovesse essere interpretato in senso

pregiudizievole per la medesima controinteressata, ossia nel senso di estendere l'efficacia del vincolo di aggiudicazione all'intero gruppo societario, di cui sia la controinteressata che le società partecipanti alla gara in ATI fanno parte.

5. Nel corso del giudizio, la ricorrente ha potuto avere cognizione piena dell'offerta tecnica della controinteressata.

La Me.Ca. s.r.l. aveva infatti introdotto, con separato ricorso (R.G. 4279/25), il rito di accesso ex art. 36, comma 4, del d. lgs. n. 36/23, che è stato accolto con sentenza della Sezione 22 settembre 2025, n. 6260, in ottemperanza della quale la Stazione appaltante ha rilasciato i documenti richiesti.

La ricorrente ha quindi depositato, in data 18 ottobre 2025, ricorso per motivi aggiunti, sostenendo l'illegittimità della valutazione dell'offerta della controinteressata, per l'illegittima attribuzione del punteggio tecnico, in relazione al Punto 4.3 del disciplinare di gara "*Elenco prodotti biologici a filiera corta e/o Km 0*".

Occorre preliminarmente precisare, ai fini della delimitazione del perimetro cognitivo del presente giudizio, che, con il ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente ha espressamente configurato il motivo ivi dedotto come subordinato, rispetto alle censure articolate nel ricorso incidentale.

Tale rapporto di subordinazione emerge in modo inequivoco, in ossequio al principio dispositivo, dall'incipit del primo motivo aggiunto (*«Ferma la valenza assorbente delle censure mosse in ricorso»*); deve pertanto ritenersi che, tale volizione equivale ad una dichiarazione di carenza di interesse alla loro coltivazione una volta accolta una o più delle preminenti doglianze, indicate come prioritarie rispetto al proprio interesse (Cons. Stato, 27 aprile 2015, n. 5).

Ne consegue che, per effetto dell'accoglimento del ricorso introduttivo, i motivi aggiunti rimangono assorbiti e non richiedono autonoma disamina nel merito.

6. La controinteressata ha depositato un secondo ricorso incidentale, in data 14 novembre 2025, contestando la legittimità dell'attribuzione di complessivi 6 punti in favore della ricorrente, in relazione ai sub criteri 4.1. e 4.3., di cui al

verbale della Commissione n. 10 del 26 maggio 2025, con censure per certi versi analoghe a quelle, contenute nel ricorso per motivi aggiunti. In ordine alla tempestività del ricorso, ha dedotto, peraltro, che i documenti da cui sarebbe emerso tale vizio, erano stati conosciuti solo in data 27 ottobre 2025, all'esito del riscontro dell'istanza di accesso, depositata in data 2 settembre 2025 (l'aggiudicazione del lotto 7 è stata comunicata in data 25 luglio 2025).

7. Il Comune di Napoli, con riguardo al ricorso per motivi aggiunti, ha depositato memoria del 2 dicembre 2026 e ha integrato, in ogni caso, la produzione documentale con ulteriori note dell'Area educazione (prot. 999026 del 31 ottobre 2025; e prot. n. 1160768 del 15 dicembre 2025, con relativi allegati), prendendo posizione anche sulle censure concernenti la valutazione dell'offerta e chiedendo il rigetto del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti.

8. Tutte le parti del giudizio hanno depositato ulteriori memorie, in vista dell'udienza pubblica del 6 maggio 2026, all'esito della quale il ricorso è stato trattenuto in decisione.

9. Anticipando l'esito della presente decisione, deve ritenersi quanto segue.

9.1 Il ricorso introduttivo è fondato, condividendo il Collegio il primo e il secondo motivo di ricorso, con conseguente assorbimento del ricorso per motivi aggiunti, per quanto già sopra indicato al punto 5.

9.2. Il primo ricorso incidentale è infondato.

La controinteressata ha impugnato il punto 4.1 del capitolato in via condizionata, cioè solo nell'ipotesi in cui esso dovesse essere interpretato, nel senso di estendere il vincolo di aggiudicazione all'intero gruppo societario.

Senonché, come di seguito potrà osservarsi, la fondatezza del primo motivo di ricorso non poggia sull'interpretazione della *lex specialis* (il disciplinare), bensì sull'interpretazione della norma primaria, invocata dal ricorrente ai fini della esclusione della controinteressata, costituita dall'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. 36/2023, da cui consegue, trattandosi di esclusione non automatica, il doveroso riesercizio del potere valutativo in capo alla Stazione appaltante.

9.3 Il secondo ricorso incidentale è improcedibile.

L'interesse che lo sorregge è insorto, per effetto della notifica del ricorso per motivi aggiunti (che la ricorrente ha espressamente configurato, però, come subordinato al mancato accoglimento del ricorso introduttivo); sicché, per effetto dell'accoglimento di quest'ultimo e del conseguente assorbimento dei motivi aggiunti, viene meno il presupposto processuale su cui il secondo incidentale si fonda, senza che occorra procedere al suo esame nel merito.

10. La questione sollevata con il primo motivo di ricorso richiede un duplice esame.

In primo luogo, impone l'interpretazione dell'ambito applicativo della disposizione invocata, costituita dall'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023, con riguardo specifico all'ipotesi in cui la procedura sia articolata in lotti e la *lex specialis* preveda un vincolo di aggiudicazione non esteso, espressamente e per volontà della stazione appaltante, al "*collegamento societario*" ex art. 58 comma 4 del d. lgs. 36/2023.

In secondo luogo, richiede la disamina dei canoni probatori che devono guidare la valutazione, in concreto, circa la sussistenza di un *unico centro decisionale*, alla cui stregua verificare la legittimità della omessa valutazione dell'Amministrazione, nei limiti del sindacato giudiziale consentito in questa sede (*“il compito di valutare se un operatore economico debba essere escluso da una procedura di aggiudicazione di appalto è stato affidato alle amministrazioni aggiudicatrici, e non a un giudice nazionale”* Corte Giust., 19 giugno 2019, in C-41/18).

11. La prima questione deve essere esaminata, sgombrando il campo da un equivoco concettuale che rischia di condizionare l'analisi.

11.1. Il *vincolo di aggiudicazione*, di cui all'art. 58, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, e il divieto di *unico centro decisionale*, di cui all'art. 95, comma 1, lett. d), del medesimo decreto, sono istituti distinti per presupposti, struttura e funzione, ancorché convergenti nella medesima finalità pro-concorrenziale.

Il vincolo di aggiudicazione opera sul piano formale-soggettivo: alla stazione appaltante, in sede di predisposizione delle regole di gara, è consentito limitare

il numero di lotti aggiudicabili a ciascun concorrente, nella veste giuridica in cui partecipa alla procedura. Peraltro, alla luce del riconoscimento del potere discrezionale che il d.lgs. 36/2023 riserva all'Amministrazione nella gestione delle procedure di gara, spetta ad essa anche la decisione *ex ante* di estendere formalmente il vincolo all'intero gruppo societario di appartenenza, ai sensi del citato art. 58, comma 4, del d.lgs. 36/2023 (facoltà che, nel caso di specie, non è stata esercitata, come eccepito sia dalla Stazione appaltante che dalla controinteressata, nelle rispettive difese).

11.2 Ma - ed è questo il punto su cui occorre evitare equivoche sovrapposizioni - la mancata estensione soggettiva ex art. 58, comma 4, non equivale ad una sostanziale inapplicabilità della diversa fattispecie di esclusione non automatica prevista dall'art. 95, comma 1, lett. d), del medesimo d.lgs. 36/2023, che fa riferimento a un concetto più ampio, concreto e sostanziale di "*unico centro decisionale*", il quale può desumersi anche dal collegamento societario, ma certamente non è ad esso riducibile.

Il divieto di unico centro decisionale opera sul piano sostanziale-funzionale: prescinde, infatti, dalla veste giuridica dei concorrenti e guarda alla realtà economica sottostante, facendo emergere, sulla base di un rigoroso standard probatorio, imposto a chi intende affermarne l'esistenza in concreto, sotto la distinzione formale delle soggettività giuridiche e degli assetti societari più o meno collegati, un'unica volontà imprenditoriale.

Come recentemente osservato *"La ratio della previsione escludente si rinviene nella considerazione per cui il principio concorrenziale sarebbe violato se si ammettesse che gli offerenti possano presentare offerte coordinate o concordate, vale a dire non autonome né indipendenti, che potrebbero procurare loro in tal modo vantaggi ingiustificati nei confronti degli altri offerenti (Cgue, sez. IV, 15 settembre 2022 C-416/21). La concorrenza che si esplica nelle gara e nelle procedure selettive gestite dall'amministrazione è altresì presidiata anche da tre fattispecie di reato, previste dal codice penale nell'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione, costituenti il titolo II del libro secondo (turbata libertà degli incanti, turbata libertà del procedimento di scelta del contraente ed astensione dagli incanti,*

rispettivamente disciplinati dagli artt. 353, 353 bis e 354, all'interno del capo II del titolo II, relativo più in particolare ai delitti dei privati contro la p.a.)" (Cons. Stato, sez. V, 7 novembre 2025, n. 8679).

11.3 La distinzione tra le due fattispecie emerge, con chiarezza, proprio se dal piano interpretativo astratta, si passa a quello probatorio.

Come chiarito dalla giurisprudenza, la sussistenza di un unico centro decisionale non coincide con il mero collegamento societario, tra i diversi operatori, ma richiede la dimostrazione di indizi plurimi, precisi e concordanti, desumibili sia dall'assetto organizzativo dei soggetti coinvolti, sia dal contenuto delle offerte presentate (Cons. Stato, Sez. V, 4 gennaio 2018, n. 58; Cons. Stato, Sez. III, 21 ottobre 2022, n. 9003).

Tuttavia, trattandosi di fare emergere, al di là della distinzione formale tra soggetti giuridici, la realtà sostanziale dell'esistenza di un'unica regia decisionale, *"non è richiesta anche la prova che il collegamento fra i concorrenti sia poi pervenuto a risultati effettivi in relazione ai contenuti delle offerte e all'artificiale condizionamento degli esiti della gara nel percorso presuntivo che conduce a ricavare un fatto ignoto da circostanze note ai sensi dell'art. 2727 cod. civ., il fatto che occorre desumere dagli indizi presuntivi è, infatti, la sussistenza dell'unicità del centro decisionale cui siano riconducibili le offerte - tale da integrare ex se la fattispecie di pericolo astratto giuridicamente rilevante - non già il contenuto effettivamente coordinato di queste, né le conseguenze anticoncorrenziali concretamente derivatene (Consiglio di Stato sez. V, 17 settembre 2024, n. 7607)" (Cons. Stato, Sez. V, 30 ottobre 2025, n. 8413, ove è stato ritenuto elemento probatorio sufficiente anche la sola comunanza dell'organo di vertice tra due imprese partecipanti alla procedura selettiva; nel senso invece più rigoroso volto a verificare la lesione effettiva della concorrenza, la necessità di "accertare se il rapporto sussistente tra due entità abbia esercitato un'influenza concreta sul rispettivo contenuto delle offerte depositate nell'ambito di una medesima procedura di aggiudicazione pubblica, e la constatazione di una simile influenza, in qualunque forma, è sufficiente affinché le suddette imprese possano essere escluse dalla procedura", Cons. giust. amm. Sicilia, 30 marzo 2026, n. 210).*

Con riguardo a tale fattispecie di esclusione, *«non è in discussione l'astratta possibilità della contestuale partecipazione alla stessa gara (o a gare parallele e coeve) del Consorzio e di un'impresa consorziata, quanto piuttosto l'esistenza di plurimi indizi gravi, precisi e concordanti, circa la sussistenza di un unico centro decisionale, i quali (...) hanno logicamente fatto inferire circa l'esistenza dell'unicità del centro decisionale e, pertanto, di un concreto rischio di contaminazione delle offerte, in presenza del quale il legislatore ha imposto alla p.a. di ripristinare il gioco concorrenziale, mediante l'adozione dei necessari provvedimenti espulsivi»* (T.A.R. Palermo, I Sez., 15 maggio 2025, n. 1067, che richiama Cons. Stato, Sez. V, 23 maggio 2023, n. 5107).

Peraltro, la valutazione unitaria degli elementi indiziari, oltre che essere complessiva e non atomistica, deve anche considerare il profilo della relazione temporale tra essi e il momento di svolgimento della gara (cfr. T.A.R. Napoli, I Sez., 23 giugno 2025, n. 4698).

In altri termini, la mancata estensione del vincolo rileva sul piano della soggettività formale non esaurisce né preclude la verifica sostanziale sulla applicabilità in concreto della fattispecie prevista dall'art. 95, comma 1, lett. d), volta a tutelare la concorrenza e lo sviluppo del mercato interno, che impongono, da un lato, la più ampia partecipazione possibile alle gare e, dall'altro lato, l'effettiva competizione fra i partecipanti.

11.4 La distinzione tra i due istituti trova ulteriore conferma nella più recente evoluzione giurisprudenziale.

Con ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. III, 19 dicembre 2025, n. 1008, è stata rimessa alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, la questione interpretativa circa l'estensione del vincolo formale di partecipazione e di aggiudicazione al gruppo societario di appartenenza, in assenza di una previsione espressa della *lex specialis*, e in considerazione della non univoca nozione di "operatore economico".

Tale rimessione riguarda esclusivamente il piano del vincolo formale, ex art. 58, comma 4 e non investe invece l'applicazione e l'interpretazione della fattispecie esclusiva non automatica, di cui all'art. 95, comma 1, lett. d), su cui

si fonda il primo motivo di ricorso (invero sull'art. 57 paragrafo 4 lett. d) della Direttiva 2014/24/UE, cui si ispira la predetta norma nazionale d) citato, la CGUE si è già espressa, con la sentenza 8 febbraio 2018, C-144/17, proprio precisando che non è ammessa una esclusione "automatica", dovendo invece accertarsi in concreto che le offerte non siano state formulate in modo indipendente).

12. Chiarita la distinzione concettuale tra i due istituti, occorre affrontare la questione, anch'essa rilevante ai fini del perimetro applicativo dell'art. 95, comma 1, lett. d) nel presente giudizio, se, in una procedura di affidamento suddivisa in lotti con vincolo di aggiudicazione, la verifica sull'unicità del *centro decisionale* debba essere confinata al *singolo lotto* ovvero si estenda all'intera procedura e quindi a più lotti, anche diversi da quello in controversia.

Non persuade l'argomentazione difensiva spesa dalla stazione appaltante, secondo cui il riferimento contenuto nell'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023 alla "*stessa gara*" dovrebbe essere inteso sempre, nel caso di procedura suddivisa in lotti, come riferito al singolo lotto e non alla procedura complessivamente considerata.

In sostanza, secondo tale prospettazione, ciascun lotto darebbe luogo a una distinta competizione, con autonoma graduatoria e autonoma aggiudicazione, distintamente impugnabile; pertanto l'eventuale imputabilità delle offerte ad un unico centro decisionale assumerebbe rilievo esclusivamente quando gli operatori collegati abbiano presentato offerta per il medesimo lotto e da intendersi corrispondente alla medesima "gara".

La tesi sostenuta dall'Amministrazione resistente non trova conforto né nell'interpretazione letterale e sistematica delle disposizioni in esame; né sul piano funzionale, avuto riguardo alla *ratio* del vincolo di aggiudicazione ed alla finalità anti-elusiva dell'art. 95, comma 1, lett. d).

12.1. Sul piano letterale, rilevano sia l'art. 58, più volte citato in giudizio; sia il dato ricavabile dall'Allegato I.1. del d. lgs. 36/2023.

L'art. 58 comma 1 definisce la suddivisione in lotti come articolazione interna dell'appalto (unitariamente considerato) e non come moltiplicazione di gare distinte (“*gli appalti sono suddivisi in lotti*”); ma, in modo ancora più chiaro, il comma 4 del medesimo articolo, disciplinando il vincolo di aggiudicazione, fa esplicito e reiterato riferimento alle “*caratteristiche della gara*” e al “*bando o avviso di indizione della gara*”, utilizzando il termine "gara" proprio per designare la procedura complessiva, alle cui regole si conforma l'aggiudicazione dei diversi lotti.

Ne discende che il legislatore, nello stesso articolo che regola la suddivisione in lotti, distingue consapevolmente tra la "gara", intesa come procedura unitaria, e i "lotti", intesi come sue articolazioni interne: una distinzione che preclude pertanto, già sul piano letterale, di accedere alla tesi, secondo cui ogni lotto costituirebbe, sempre e a prescindere da una più precisa determinazione contenuta nella *lex specialis*, una gara autonoma ai fini dell'art. 95, comma 1, lett. d).

A ciò si aggiunge il dato ricavabile dall'Allegato I.1 del medesimo decreto, che definisce le tre tipologie di lotto - funzionale, prestazionale e quantitativo - come oggetti di appalto aggiudicabili “*anche con separata e autonoma procedura*”. L'utilizzo della congiunzione copulativa "anche" conferma che la separazione procedurale dei lotti è meramente eventuale e rimessa alla scelta discrezionale della stazione appaltante; ma quando, come nel caso concreto, la stazione appaltante ha scelto di ricondurre tutti i lotti, corrispondenti a diversi ambiti amministrativi territoriali, a un'unica procedura, con unico bando, unico disciplinare e unico *vincolo di aggiudicazione* che li governa trasversalmente, i lotti restano articolazioni interne della medesima “gara”.

12.2. La medesima conclusione si impone, sul piano funzionale, ove si consideri la *ratio* del vincolo di aggiudicazione e la sua relazione con il divieto di *unico centro decisionale*.

L'impostazione interpretativa che, anche a prescindere dai dati letterali sopra evidenziati, fa leva sulla autonomia funzionale dei singoli lotti, trascura la

dimensione unitaria della procedura suddivisa in lotti, quando vengano in rilievo regole che hanno natura "trasversale", come il vincolo di aggiudicazione, che, per sua natura e funzione, presuppone una valutazione che guarda all'intera procedura.

Il vincolo di aggiudicazione, infatti, non è una regola interna alla singola graduatoria e al singolo lotto, ma un criterio di distribuzione complessiva delle aggiudicazioni, volto proprio ad evitare la concentrazione dei lotti in capo al medesimo operatore o, qualora siano stati accertati i presupposti, al medesimo centro decisionale, e ciò a garanzia, come espressamente indicato dal legislatore, della più ampia "*partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese*" (art. 58 comma 1).

Ne consegue pertanto che, se la *lex specialis* prevede un limite massimo di aggiudicazione riferito alla procedura complessiva, la verifica sull'eventuale imputabilità delle offerte ad un unico centro decisionale, ex art. 95 comma 1 lett. d), non può essere confinata al singolo lotto, perché l'elusione che la disposizione espulsiva mira ad evitare si consuma, non all'interno della graduatoria di un lotto, ma proprio nella distribuzione "coordinata" da un'unica regia decisionale delle partecipazioni e delle aggiudicazioni sull'intera gara.

La ricognizione della copiosa giurisprudenza, anche recente, che si sofferma in particolare sul rigoroso onere probatorio relativo ai plurimi indici, conferma, peraltro, che l'art. 95 comma 1 lett. d) è astrattamente applicabile, anche quando l'unità del centro decisionale emerga dalla partecipazione coordinata a più lotti: *«quando, pur nell'apparente diversità soggettiva delle offerte presentate per lotti diversi, plurimi e univoci indici sintomatici rivelano il dato oggettivo della sostanziale unicità dell'offerta prestazionale, si è in presenza non di un mero collegamento societario, ma piuttosto di una sostanziale identità imprenditoriale e aziendale dietro lo schermo formale di una apparente diversità soggettiva; in tal caso l'applicazione del vincolo di aggiudicazione risponde non solo a tutelare l'interesse pro-concorrenziale, ma anche a proteggere l'affidamento riposto dal committente sulle reali caratteristiche imprenditoriali*

dello specifico soggetto tenuto a rendere la prestazione» (Cons. Stato, Sez. III, 21 ottobre 2022, n. 9003; cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 14 agosto 2025, n. 7041, ove i diversi lotti corrispondevano a diverse spiagge attrezzate del Comune di Alassio; Cons. giust. amm. Sicilia, 30 marzo 2026, n. 210, già citata).

13. Alla stregua dei canoni ermeneutici sopra enunciati, occorre verificare se la ricorrente abbia adempiuto al proprio onere probatorio processuale, ai sensi dell'art. 64, comma 1, c.p.a., fornendo un compendio indiziario di consistenza tale da rendere doveroso un approfondimento istruttorio da parte della stazione appaltante in ordine ai presupposti della fattispecie esclusiva di cui all'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023.

Come già precisato al precedente punto 10, il sindacato esercitabile in questa sede non si spinge sino alla verifica sostitutiva della valutazione tecnico-discrezionale riservata all'amministrazione, né alla diretta affermazione dell'esistenza di un unico centro decisionale.

La presente cognizione è volta invece a verificare se, sulla base degli elementi allegati dalla ricorrente, valutati sinteticamente e calati nel contesto, anche temporale, della gara, sarebbe stato esigibile un doveroso approfondimento istruttorio, da parte della Stazione appaltante, in ordine ai presupposti della fattispecie espulsiva ex art. 95 comma 1 lett. d).

Ritiene il Collegio che tale onere processuale sia stato adempiuto.

La ricorrente ha allegato e documentato una pluralità di elementi indiziari che evidenziano un'insufficienza della valutazione svolta dalla stazione appaltante: elementi desumibili, per un verso, dai certificati storici di iscrizione al Registro delle Imprese delle società coinvolte -versati in giudizio - e, per altro verso, dalla lettura comparata di taluni documenti contenuti nelle rispettive offerte delle aggiudicatarie, dai quali traspaiono ulteriori profili di convergenza.

13.1. In primo luogo e sul piano strutturale-formale, dalle risultanze del Registro delle Imprese emerge che la EP s.p.a., aggiudicataria dei lotti 7 e 8, e i soggetti componenti dell'ATI A&C-Turrini Ristorazione s.r.l., aggiudicataria

dei lotti 1 e 4, sono società partecipate tutte, al 100%, da una medesima società, la FINEP s.r.l.

Per quanto si tratti di un dato formale, il controllo totalitario non è un profilo che può essere trascurato nella valutazione “*in concreto*” che spetta all’Amministrazione, se si considera che, per il “controllo” societario ex art. 2359 c.c., sarebbe sufficiente solo la maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria e che, ai sensi dell’art. 2497-*sexies* c.c., quando una società detiene il 100% delle quote/azioni di un’altra società, si presume (salvo prova contraria) che le decisioni strategiche siano riconducibili alla controllante.

Peraltro, come si evince dai certificati acquisiti in giudizio, in data 14 aprile 2025, è stato iscritto ex art. 2501 c.c. il progetto di fusione per incorporazione tra la E.P. s.p.a. e la controllante FINEP s.r.l.; progetto, la cui redazione risale però al 24 marzo 2025, (la gara risultava pertanto già bandita, e il termine di presentazione delle offerte era fissato al 27 marzo 2025; la delibera di fusione è stata poi adottata il 26 giugno 2025 ed iscritta nel Registro delle Imprese l’8 luglio 2025).

Tale contestualità temporale va peraltro considerata anche alla luce del fatto che, secondo *l’id plerumque accidit*, il progetto di fusione tra società distinte, ex art. 2501-ter c.c., contiene elementi di dettaglio che presuppongono trattative, valutazioni, perizie e deliberazioni interne, che normalmente non si esauriscono in un giorno.

Sempre restando ai profili emergenti dal Registro delle Imprese, parte ricorrente ha documentato diversi intrecci delle cariche sociali (Donnarumma è amministratore della società Turrini Ristorazione s.r.l., facente parte dell’ATI aggiudicataria degli altri due lotti, ed è anche procuratore della società EP s.p.a., con potere di rappresentanza; Esposito Giovanna, socia del 25% della controllante socia unica FINEP s.r.l. della EP s.p.a., è il legale rappresentante di A&C), elementi indiziari che, se atomisticamente considerati, potrebbero non avere valenza probatoria autosufficiente, ma che, nella fattispecie

concreta, devono valutarsi, come già osservato, nell'alveo del complessivo compendio probatorio.

Quanto alla sede operativa, luogo in cui si svolge concretamente l'attività di impresa, è emerso, agli atti, che tutte le società in controversia, sia la E.P, s.p.a. che le società dell'ATI aggiudicataria dei lotti 1 e 4, hanno la medesima sede in Napoli, Via Terracina 188C.

13.2. Come anticipato, parte ricorrente ha supportato la propria censura anche con elementi emergenti dalla lettura comparata di taluni documenti, contenuti nelle offerte delle società aggiudicatarie dei diversi lotti in questione.

In particolare, le relazioni tecniche e i progetti di assorbimento del personale rivelano una marcata omogeneità, sia nella struttura espositiva che nelle scelte redazionali, grafiche e comunicative; le fotografie antistanti sono connotate dai medesimi format, impaginazione, soluzioni visuali e criteri compositivi (esse si distinguono per i volti dei bambini ritratti) e il contenuto testuale evidenzia una sostanziale conformità.

In particolare, entrambe le relazioni tecniche – peraltro redatte e sottoscritte nella stessa data dai due operatori – iniziano con la stessa formulazione: *“Il d.lgs. n. 36/2023, nell'allegato II.3...”*; proseguono con la medesima frase: *“In particolare si chiede agli operatori economici di attuare strategie occupazionali”*; presentano il medesimo abbrivio del successivo blocco argomentativo, con l'espressione *“L'inclusione lavorativa delle persone disabili è un obiettivo fondamentale per costruire una società equa e inclusiva”*. Infine, compare in esse, il medesimo riferimento al progetto di inclusione *“La Casa di Tonia”* ed al soggetto promotore *“La Fondazione in Nome della Vita”*.

13.3. In conclusione, a fronte di tali plurimi elementi, risulta illegittima la mancata valutazione, da parte della Stazione appaltante, circa la sussistenza in concreto della fattispecie del *centro unico decisionale*, pur a fronte della modalità di partecipazione *“a scacchiera”* degli operatori economici, coinvolti nei diversi lotti (modalità che, secondo una parte della giurisprudenza, è comunque,

anche di per sé, considerata altamente significativa nell'ambito della predetta valutazione: cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 17 gennaio 2023, nn. 579 e 582).

14. Deve pertanto accogliersi il ricorso, essendo fondato il primo motivo, con gli effetti conformativi in sede di riesercizio del potere di seguito precisati (punto 17).

15. Per completezza di motivazione, e venendo all'esame del secondo motivo, occorre valutare se la condotta della controinteressata integri, oltre alla fattispecie di cui all'art. 95, comma 1, lett. d), anche quella dell'illecito professionale per omessa informazione, ai sensi degli artt. 95, comma 1, lett. e) e 98, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023.

La disposizione da ultimo citata attribuisce rilievo alla condotta dell'operatore economico che abbia fornito, *«anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione»*.

Come chiarito dalla giurisprudenza, affinché l'omissione informativa possa rilevare autonomamente, quale illecito professionale, è necessario che essa sia stata idonea a influenzare concretamente il processo decisionale della stazione appaltante, e che sia supportata da indizi gravi, precisi e concordanti, ai sensi del comma 6 lett. b) (Cons. Stato, Sez. V, 7 novembre 2025, n. 8661).

15.1. Nel caso di specie, la controinteressata ha omesso di dichiarare, in sede di partecipazione alla gara, il reale assetto societario del gruppo (e in particolare la titolarità del 100% del capitale sociale di tutte le società aggiudicatrici in capo alla medesima società controllante), nonché l'esistenza del progetto di fusione per incorporazione, redatto tre giorni prima della scadenza per la presentazione delle offerte.

Si tratta di informazioni direttamente rilevanti ai fini della verifica sul vincolo di aggiudicazione e sull'unicità del centro decisionale: la loro omissione ha pertanto privato la stazione appaltante degli elementi necessari quantomeno per avviare l'istruttoria prescritta dall'art. 95, comma 1, lett. d).

La valutazione della gravità dell'illecito professionale e della sua idoneità a compromettere il rapporto fiduciario con la stazione appaltante è rimessa

tuttavia, in via esclusiva, alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione, non sostituibile in questa sede (Cons. Stato, Sez. V, 7 novembre 2025, n. 8661).

Essa dovrà essere esercitata, in sede di riesercizio del potere, con congrua motivazione ai sensi dell'art. 98, ultimo comma, del d.lgs. n. 36/2023, tenendo conto dell'intero compendio indiziario illustrato in motivazione, da valutarsi in senso complessivo e in ossequio al principio del contraddittorio con gli operatori coinvolti.

16. Deve invece dichiararsi assorbito il terzo motivo di censura del ricorso introduttivo, in ossequio al principio dispositivo e alla dichiarazione espressa del ricorrente (*“Ferma la valenza assorbente delle censure che precedono”*, pag. 13 ricorso introduttivo), che preclude una diversa gradazione dell'ordine dei motivi.

Peraltro, come anticipato, poiché il primo motivo di ricorso è stato accolto, non sulla base della mera estensione soggettiva della clausola 4.1. della *lex specialis*, ma in ragione delle coordinate ermeneutiche sopra riportate relative all'art. 95 comma 1 lett. d) del d. lgs. 36/2023, deve ritenersi infondato, nel merito, il primo ricorso incidentale.

17. In conclusione, all'accoglimento del ricorso introduttivo consegue l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione del lotto 7, per difetto di istruttoria in ordine alle fattispecie di esclusione non automatica sopra menzionate, con conseguente dovere della Stazione appaltante di riesercitare il potere di valutazione tecnico-discrezionale, tenendo conto dei criteri ermeneutici evidenziati, anche quanto all'esame del compendio indiziario complessivo, e nel rispetto del principio del contraddittorio.

18. Quanto alla domanda dichiarativa di inefficacia dell'accordo quadro e del relativo subentro, ritiene il Collegio che essa non possa essere accolta.

La natura del vizio accertato, derivante a sua volta dalle fattispecie di esclusione non automatica emerse in giudizio, è costituito dal difetto di istruttoria e dall'omessa valutazione in concreto, con la conseguente doverosa riattivazione da parte della stazione appaltante, che potrebbe comunque

concludersi anche con la conferma della aggiudicazione del lotto 7 in favore della controinteressata.

19. Venendo al ricorso per motivi aggiunti, esso si fonda su una unica doglianza, relativa alla dedotta illegittima attribuzione del punteggio, in sede di valutazione dell'offerta (*“criterio 4, sotto-criterio 4.3 del Disciplinare di gara”*). Tuttavia, avendo anche in tal caso, parte ricorrente precisato l'ordine di graduazione dei motivi, con priorità delle censure contenute nel ricorso introduttivo *“Ferma la valenza assorbente delle censure mosse in ricorso”* (ricorso per motivi aggiunti, pag. 2), dall'accoglimento del ricorso introduttivo deriva l'improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti, dovendo ritenersi assorbita la relativa doglianza.

20. Come anticipato, alla medesima conclusione si giunge in relazione al secondo ricorso incidentale, depositato il 14 novembre 2025 in funzione difensiva rispetto al ricorso per motivi aggiunti, che deve ritenersi del pari improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

21. Le peculiari questioni interpretative, oggetto di esame, giustificano – pur in ossequio alla regola della soccombenza per il resto – la compensazione per la metà delle spese di lite, ponendosi la restante metà, in solido, a carico del Comune di Napoli e della costituita controinteressata E.P. s.p.a., liquidate come in dispositivo, in favore dei procuratori antistatari, oltre rimborso del contributo unificato relativo al ricorso introduttivo ove versato, mentre possono compensarsi per intero nei confronti delle altre controinteressate, non costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, principale e incidentali, e sui motivi aggiunti al ricorso principale, come in epigrafe proposti, così dispone:

- accoglie il ricorso introduttivo e annulla l'aggiudicazione, con gli effetti conformativi di cui al punto 17 di parte motiva;

- rigetta la domanda di dichiarazione di inefficacia dell'accordo quadro eventualmente stipulato;
- rigetta il ricorso incidentale, depositato in data 17 ottobre 2025;
- dichiara improcedibili il ricorso per motivi aggiunti, depositato il 18 ottobre 2025 ed il ricorso incidentale, depositato in data 14 novembre 2025.

Condanna il Comune di Napoli e la EP s.p.a., in solido tra loro, al pagamento, con attribuzione ai procuratori antistatari della ricorrente Me.Ca. s.r.l., di spese e compensi di lite, che – compensati per la metà – liquida in complessivi € 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori come per legge e restituzione del contributo unificato relativo al ricorso principale ove versato, mentre compensa le spese di lite tra la ricorrente e le controinteressate non costituite in giudizio.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere

Germana Lo Sapio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Germana Lo Sapio

IL PRESIDENTE
Paolo Severini

IL SEGRETARIO