

APPALTI: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 10 ottobre 2025, n. 7945.

1. Appalti – *Lex specialis* -Interpretazione -Criteri letterale e sistematico ex artt. 1362 e 1363 c.c. – Applicabilità -Espressioni letterali -Preferenza -Ragioni.

2. Appalti — *Lex specialis* – Punteggio premiale per le “maggiori risorse di personale” - valorizzazione di figure già comprese nella dotazione minima -Insufficienza -Ragioni.

3. Giustizia amministrativa –Appalti -Aggiudicazione con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa – Subentro ex artt. 34, comma 1, lett. c), e 124, comma 1, c.p.a. -Applicabilità -Limiti.

1. Nell’interpretazione della lex specialis di gara trovano applicazione i criteri letterale e sistematico di cui agli artt. 1362 e 1363 c.c., con la conseguenza che le clausole devono essere interpretate le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell’atto. A garanzia della parità di trattamento e dell’affidamento dei concorrenti, devono comunque ritenersi preferibili le espressioni letterali delle previsioni di gara, onde evitare che l’attività ermeneutica comporti un’indebita integrazione del bando con significati non chiaramente rintracciabili nel suo testo. (1).

2. Ove la lex specialis di gara preveda il punteggio premiale riferito alle “maggiori risorse di personale” in presenza di personale aggiuntivo effettivamente destinato ai compiti previsti, con esclusione del personale già ricompreso nella dotazione minima, deve essere esclusa la valorizzazione di figure già comprese nella dotazione minima. (2).

Il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto illegittima l'attribuzione del punteggio premiale per la figura dei responsabili di settore in quanto, dalla disamina dell'offerta, si evinceva che detto personale fosse a costo zero in quanto già adibito ad altre funzioni. Ha inoltre evidenziato che l'indicata interpretazione della *lex specialis* di gara, oltre che coerente con il dato letterale, fosse suffragata sul piano teleologico, in quanto la tesi della valorizzazione del conferimento delle funzioni al personale adibito ad altre mansioni avrebbe svuotato la previsione della logica scriminante propria di un criterio premiale, calibrato in funzione del potenziamento dell’offerta attraverso un *quid pluris* sul piano delle risorse personali dedicate al servizio.

3. In materia di gare pubbliche aggiudicate secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, può disporsi, ai sensi degli artt. 34, comma 1, lett. c), e 124, comma 1, c.p.a., il subentro nel contratto ove non residuino profili di discrezionalità nella valutazione delle offerte e risulti accertata la spettanza dell’appalto in favore dell’impresa ricorrente. (3).

Cfr. quanto a poteri della commissione di gara in materia di valutazione delle offerte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: Corte di giustizia UE, sez. II, 24 novembre 2005, C-331/04; quanto al subentro nel contratto: Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2025, n. 8114; 31 luglio 2024, n. 6872; 26 gennaio 2021, n. 788; 20 settembre 2016, n. 3910.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2025, n. 7465; sez. VI, 11 giugno 2025, n. 5066; sez. V, 13 settembre 2024, n. 7570; 13 ottobre 2023, n. 8966.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2021, n. 2473, nella parte in cui ha ritenuto legittima la scelta della commissione di gara di non attribuire il punteggio premiale per l’individuazione di un responsabile di settore, giacché era stata verificata la coincidenza di tale figura con quella del direttore del centro.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Medihospes Cooperativa Sociale e di Ufficio Territoriale del Governo Udine e di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2025 il Presidente . Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Mania e Michele Perrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la sentenza gravata, Il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia ha respinto il ricorso proposto da Officine Sociali Società Cooperativa Sociale (di seguito “Officine Sociali”) avverso gli atti della procedura aperta indetta dalla Prefettura di Udine per l’affidamento dei servizi di gestione del centro collettivo di accoglienza per richiedenti protezione internazionale presso l’ex Caserma Cavarzerani di Udine, limitatamente al “*lotto n. 1 - Erogazione di servizi di gestione amministrativa, di assistenza generica e sanitaria alla persona e fornitura di beni*” (CIG B15581E37A). All’esito della procedura, era risultata aggiudicataria la società Medihospes Cooperativa Sociale (di seguito “Medihospes”), mentre l’odierna appellante si era collocata al secondo posto nella graduatoria finale.

2. Il Primo Giudice ha ritenuto infondate tutte le censure prospettate e, per l’effetto, ha rigettato il ricorso nel merito, ritenendo legittima l’aggiudicazione disposta in favore della controinteressata e condannando l’odierna appellante al pagamento delle spese di lite.

3. Officine Sociali propone appello per l’annullamento, previa sospensione dell’efficacia, della sentenza di prime cure, e chiedendo, ai sensi degli artt. 122 e segg. c.p.a , la declaratoria di inefficacia del contratto e il subentro nello stesso.

3.1. L’appellante lamenta la violazione dell’art. 108, comma 9, d.lgs. n. 36/2023 e dell’allegato 4-ter al capitolato d’appalto, punto c), riguardante il “*contenuto dell’offerta economica*”, lett. c), sostenendo che Medihospes, nella sua offerta economica, avrebbe indicato solo parzialmente i costi della manodopera. A dire dell’appellante, pertanto, la stazione appaltante avrebbe dovuto disporre l’esclusione dell’attuale aggiudicataria.

In ogni caso, Officine Sociali censura la valutazione riservata all’offerta tecnica dell’aggiudicataria nonché l’attribuzione dei punteggi premiali disposta dalla commissione di gara, risultati pacificamente decisivi ai fini dell’aggiudicazione. E infatti, dal provvedimento di aggiudicazione del 16 ottobre 2024, prot. n. 87940, si ricava che Medihospes ha ottenuto un punteggio pari a 70,00 con riferimento all’offerta tecnica e un punteggio pari a 27,11 con riferimento all’offerta economica, per un punteggio totale pari a 97,11; per converso, Officine Sociali ha conseguito un punteggio pari a

66,10 con riferimento all'offerta tecnica e un punteggio pari a 30,00 con riferimento all'offerta economica, per un totale pari a 96,10.

3.2. Secondo la ricostruzione offerta dall'appellante, la corretta applicazione della *lex specialis* avrebbe impedito alla commissione l'attribuzione a Medihospes del punteggio massimo previsto per l'individuazione di responsabili di settore, sicché il punteggio dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria non avrebbe dovuto essere pari a 31, bensì a 26. Così, in base a quanto imposto dalla *lex specialis*, i punteggi di tutti i partecipanti alla gara avrebbero dovuto essere riparametrati, non avendo nessun operatore economico ottenuto il massimo punteggio. Alla luce di detta riparametrazione, il punteggio più alto, ossia quello di Officine Sociali, avrebbe dovuto essere portato da 66,10 a 70 punti (il massimo, per l'appunto), con conseguente riparametrazione di tutti i punteggi successivi. Medihospes, di conseguenza, avrebbe dovuto ottenere un punteggio pari a 68,83 punti.

3.3. Per tali motivi Officine Sociali, ottenuto il punteggio massimo previsto per l'offerta economica, avrebbe raggiunto un punteggio totale pari a 100, ottenuto dalla somma dei 70 punti per l'offerta tecnica e dei 30 punti per l'offerta economica.

3.4. Una legittima attribuzione dei punteggi avrebbe altresì impedito alla commissione di riconoscere un punteggio premiale per la proposta migliorativa rappresentata dalla messa a disposizione di protocolli di collaborazione con l'azienda sanitaria territorialmente competente per l'organizzazione dei servizi di assistenza sanitaria.

La commissione, valorizzando la proposta di un protocollo stipulato nel 2021 con l'azienda sanitaria universitaria integrata di Udine, ha attribuito a Medihospes il coefficiente di 0,67, ossia il più alto. Tale punteggio, riparametrato nel rispetto della *lex specialis*, ha garantito all'appellata l'ottenimento di un punteggio pari a 6, ossia il massimo attribuibile per quel criterio di valutazione dell'offerta tecnica.

Officine Sociali, dunque, ha innanzitutto ritenuto che non potesse essere attribuito alcun punteggio alla presentazione di un protocollo stipulato per una differente procedura di gara e, in ogni caso, ha affermato che dovesse essere tutt'al più attribuito il medesimo punteggio a entrambi i concorrenti, avendo Officine Sociali inserito nell'offerta una dichiarazione unilaterale sottoscritta dall'azienda sanitaria, nella quale l'ente si dichiarava disposto, in caso di aggiudicazione all'odierna appellante, a stipulare il protocollo di collaborazione.

3.5. Anche in questo caso, pertanto, se avesse ottenuto quanto meno il medesimo punteggio attribuito a Medihospes, Officine Sociali si sarebbe collocata al primo posto in graduatoria e avrebbe visto aggiudicarsi la gara.

3.6. Il Ministero dell'Interno e Medihospes hanno resistito al gravame chiedendone il rigetto.

3.7. All'udienza pubblica del 25 settembre 2025, alla presenza degli avvocati di Officine Sociali e di Medihospes, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Officine Sociali censura innanzitutto la sentenza appellata nella parte in cui ha ritenuto infondato il primo motivo di ricorso, formulando una censura così rubricata: *“In via principale: erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato il primo motivo di ricorso. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 108 co. 9 del d.lgs. 36/2023, nonché della lex specialis con particolare riferimento alla lett. C) dell’allegato 4-ter al capitolato – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione”*.

1.1. Secondo l'appellante, l'art. 108, comma 9, del nuovo Codice dei contratti pubblici, nel prevedere che *“nell’offerta economica l’operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera [...]”*, imporrebbe all’operatore economico di indicare specificamente nella propria offerta economica i costi per ogni singola figura professionale che, in caso di aggiudicazione, verrebbe impiegata nel corso dell’esecuzione dell’appalto.

In questo senso, a suo dire, deporrebbe anche il punto C), *“Contenuto dell’offerta economica”*, dell’allegato 4-ter al capitolato di appalto, lett. c), secondo cui *“l’offerta economica deve contenere, a pena di esclusione: [...] c) la stima dei costi della manodopera, ai sensi dell’art. 108, comma 9, del D.lgs. n. 36/2023”*.

Per tali ragioni, la commissione di gara avrebbe dovuto disporre l’esclusione di Medihospes, poiché quest’ultima avrebbe stimato solo parzialmente i costi della manodopera e avrebbe omesso del tutto di indicare i costi dei cinque responsabili di settore.

2. Con un secondo motivo di ricorso, Officine Sociali censura la sentenza gravata come segue: *“Erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato il secondo motivo di ricorso. Violazione e/ o falsa applicazione della lex specialis di gara con particolare riferimento ai criteri di valutazione di cui al punto D dell’allegato 4-ter al capitolato - Eccesso di potere per manifesta erroneità, irrazionalità, grave ingiustizia, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione”*.

2.1. L'appellante lamenta, in prima battuta, l'erronea applicazione del criterio di valutazione della qualità del servizio offerto di cui al punto D.1.1. *“Maggiori risorse di personale”*, lett. c) *“Individuazione responsabili di settore fino a un massimo di [5] punti”*, dell’allegato 4-ter del capitolato d’appalto, a mente del quale *“1,00 punto è attribuiti per l’eventuale individuazione di un responsabile per ogni settore organizzativo all’interno del centro, quali accoglienza ospiti assistenza sanitaria, assistenza sociale, mediazione culturale, gestione forniture, con compiti di raccordo con il responsabile del centro. Il punteggio può essere attribuito solo ove risulti effettivamente destinata*

tale unità di personale agli specifici compiti descritti, rimanendo esclusa la cumulabilità per una sola persona di più punti riferiti ai diversi profili della qualità del servizio qui considerata”.

Secondo l'odierna appellante, Medihospes non avrebbe avuto diritto ai cinque punti premiali ricevuti per l'individuazione dei responsabili, giacché da una lettura attenta del criterio sopra riportato si ricaverebbe come non fosse ammessa alcuna confusione tra i responsabili di settore e le altre figure professionali già incluse nella dotazione organica.

Inoltre, una volta previsti tali responsabili di settore nell'offerta tecnica, non sarebbe legittimo omettere qualsivoglia riferimento ai costi di detti responsabili di settore nell'offerta economica.

2.2. L'appellante, poi, lamenta l'erronea applicazione del criterio di valutazione dell'offerta tecnica di cui al punto D.2. *“Proposte migliorative”*, lett. c), sulla base del quale era possibile attribuire un punteggio massimo di sei punti per la messa a disposizione di *“Protocolli di collaborazione ed accordi con l'azienda sanitaria territorialmente competente per l'organizzazione dei servizi di assistenza sanitaria (massimo 6 punti)”*.

Secondo Officine Sociali, la commissione di gara non avrebbe dovuto attribuire a Medihospes, in applicazione del criterio di valutazione D.2., lett. c), il coefficiente pari a 0,67, considerato che l'accordo presentato dall'appellata non costituiva un titolo valutabile, in quanto non stipulato in occasione della presente procedura di gara e sostanzialmente riproposto in questa sede senza alcuna attinenza con la procedura di cui si controverte. La Commissione avrebbe dovuto pertanto attribuire un coefficiente pari a zero.

Ancora, l'appellante ha sostenuto che la commissione di gara, a tutto voler concedere, avrebbe dovuto attribuire a entrambi i concorrenti il medesimo coefficiente, essendo illegittimo e illogico che a Officine Sociali sia stato attribuito il coefficiente pari a 0,30 per il fatto di aver proposto una dichiarazione unilaterale con la quale l'azienda sanitaria si è effettivamente impegnata, con specifico riferimento a questa procedura di gara, mentre a Medihospes sia stato attribuito il maggiore coefficiente 0,67 per un protocollo non più attuale e non ideato in funzione dell'esecuzione di questo appalto.

3.. Il secondo motivo di appello è fondato e assorbente.

3.1. Occorre premettere che la *lex specialis* della gara va interpretata, per un verso, sulla base della lettera delle previsioni che la compongono e, per altro verso, nell'ottica di rispettarne la *ratio*.

Questa Sezione ha in più occasioni ribadito che *“nell'interpretazione della lex specialis di gara, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti e, dunque, anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ.; ciò significa che, ai fini dell'interpretazione della lex specialis, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse*

il senso che risulta dal complesso dell'atto. La tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti conduce all'interpretazione sistematica delle varie clausole” (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 23 settembre 2025, n. 7465; cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 11 giugno 2025, n. 5066; Consiglio di Stato, sez. V, 13 settembre 2024, n. 7570); e che “[...] secondo la stessa logica, sono comunque preferibili, a garanzia dell'affidamento dei destinatari, le espressioni letterali delle varie previsioni, affinché la via del procedimento ermeneutico non conduca a un effetto, indebito, di integrazione delle regole di gara aggiungendo significati del bando in realtà non chiaramente e sicuramente rintracciabili nella sua espressione testuale” (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 13 ottobre 2023, n. 8966).

Ne discende che all'interprete è anzitutto richiesto di ricavare il senso delle disposizioni dal contenuto letterale della legge di gara, nel rispetto del principio del *clare loqui*, per poi procedere a una lettura sistematica di tutte le disposizioni suddette che consenta di mettere il senso ricavato dalla lettera di una singola norma in relazione alla *ratio* complessiva del sistema di cui la norma è parte.

3.2. Nel caso di specie, il criterio D.1.1., lett. c), dell'allegato 4-ter del capitolato di appalto va interpretato dando rilievo, da un lato, alla lettera della previsione e, dall'altro lato, alla relazione della specifica previsione con la funzione complessiva del parametro D.1.1., denominato “*maggiori risorse di personale*”, nel quale la singola previsione vive e si inserisce, acquisendo significato.

Sul piano schiettamente letterale, il richiamato riferimento testuale della richiamata disciplina di gara alle “*Maggiori risorse di personale*” evidenzia con nettezza la necessità di una dotazione aggiuntiva sul piano soggettivo e, quindi, esclude in radice la praticabilità di una soluzione che preveda il conferimento delle mansioni di responsabile di settore al personale della dotazione minima.

Sul versante teleologico, si deve aggiungere che la tesi della valorizzazione del conferimento delle funzioni al personale adibito ad altre mansioni svuota la previsione della logica scriminante propria di un criterio premiale calibrato in funzione del potenziamento dell'offerta attraverso un *quid pluris* sul piano delle risorse personali dedicate al servizio.

Sul piano sistematico, poi, se è vero che la prima parte del criterio D.1.1., lett. c), dell'allegato 4-ter fa riferimento all'eventuale “individuazione” di un responsabile per ogni settore organizzativo, è decisivo che la seconda parte del criterio delimiti a chiare lettere i confini entro cui è consentita l'attribuzione del punteggio premiale. E infatti, la seconda parte del criterio in parola prevede che “*il punteggio può essere attribuito solo ove risulti effettivamente destinata tale unità di personale agli specifici compiti descritti, rimanendo esclusa la cumulabilità per una sola persona di più punti riferiti ai diversi profili della qualità del servizio qui considerata*”. Da quanto precede si desume che il punteggio premiale potesse essere attribuito “solo” laddove la figura del responsabile di ogni singolo settore risultasse “effettivamente” preposta, concretamente assegnata ed esclusivamente adibita “agli

specifici compiti descritti”, in conformità a una *ratio* che non giustifica l’irrazionale equiparazione tra offerte che potenzino le professionalità adibite al servizio con risorse ulteriori e quelle che, invece, si avvalgano solo della figure professionali già incluse nella dotazione di base, a costo zero.

Dagli atti di causa e dalla documentazione depositata in atti dalle parti non risulta, peraltro, che la commissione esaminatrice abbia verificato “l’effettiva destinazione” di tali figure prima di procedere all’attribuzione del punteggio pari a cinque, ossia il massimo previsto per questo criterio premiale.

A quanto precede va aggiunto che il criterio di valutazione si inserisce all’interno della categoria D.1. “*qualità del servizio offerto*” e nella particolare *sub* categoria “*maggiori risorse di personale*”.

Ragioni di interpretazione secondo logica e in conformità a ragionevolezza, pertanto, impongono di intendere il criterio D.1.1., lett. c), quale criterio di valutazione di natura soggettiva, che avrebbe potuto portare all’ottenimento del punteggio premiale solo laddove si fosse individuato personale aggiuntivo *ad hoc*. Diversamente opinando, invero, si finirebbe per offrire un’interpretazione illogica e foriera di disparità di trattamento.

In definitiva, a voler ritenere che ogni figura professionale già impiegata nella dotazione organica potesse aggiungere alle sue ordinarie funzioni anche quelle proprie di un responsabile di settore, il criterio sarebbe privo di portata qualificante. Corollario di tale assunto esegetico sarebbe, infatti, che ogni operatore economico avrebbe potuto indicare solo figurativamente i responsabili di settore, senza poi comprovare, nell’offerta economica, di aver previsto costi anche per costoro. Alla previsione dei cinque responsabili di settore nell’offerta tecnica di Medihospes, infatti, non fa da contraltare, diversamente da quanto accade per le altre offerte, alcuna previsione di costi aggiuntivi, tant’è che nell’offerta economica non viene riportata alcuna voce di costo riferita ai responsabili, né si fa menzione dei medesimi.

Va considerato, infine, sul piano schiettamente logico, che non pare plausibile che la stazione appaltante abbia redatto la *lex specialis* prefigurandosi che una singola figura professionale potesse fungere, al contempo, da soggetto controllante e da controllato (cfr. sul punto, Consiglio di Stato, sez. V, 23 marzo 2021, n. 2473, nella parte in cui ha ritenuto legittima la scelta della commissione di gara di non attribuire il punteggio premiale per l’individuazione di un responsabile di settore, giacché era stata verificata la coincidenza di tale figura con quella del direttore del centro).

4. In conclusione, l’assegnazione del punteggio premiale all’offerta tecnica di Medihospes è illegittimo, in quanto attribuito in contrasto con la disciplina della *lex specialis*, nonché in violazione dei principi di *par condicio* e di tutela dell’affidamento incolpevole.

5.. Alla luce delle considerazioni che precedono, il secondo motivo di ricorso è fondato e l’appello deve essere accolto, con conseguente annullamento dell’aggiudicazione impugnata, declaratoria di inefficacia del contratto stipulato e subentro dell’appellante nell’esecuzione del servizio.

Va precisato, quanto alla declaratoria di inefficacia, che non risultano dedotti specifici e oggettivi motivi ostativi e, con particolare riguardo al subentro, che, pur vertendosi in materia di gara retta dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non risultano residuare profili di discrezionalità in quanto, per effetto della rigida e predeterminata fissazione dei punteggi da assegnare e alla luce delle non confutate indicazioni dell'appellante, risulta accertata la spettanza dell'appalto in favore di parte appellante ai sensi degli articoli 34, comma 1, lettera c), e 124, comma 1, del codice del processo amministrativo.(cfr., *in subiecta materia*, Corte di Giustizia, seconda sezione, 24 novembre 2005, proc. C-331/04).

La complessità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese di lite dei due gradi di giudizio, con rifusione del contributo unificato del doppio grado di giudizio in favore dell'appellante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per Friuli-Venezia Giulia (Sezione Prima) n. 60/2025, accoglie il ricorso di primo grado, annulla l'aggiudicazione e gli altri atti impugnati, dichiara l'inefficacia del contratto e dispone il subentro dell'appellante nel servizio.

Spese del doppio grado compensate-.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere