

Pubblicato il 21/10/2025

N. 08167/2025REG.PROV.COLL.

N. 03959/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3959 del 2025, proposto da Comune di Battipaglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B2E5FBCF18, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabato Criscuolo ed Ennio De Vita, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Athena Consorzio di cooperative sociali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Demetrio Fenucciu, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

Centrale Unica di Committenza Area Sele Picentini, Comune di Bellizzi quale Comune capofila della CUC Area Sele Picentini, non costituiti in giudizio;
Noi Società cooperativa sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Clarizia, Felice Gabriele e Giovanni La Fauci, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno Sez. I, n. 796 del 2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Athena Consorzio di cooperative sociali e di Noi società cooperativa sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Graziosi, in delega dell'avvocato Criscuolo, e Maggio, in sostituzione dell'avvocato Fenucci, e La Fauci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Il Comune di Battipaglia ha interposto appello nei confronti della sentenza 28 aprile 2025, n. 796 del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione staccata di Salerno, Sez. I, che ha accolto il ricorso principale della Athena consorzio di cooperative sociali avverso la determinazione dirigenziale n. 1652 in data 20 novembre 2024, con cui il Comune ha affidato alla Noi soc. coop. sociale la concessione per la gestione della casa albergo per anziani con sede nella struttura denominata "Villa Maria", sita in Battipaglia, alla via Etruria 10, ed al contempo respinto il ricorso incidentale della Noi soc. coop.

Alla procedura aperta, indetta dalla centrale unica di committenza Sele-Picentini per conto del Comune di Battipaglia, hanno partecipato cinque operatori; all'esito è risultata prima graduata la Noi soc. coop. sociale con punti 88,664 e seconda la

Athena consorzio di cooperative sociali con punti 71,07; è dunque intervenuta l'aggiudicazione con la determinazione impugnata in primo grado.

2. - Con il ricorso in primo grado la Athena consorzio cooperative sociali ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione essenzialmente contestando l'attribuzione all'aggiudicataria del punteggio numerico per l'offerta tecnica in assenza di motivazione, tanto più considerando la genericità dei criteri previsti dalla *lex specialis* (con particolare riguardo ai cinque criteri stabiliti dall'art. 18.1 del disciplinare di gara per l'offerta tecnica).

La soc. coop. Noi ha proposto, a sua volta, ricorso incidentale deducendo che la ricorrente principale Athena non aveva il possesso dei requisiti di qualificazione e doveva dunque essere esclusa dalla gara, in dipendenza della risoluzione anticipata della convenzione concernente il precedente servizio, peraltro non dichiarata.

3. - La sentenza appellata, disattese le eccezioni di irricevibilità ed inammissibilità, ha accolto il ricorso principale e respinto quello incidentale. In particolare, la statuizione di accoglimento del ricorso principale si fonda sulla considerazione per cui il disciplinare di gara, all'art. 18.1, ha fissato cinque criteri di valutazione dell'offerta tecnica tutti discrezionali (e non anche punteggi tabellari e quantitativi), senza enucleare sotto-criteri di valutazione, in violazione di quanto prescritto dall'art. 108 del d.lgs. n. 36 del 2023. La valutazione compiuta dalla commissione giudicatrice è stata dunque ritenuta viziata da eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione, con conseguente annullamento dell'aggiudicazione e della graduatoria. La sentenza ha inoltre respinto il ricorso incidentale della Noi soc. coop. sociale, finalizzato ad ottenere l'esclusione dalla gara del consorzio Athena in quanto priva del possesso dei requisiti di qualificazione, nell'assunto che la decadenza della precedente aggiudicazione non era dipesa da un inadempimento contrattuale, bensì dalla sopravvenuta risoluzione del contratto di avvalimento mediante il quale l'impresa si era qualificata alla gara.

4.- Con il ricorso in appello il Comune di Battipaglia ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado con riguardo : a) alla statuizione che ha disatteso l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per non essere stata superata la prova di resistenza (in relazione alle differenze di punteggio), tenendo conto che la Athena aveva conseguito il punteggio più basso per la offerta tecnica, ed anche sotto il profilo della inammissibilità del sindacato giurisdizionale sulle offerte tecniche; b) alla statuizione di accoglimento del ricorso per ritenuta genericità dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica.

5. – Si è costituito in resistenza il consorzio di cooperative sociali Athena puntualmente controdeducendo e chiedendo la reiezione nel merito del ricorso.

6.- Si è altresì costituita in giudizio la Noi società cooperativa sociale concludendo per l'accoglimento dell'appello del Comune di Battipaglia.

7. - All'udienza pubblica del 2 ottobre 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.-Il primo motivo censura la statuizione che ha disatteso le plurime eccezioni di inammissibilità del ricorso, svolte dal Comune appellante.

1.1-Il primo profilo di inammissibilità riguardava in particolare la mancata prova di resistenza da parte della Athena, seconda graduata, in ordine alla possibilità di conseguire l'aggiudicazione all'esito di una ipotetica riformulazione dei punteggi; ciò nella considerazione che, con riguardo all'offerta tecnica, la stessa si era collocata all'ultimo posto tra gli operatori concorrenti. Allega l'appellante che con il ricorso di primo grado Athena ha fatto valere l'interesse all'aggiudicazione e non già un interesse strumentale alla riedizione della procedura.

Il motivo, pur problematico, deve essere disatteso.

Per giurisprudenza prevalente, l'impugnazione dell'aggiudicazione che non sia finalizzata ad ottenere la rinnovazione della gara (ovvero l'esclusione dell'impresa aggiudicataria) ma che risulti fondata sulla sola contestazione della correttezza dei

punteggi assegnati alle concorrenti, deve essere sorretta, per essere ritenuta ammissibile, dalla c.d. prova di resistenza e cioè dalla dimostrazione a priori che se le operazioni si fossero svolte correttamente, la ricorrente sarebbe risultata con certezza aggiudicataria.

Va peraltro rilevato che, nel caso di specie, oggetto di impugnazione da parte del consorzio Athena è non soltanto l'aggiudicazione in favore della Noi cooperativa sociale, ma anche, per quanto possa occorrere, del disciplinare di gara (art. 18.1 e 18.2), onde conseguire l'annullamento degli atti in forza dei quali è intervenuta l'aggiudicazione (pag. 8 del ricorso di primo grado), e dunque anche della *lex specialis* che rende inintelligibili le scelte della commissione a cagione della mancanza di sub-pesi.

Tale *petitum*, sebbene svolto in modo involuto, non consente di escludere che sia stato coltivato, con il ricorso introduttivo, anche un interesse diverso da quello all'aggiudicazione, *sub specie* (di interesse) strumentale alla riedizione dell'intera gara. E comunque va riconosciuto, sempre dalla lettura del ricorso introduttivo, come Athena abbia fatto riferimento alla prova di resistenza (pag. 22), allegando che «*in ipotesi di ritenuta ammissibilità di una nuova valutazione dell'offerta tecnica, con adeguata motivazione e riconoscimento della sostanziale sovrapponibilità dei due progetti, con riguardo ai criteri 1, 2, 4 e 5 [...], la cooperativa potrebbe agevolmente collocarsi al primo posto conseguendo punti 74,59/80 per l'offerta tecnica e 20/20 per l'offerta economica*»; deve pertanto prudenzialmente escludersi una carenza di interesse al ricorso, e cioè la possibilità di escludere con certezza che parte ricorrente non avrebbe comunque ottenuto l'utilità perseguita in caso di accoglimento del ricorso.

In ogni caso, come riconosciuto dal primo giudice, l'eventuale accertamento della fondatezza del ricorso, in relazione alla illegittima valutazione delle offerte tecniche, condurrebbe non già all'aggiudicazione dell'appalto, ma all'annullamento della gara,

soddisfacendo l'interesse in qualche misura strumentale alla ripetizione della procedura di affidamento.

1.2.- Il secondo profilo di inammissibilità eccepito in primo grado e devoluto in appello riguarda il sindacato giurisdizionale sulla valutazione delle offerte tecniche; deduce il Comune appellante che la sentenza contraddittoriamente ha affermato l'insindacabilità del merito della valutazione tecnica, salvo poi ammettere una siffatta censura, ritenendola fondata.

Il motivo è infondato, in quanto la sentenza ha escluso che la censura sia finalizzata a sostituire alla valutazione della commissione giudicatrice quella del giudice adito, riconducendo, piuttosto, il perimetro decisorio alla irragionevolezza del giudizio espresso, in quanto incomprensibile per vizio della motivazione.

Seppure il percorso argomentativo della sentenza sul punto non sia esplicito, sembra potersi ricondurre l'esito decisorio al consolidato indirizzo secondo cui la valutazione delle offerte tecniche costituisce apprezzamento connotato da chiara discrezionalità tecnica, sì da rendere detta valutazione insindacabile, salvo che sia affetta da manifesta illogicità (Cons. Stato, V, 6 marzo 2025, n. 1892; V, 20 dicembre 2024, n. 10267; III, 29 ottobre 2024, n. 8621). Ed invero la illogicità è ravvisabile anche nel fatto che la valutazione sia stata effettuata solamente mediante l'attribuzione di punteggi, in assenza di precisi sub-criteri attributivi di valori ponderali.

2. – Con il secondo motivo il Comune di Battipaglia critica la statuizione che ha ritenuto inficiata da eccesso di potere, nella figura sintomatica del difetto di motivazione, la valutazione delle offerte tecniche con attribuzione di soli punteggi in presenza di cinque criteri di valutazione, fissati dalla *lex specialis*, ritenuti generici. Deduce l'amministrazione appellante che il disciplinare di gara, all'art. 18.1, ha enucleato criteri puntuali ed analitici per la valutazione dell'offerta tecnica per un valore ponderale massimo di 80/100, formulando poi indicazioni per l'offerta;

all'art. 18.2 è poi illustrato il metodo di attribuzione del coefficiente per il calcolo del punteggio dell'offerta tecnica. Ciò esclude, per l'appellante, che possa ipotizzarsi una genericità dei criteri di valutazione, contrariamente a quanto statuito dalla sentenza impugnata, con il corollario che il punteggio numerico debba ritenersi idoneo ad integrare una motivazione sufficiente.

Il motivo è infondato.

Secondo costante giurisprudenza, il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione opera alla stregua di una sufficiente motivazione quando l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato, sì da delimitare adeguatamente il giudizio della commissione nell'ambito di un minimo e di un massimo, e da rendere con ciò comprensibile l'*iter* logico seguito in concreto nel valutare i singoli progetti in applicazione di puntuali criteri predeterminati, permettendo così di controllarne la logicità e la congruità, con la conseguenza che solo in difetto di questa condizione si rende necessaria una motivazione dei punteggi numerici (in termini, tra le tante, Cons. Stato, V, 18 febbraio 2019, n. 1097; III, 29 ottobre 2020, n. 6618).

Tale condizione non appare configurabile nella fattispecie controversa, atteso che il disciplinare di gara, al punto 18.1, ha enucleato i seguenti cinque criteri di valutazione dell'offerta tecnica, tutti discrezionali (il cui coefficiente è cioè attribuito in ragione dell'esercizio della discrezionalità spettante alla commissione giudicatrice): a) "*piano operativo di lavoro*" (cui è attribuibile un massimo di punti 25); b) "*organizzazione del personale*" (cui è attribuibile un massimo di punti 20); c) "*modalità e metodologie di controllo della qualità*" (cui è attribuibile un massimo di punti 15); d) "*conoscenza ed interazione con i servizi territoriali*" (per un massimo di punti 10); d) "*eventuali attività e servizi integrativi e migliorativi*" (con un punteggio massimo attribuibile di 10).

A seguire, il disciplinare contiene le “*indicazioni per la formulazione dell’offerta*”, di natura descrittivo-contenutistica (riguardando ciò che l’offerta deve contenere in relazione ai singoli criteri di valutazione), e poi la “*composizione dell’offerta tecnica*”, contenente criteri redazionali ed anche elementi contenutistici; in alcun modo sono comunque indicati sub-criteri idonei a predeterminare il rilievo ponderale dei singoli criteri. Tale obiettivo non è neppure perseguito dall’art. 18.2 del disciplinare, che disciplina il “*metodo di attribuzione del coefficiente per il calcolo del punteggio dell’offerta tecnica*”, un coefficiente variabile da 0 a 1 attribuibile da ciascun commissario secondo una scala di rispondenza.

Ne consegue che il punteggio numerico attribuito ai vari operatori per l’offerta tecnica risulta non comprensibile; in particolare, a fronte di un’attività caratterizzata da un elevato tasso di standardizzazione, viene in evidenza che per quattro offerte il punteggio attribuito è variato tra 51,07 e 52,47, mentre l’offerta di Noi soc. coop. ha conseguito 80 punti.

Appare dunque condivisibile la sentenza appellata nell’affermare che «*la genericità relativa dei criteri di valutazione, non accompagnati da sotto-criteri oggettivamente delimitanti la discrezionalità tecnica della commissione giudicatrice, avrebbe richiesto una motivata attribuzione dei punteggi da parte dei commissari, quantomeno nella forma di una sintetica esposizione delle ragioni del giudizio espresso. In tale modo sarebbe emersa chiaramente la ragione dell’attribuzione ad una sola concorrente di un punteggio di gran lunga superiore a quello riconosciuto alle offerte tecniche presentate dalle altre concorrenti*».

3. - Alla stregua di quanto esposto, l’appello va respinto, in ragione dell’infondatezza dei motivi dedotti.

La peculiarità della controversia integra peraltro le ragioni che per legge consentono la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Stefano Fantini

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO