

## L'inammissibile sindacato sostitutivo sui punteggi attribuiti dalla stazione appaltante

di Maria Nappo

Data di pubblicazione: 28-4-2026

La giurisprudenza di questa Sezione è da tempo consolidata nel senso di ritenere che:

a) la valutazione delle offerte tecniche, effettuata dalla commissione attraverso l'espressione di giudizi e l'attribuzione di punteggi, a fronte dei criteri valutativi previsti dal bando di gara, costituisce apprezzamento connotato da chiara discrezionalità tecnica sì da rendere detta valutazione insindacabile salvo che essa sia affetta da manifesta illogicità;

b) il controllo del giudice è pieno, ossia tale da garantire piena tutela alle situazioni giuridiche private coinvolte; è vero che egli non può agire al posto dell'amministrazione ma può sicuramente censurare la scelta chiaramente inattendibile, frutto di un procedimento di applicazione della norma tecnica viziato, e annullare il provvedimento basato su di essa;

c) lo schema del ragionamento che il giudice è chiamato a svolgere sulle valutazioni tecniche può essere così descritto:

c.1.) **il giudice può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito nell'attività amministrativa se ciò appare sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano spie tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco, delle indagini specialistiche;**

c.2.) **il sindacato può anche consistere, ove ciò sia necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata, nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto al criterio tecnico e al procedimento applicativo;**

c.3.) **devono ritenersi superati ostacoli di ordine processuale capaci di limitare in modo significativo, in astratto, la latitudine della verifica giudiziaria sulla correttezza delle operazioni e delle procedure in cui si concreta il giudizio tecnico ma questo non toglie che, anche in relazione ad una non eludibile esigenza di separazione della funzione amministrativa rispetto a quella giurisdizionale, il giudice non possa sovrapporre la sua idea tecnica al giudizio non contaminato da profili di erroneità e di illogicità formulato dall'organo amministrativo al quale la legge attribuisce la penetrazione del sapere specialistico ai fini della tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto;**

d) **se è assodato che il giudice ha pieno accesso al fatto, occorre aggiungere che l'accesso al fatto non può consentire la sostituzione del giudice alla pubblica amministrazione nelle valutazioni ad essa riservate;**

e) scontata l'opinabilità della valutazione, il giudice non può sostituirsi all'amministrazione, essendogli consentita la sola verifica di ragionevolezza, coerenza e attendibilità delle scelte compiute dalla stessa; **se è stata riscontrata una corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie, il giudice deve fermarsi, quando il risultato a cui è giunta l'amministrazione è uno di quelli resi possibili dall'opinabilità della scienza, anche se esso non è quello che l'organo giudicante avrebbe privilegiato;**

f) un conto, quindi, è **l'accertamento del fatto storico** (che precede ogni valutazione) e un conto è la contestualizzazione del concetto giuridico indeterminato richiamato dalla norma; quest'ultimo è fuori dall'accertamento del fatto e rientra nel suo apprezzamento, questo sì, sottratto alla completa sostituibilità della valutazione del giudice a quella dell'amministrazione;

g) in conclusione sul punto, il sindacato del giudice nel valutare la legittimità di valutazioni frutto di discrezionalità tecnica, è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo; dinanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può pertanto **ripercorrere il ragionamento** seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'iter logico seguito dall'autorità, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato (tra le tante, Consiglio di Stato, Sez. V, 24 agosto 2023, n. 7931).

## Guida alla lettura

La sentenza del Consiglio di Stato in commento affronta un caso di **sindacato intrinseco e sostitutivo** perpetrato dal Giudice delle prime cure, in sede di accoglimento di motivi di censura attinenti all'**attribuzione dei punteggi alla controinteressata**. La declaratoria di illegittimità della valutazione della Commissione di gara dischiude un'operazione di decurtazione dei punteggi riconosciuti all'aggiudicataria, inducendo il TAR a concludere che *"la graduatoria vedrebbe al primo posto la ricorrente con punti 77,11 e al secondo posto la società agricola con 72,85 punti"*.

Tale modalità di esercizio del sindacato rispetto alla discrezionalità tecnica viene cassato dal Consiglio di Stato, perché si traduce in una **forma inammissibile di sostituzione del giudice alle valutazioni che la legge riserva alla stazione appaltante e all'organo deputato a formularle e a esprimerle verso l'esterno**. Il TAR, infatti, attraverso una lettura travisata dei criteri del bando, ha proceduto ad una decurtazione del punteggio all'aggiudicataria per l'assenza delle planimetrie.

Il Consiglio di Stato, in piena attuazione del modello devolutivo, procede alla **verifica della lex specialis alla luce dei criteri letterale e sistematico ex artt. 1362 e 1363 c.c.**, che **pacificamente si applicano all'interpretazione degli atti amministrativi**. In tal modo riscontra che il Giudice delle prime cure ha condotto una **lettura travisata del bando**, onde approdare ad una inammissibile decurtazione dei punteggi alla controinteressata e al riconoscimento di un'utile collocazione in graduatoria della ricorrente, con conseguente riconoscimento del bene della vita.

Il caso esaminato rappresenta l'occasione per tracciare l'**esatto perimetro del sindacato del giudice amministrativo rispetto alle valutazioni dell'offerta condotte dalla stazione appaltante**. La premessa indefettibile è che queste ultime sono **connotate da discrezionalità tecnica** che, in quanto tale, è **sindacabile solo per profili di illogicità**. Secondo il Consiglio di Stato, il primo approccio del giudice rispetto alla valutazione dell'offerta è necessariamente un **approccio estrinseco, teso a vagliare l'assenza di macroscopiche incongruenze nel percorso logico seguito**. Infatti, **solo se dal controllo formale estrinseco dell'iter logico seguito emergano spie di irragionevolezza e di macroscopica illogicità**, il giudice si addentra nella ripetizione dell'operazione valutativa attraverso gli strumenti istruttori oggi offerti dal codice del processo amministrativo. In tal caso **viene effettuata la riedizione dell'operazione valutativa e si cristallizza quello che viene definito il sindacato intrinseco**.

Tuttavia, il Consiglio di Stato precisa che **nonostante il GA abbia accesso pieno e totale al processo valutativo della stazione appaltante, resta ineludibile l'esigenza di rispetto del principio di separazione dei poteri**. Infatti, qualora in sede di riedizione della valutazione tecnica e di applicazione del criterio prescelto dalla PA, il giudice approdi ad un esito valutativo diverso da quello raggiunto dalla stazione appaltante, ma pur sempre rientrante nel ventaglio delle soluzioni opinabili cui il criterio può condurre, deve essere data prevalenza alla valutazione amministrativa.

Più precisamente, **ripercorrere il ragionamento della PA non significa sostituirsi ad essa**. Il limite invalicabile oltre il quale il giudice non può andare non è tanto il principio della separazione dei poteri, quanto, a ben vedere, la **riserva di amministrazione**, che in ultima analisi è una **declinazione del principio di legalità**.

È la legge stessa che ha voluto che **certe valutazioni siano condotte da soggetti muniti di competenze tecniche**, secondo una sorta di **deference doctrine**, secondo cui, in base ad un **principio democratico, determinate scelte vanno affidate ad autorità munite di competenze**. Pertanto, il dare prevalenza all'esito raggiunto dalla stazione appaltante piuttosto che a quello cui è approdato il giudice attraverso la riedizione del percorso valutativo, non vuol dire riconoscere privilegi alla PA, ma vuol dire **applicare la volontà della legge**.

L'approdo ermeneutico tracciato dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento rappresenta il faticoso epilogo di una **lenta evoluzione teorica, che si è sviluppata intorno al tema della discrezionalità tecnica e del sindacato del giudice rispetto ad essa**.

Si è passati infatti dall'idea della **insindacabilità in sede giurisdizionale**, al moderno riconoscimento del **sindacato intrinseco e non sostitutivo**.

Il percorso diacronico è stato, tuttavia, complesso perchè la **definizione stessa di discrezionalità tecnica appare un infelice ossimoro**. Più correttamente dovrebbe parlarsi di **valutazione tecnica**, intesa come valutazione del fatto assunto dalla norma quale presupposto dell'esercizio del potere mediante ricorso a criteri tecnici dall'esito opinabile. Il termine **discrezionalità evoca, invece, una ponderazione di interessi e un momento di scelta di cui non vi è traccia nella cd. discrezionalità tecnica**. Infatti, una volta **decifrato il**

**fatto attraverso il giudizio tecnico, l'azione amministrativa è praticamente vincolata.** La migliore dottrina sostiene che **mentre nella discrezionalità amministrativa il momento del giudizio è seguito dal momento della scelta, nella discrezionalità tecnica ricorre il solo momento del giudizio.**

Per inquadrare i connotati della **valutazione che la PA è chiamata a condurre, dirimente è l'esame della norma.** Quest'ultima in caso di discrezionalità tecnica descrive il fatto produttivo di effetti giuridici secondo la tecnica del **concetto giuridico indeterminato**, che deve essere decodificato dalla PA mediante ricorso a regole e criteri tecnici dall'esito opinabile.

Mentre nel giudizio civile e penale non si è mai dubitato che la decodificazione del concetto giuridico indeterminato spetta al giudice, nel processo amministrativo per lungo tempo si è pensato che la decodificazione spettasse esclusivamente alla PA.

In particolare, si è pensato che la decodificazione fosse un ambito di valutazione riservata, attingibile dal giudice solo attraverso dettami della discrezionalità tecnica, cioè attraverso un sindacato o un controllo estrinseco.

Tale opinione era influenzata dalla primigenia struttura esclusivamente cassatoria del processo amministrativo e dal ridotto ventaglio degli strumenti istruttori di cui il giudice amministrativo poteva giovare.

Alla base della tesi secondo cui la decodificazione spetta soltanto alla PA rilevavano puntuali giustificazioni teoriche. In primo luogo, si riteneva che l'apprezzamento tecnico, in quanto ancillare alla valutazione sull'assetto di interessi fosse riconducibile al merito, con conseguente preclusione di ogni sindacato. Infatti, ancora oggi si osserva che **nella discrezionalità tecnica il momento del giudizio è preminente o assorbente rispetto al momento della scelta.** Anzi, **la scelta spesso è vincolata, perché rappresenta il precipitato del preliminare giudizio condotto attraverso l'applicazione del criterio tecnico.**

In secondo luogo, si riteneva che la valutazione tecnica attraverso cui avviene la decodificazione del concetto giuridico indeterminato non può che spettare alla PA perché essa include una **scelta valoriale, che in quanto tale non può che essere riservata solo alla pubblica amministrazione quale ente rappresentativo dell'insieme del corpo sociale più facilmente controllabile dal cittadino.**

Infine, rilevava la ragione teorica in forza della quale anche in caso di discrezionalità tecnica la produzione degli effetti sostanziali del provvedimento avviene secondo la **sequela norma -potere- effetto.** Quindi, anche in caso di norma attributiva che contiene quale presupposto del potere un concetto giuridico indeterminato da decifrare, l'effetto deve conseguire solo al potere abilitato dalla norma. Infatti, **se la norma associa la produzione dell'effetto sostanziale al concetto giuridico indeterminato essa deve essere decifrato dalla PA.**

L'evoluzione del processo amministrativo, sincronico alla **metamorfosi in senso sostanziale**

**dell'interesse legittimo**, ha segnato il **tramonto della teorica dell'insindacabilità della valutazione tecnica**.

Il mutamento di prospettiva si basa su un **chiaro ragionamento sillogistico che parte dalla norma**. Se la norma demanda la contestualizzazione del fatto alla valutazione basata sul criterio tecnico, il criterio tecnico è elemento della fattispecie. Il giudice **nell'esercizio dello ius dicere deve poter applicare il criterio tecnico, perché esso appartiene alla fattispecie**. A ciò non si frappone alcuna preclusione tecnica perché oggi - in virtù dell'art 66 c.p.a. - il giudice può applicare il criterio tecnico. **Applicare il criterio tecnico usato dalla PA significa condurre il sindacato intrinseco, senza mai varcare, però, il Rubicone del principio di separazione dei poteri, cioè senza sostituirsi**.

Orbene, **se il sindacato del giudice intrinseco e non sostitutivo è possibile**, occorre chiedersi **quale sia la qualificazione processuale delle censure del privato rispetto alle valutazioni amministrative, che sollecitino il GA a sostituirsi alla PA**.

Sul punto è dato enucleare due orientamenti. Secondo un risalente orientamento, le **censure che stimolano il sindacato sostitutivo sarebbero inammissibili**. Anche per la discrezionalità tecnica, come avviene per la discrezionalità amministrativa, i motivi di gravame che investono il nucleo della valutazione amministrativa non sono esaminabili nel merito, in quanto stimolano la sostituzione del giudice alla pubblica amministrazione nella sfera di valutazione che la legge solo ad essa riserva. Rileverebbe in caso contrario la violazione del principio della separazione dei poteri di cui è corollario il divieto del giudice di pronunziarsi su poteri non ancora esercitati.

**La tesi è completamente tramontata**. Infatti, ammettere il sindacato intrinseco e sostitutivo, comporta che **le censure volte a contestare il nucleo dell'apprezzamento complesso, non sono inammissibili e possono essere esaminate nel merito**.

Tuttavia, **il privato ha l'onere di mettere seriamente in discussione l'attendibilità tecnica delle valutazioni amministrative. Prendendo in esame tali censure il giudice non fa altro che accedere al fatto complesso decifrandolo con il criterio tecnico prescelto dalla PA**. Presa in esame la censura, il giudice ripercorre l'operazione logica condotta dalla PA e ne valuta in primo luogo la correttezza metodologica. Superato tale vaglio, l'eventuale approdo a soluzione diversa non conduce all'accoglimento del ricorso, in quanto resta prevalente la valutazione condotta dalla PA. Il tutto secondo una logica di *deferenza* voluta dal legislatore, che ha indicato nella commissione tecnica il soggetto deputato a decodificare il concetto indeterminato. In ultima analisi, possiamo affermare in estrema sintesi che il sindacato non sostitutivo è un corollario del principio di legalità.

Pubblicato il 23/04/2026

**N. 03162/2026REG.PROV.COLL.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 6270 del 2025, proposto da Società Agricola La Natura S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B19AA13D9B, rappresentata e difesa dall'avvocato Luciano Costanzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Arzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Bianca Miriello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Centrale Unica di Committenza – Agenzia Area Nolana S.p.A., non costituita in giudizio;  
Spes - Associazione Protezione Animali - Ets, rappresentata e difesa dall'avvocato Pasquale Tremiterra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Seconda) n. 5192/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Arzano e di SPES - Associazione Protezione Animali - ETS;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Luciano Costanzo e Pasquale Tremiterra; si dà atto che l'avv. Bianca Miriello ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con determina n. 19 del 17 luglio 2024 è stata indetta una procedura aperta per l'affidamento del “*servizio di ricovero, custodia e mantenimento dei cani vaganti, pericolosi e/o morsicatori, rinvenuti sul territorio del Comune di Arzano*” per un importo stimato pari ad € 698.153,73.

2. All'esito dell'espletamento della gara, gestita dalla Centrale Unica di Committenza – Agenzia Area Nolana, SPES – Associazione Protezione Animali – Ets (d'ora in avanti, anche solo SPES) risultava prima graduata con un punteggio di 95,00, seguita dalla Società agricola la Natura S.r.l. (d'ora in avanti, anche solo La Natura) con un punteggio pari a 77,75.

3. **Con disposizione n. 531 del 22 novembre 2024 la gara veniva, dunque, aggiudicata a SPES.** La seconda classificata impugnava l'aggiudicazione dinanzi al TAR Campania con ricorso iscritto al n. R.G. 6457/2024.

4. La CUC avviava un procedimento di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione, nell'ambito del quale, SPES presentava osservazioni. **Con provvedimento del 05.02.2025 la CUC notificava a SPES il provvedimento di revoca in autotutela della determina n. 531 del 22.11.2024 (di aggiudicazione a favore della stessa SPES) e contestuale aggiudicazione della gara a La Natura.**

5. SPES proponeva ricorso dinanzi al TAR Campania iscritto al R.G. 5192/2025.

6. **Il TAR ha reputato fondate le doglianze relative all'attribuzione alla controinteressata dei punteggi per i criteri A.1. e A.2,** non avendo essa allegato all'offerta tecnica le planimetrie del canile, così come richiesto dal disciplinare. Ha, inoltre reputato fondata la censura relativa al criterio C, in forza del quale la Commissione avrebbe potuto attribuire un punteggio massimo di 5 punti all'operatore che avesse predisposto piani “*di collaborazione con le associazioni riconosciute, onlus o enti morali aventi come finalità la protezione degli animali, opportunamente documentato. punteggio massimo n° 5. La Commissione attribuirà 1 punto per ogni Protocollo di collaborazione*”. **L'accoglimento delle censure con riguardo ai punteggi attribuiti alla società Agricola La Natura per i criteri A.1, A.2 e C, ha determinato la decurtazione di 6 punti dal punteggio complessivo. Eliminando sei punti dal punteggio complessivo riconosciuto a La Natura, il TAR ha concluso che “la graduatoria vedrebbe al primo posto la ricorrente Spes con punti 77,11 e al secondo posto la Società Agricola con 72,85 punti”.**

7. Della sentenza n. 5192/2025, La Natura ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: “**I – INAMMISSIBILITA' DEI MOTIVI AGGIUNTI PER NULLITA' ED INESISTENZA DELLA PROCURA. ERROR IN IUDICANDO E PROCEDENDO; II – INAMMISSIBILITA' DEI MOTIVI AGGIUNTI PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI AUTOSUFFICIENZA. ERROR IN PROCEDENDO; III - INFONDATEZZA DEI MOTIVI AGGIUNTI ERROR IN JUDICANDO; III – SUL RICORSO INCIDENTALE ERROR IN**

*JUDICANDO*".

8. Ha resistito al gravame, chiedendone il rigetto, SPES – Associazione Protezione Animali – ETS. Il Comune di Arzano si è costituito in giudizio chiedendo l'accoglimento dei primi due motivi di appello, con esclusione del terzo motivo relativo al ricorso incidentale presentato in prime cure dall'appellante, del quale, chiede, invece, il rigetto, con conseguente conferma della nota prot. n. 45 del 5 febbraio 2025.

9. Alla udienza pubblica del 15 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

10. L'appellante contesta le conclusioni cui è giunto il primo Giudice con articolate censure che necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.

11. Con il primo motivo l'appellante sostiene che la sentenza andrebbe riformata nella parte in cui ha respinto l'eccezione di inammissibilità sollevata nella memoria depositata in data 23 maggio 2025. In particolare era stato eccepito che la legale rappresentante della SPES, che aveva conferito la procura per il ricorso principale, alla data di notifica dei motivi aggiunti, intervenuta il 26 aprile 2025, era deceduta da 3 giorni, e precisamente il 23 aprile 2025.

11.1. Poiché il difensore della SPES non aveva allegato al ricorso per motivi aggiunti un nuovo mandato, ma si era avvalso di quello conferito per il ricorso principale da un soggetto che non aveva più la rappresentanza della persona giuridica al momento della notifica dei motivi aggiunti, questi ultimi dovevano ritenersi inammissibili.

12. Con il secondo motivo l'appellante afferma che il TAR ha errato anche a ritenere ammissibili le doglianze contenute nei motivi aggiunti con le quali è stata contestata l'attribuzione dei punteggi dell'offerta tecnica dell'odierna appellante.

12.1. A seguito dell'ordinanza cautelare n. 602/2025 la C.U.C. provvedeva ad esaminare le osservazioni inoltrate dalla SPES e riprodotte nel ricorso e, all'esito, confermava la disposizione n. 45 del 5 febbraio 2025 con la quale il servizio era stato aggiudicato a La Natura. Con il ricorso per motivi aggiunti notificato il 26 aprile 2025, l'appellata contestava tale ultimo provvedimento eccependo la nullità dello stesso per violazione del giudicato formatosi a seguito dell'ordinanza cautelare nonché l'illegittimità dello stesso per violazione dell'art. 10 *bis* della L. n. 241/1990. Secondo la Natura, SPES non muoveva alcuna critica avverso l'attribuzione dei punteggi dell'offerta tecnica sicché tale censura non poteva essere in alcun modo esaminata.

12.2. La sentenza, nella parte in cui ha ritenuto di poter esaminare le censure formulate nei motivi aggiunti "*per relationem*" sarebbe errata in quanto le medesime, non essendo state riprodotte nel corpo del ricorso, erano inammissibili per violazione del principio di autosufficienza del processo amministrativo.

13. Con il terzo motivo l'appellante sostiene che la sentenza impugnata è comunque viziata nella parte in cui ha ritenuto che all'offerta tecnica della società La Natura dovessero essere decurtati 6 punti rispetto a quelli riconosciuti dalla Commissione (passando da 78.85 a 72,85 punti).

13.1. Il disciplinare di gara, all'art 18.1, in relazione ai subcriteri A.1. e A.2 prevedeva quanto segue: *“verrà assegnato il punteggio massimo alla struttura che evidenzierà la più ampia superficie a disposizione di ciascun cane per la sgambatura e determinato il punteggio delle altre proposte in maniera direttamente proporzionale. (allegare planimetria degli spazi)”*. La stazione appaltante ha chiesto ai concorrenti di *“evidenziare”* e quindi *“dichiarare”* nella propria proposta la superficie messa a disposizione per la sgambatura dei cani richiedendo, in parentesi, di allegare le relative planimetrie. Per ottenere il riconoscimento del punteggio era quindi sufficiente che il concorrente indicasse le superfici messe a disposizione mentre non era necessaria l'allegazione della planimetria per comprovare la disponibilità delle stesse altrimenti il disciplinare avrebbe sicuramente contemplato le conseguenze che ne sarebbero discese in caso di omissione.

13.2. Il TAR, a sostegno del proprio convincimento, ha ritenuto dirimente (d'ufficio) richiamare il contenuto dell'art. 16 in base al quale all'offerta dei concorrenti non sarebbe stato attribuito alcun punteggio in caso di *“elaborati grafici difformi e/o irregolari”*, con la conseguenza che non avendo l'appellante prodotto le planimetrie degli spazi di sgambatura doveva ottenere un punteggio pari a “0”.

13.3. Contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, la richiamata norma fa riferimento ad *“eventuali elaborati grafici”*, il che già di per sé rende poco intellegibile il suo contenuto precettivo in quanto l'eventualità del documento mal si concilia con la sua necessità, ai fini della valutazione dell'offerta. Peraltro, tale norma se viene letta in combinato disposto con il successivo art. 18.1, che in relazione ai criteri A1 e A2 richiede le planimetrie in una sottosezione riportata *“in parentesi”* ed in relazione al criterio c), richiede invece che le dichiarazioni rese siano opportunamente documentate, appare evidente come nel complesso le prescrizioni del bando siano contrastanti e sicuramente non inequivoche.

13.4. Stante l'ambiguità delle clausole del disciplinare circa l'eventualità di dover o meno allegare documentazione a corredo dell'offerta tecnica, correttamente la Commissione ha considerato il contenuto della dichiarazione resa dalla Natura come veritiero (12.000 mq offerti per la sgambatura degli animali) e ciò anche in considerazione del fatto che, essendo il gestore uscente, si trattava di dati già in possesso dell'Amministrazione che non necessitavano di essere ulteriormente comprovati.

**13.5. In conclusione, secondo l'appellante, laddove la sentenza ha ritenuto di dover decurtare dall'offerta dell'appellante 5 punti per i criteri A1 ed A2 è errata con la conseguenza che il punteggio corretto è quello di 78.85 (al limite 77.85 considerando il punto sottratto in relazione al criterio c) attribuito dalla Commissione a fronte dei 77,11 punti assegnati alla controinteressata.**

14. Con ulteriore motivo l'appellante ritiene erronea la sentenza anche nella parte in cui ha

dichiarato infondate le censure sollevate con il ricorso incidentale, con riferimento ai criteri A.2 e C per cui a SPES andavano sottratti 5 punti in relazione al criterio C e un ulteriore punto in relazione al criterio A2.

15. Le censure, così sintetizzate, possono essere esaminate.

16. I primi due motivi di ricorso sono infondati.

Il primo perché, com'è noto, l'incidenza sul processo degli eventi previsti dall'articolo 299 c.p.c. (morte o perdita di capacità della parte) è disciplinata, in ipotesi di costituzione in giudizio a mezzo di difensore, dalla **regola dell'ultrattività** del mandato alla lite, in ragione della quale, nel caso in cui l'evento non sia dichiarato o notificato nei modi e nei tempi di cui all'articolo 300 c.p.c., il difensore continua a rappresentare la parte come se l'evento non si sia verificato, risultando così stabilizzata la posizione giuridica della parte rappresentata rispetto alle altre parti e al giudice (tra le altre, Cassazione civile sez. III, 30 agosto 2024, n. 23437).

Il secondo perché, se è pur vero che il principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del processo amministrativo postula che lo stesso debba, a pena di nullità, contenere l'esposizione dei motivi su cui il gravame si fonda, risultando di conseguenza inammissibili i motivi di impugnazione dedotti *per relationem*, nel caso qui esaminato con il ricorso per motivi aggiunti, in realtà, sono stati riproposti tutti i motivi già trattati per mezzo del ricorso principale.

17. È invece fondato il terzo motivo del ricorso in appello. Va preliminarmente esaminata e respinta l'eccezione di inammissibilità del motivo proposta da SPES (pagina 25 della memoria di costituzione depositata il 12 agosto 2025). L'eccezione è infondata dato che il **principio di specificità dei motivi di impugnazione** dispone che sia rivolta una critica puntuale alle ragioni poste a fondamento della sentenza impugnata. Il giudizio di appello innanzi al giudice amministrativo ha natura di *revisio prioris instantiae*, i cui limiti oggettivi risultano segnati dai motivi di impugnazione. Pertanto, l'appello deve censurare le motivazioni della sentenza impugnata ed esporre le ragioni per le quali questa sarebbe erronea e da riformare. Le censure sono state analiticamente esposte nell'atto di appello e l'eccezione è infondata.

**17.1. Il motivo del ricorso di primo grado accolto dal primo Giudice si risolveva nella richiesta di sostituirsi alla stazione appaltante in valutazioni a essa riservate ed era radicalmente infondato.**

17.2. La giurisprudenza di questa Sezione è da tempo consolidata nel senso di ritenere che:

a) la valutazione delle offerte tecniche, effettuata dalla commissione attraverso l'espressione di giudizi e l'attribuzione di punteggi, a fronte dei criteri valutativi previsti dal bando di gara, costituisce apprezzamento connotato da chiara discrezionalità tecnica sì da rendere detta valutazione insindacabile salvo che essa sia affetta da manifesta illogicità;

b) il controllo del giudice è pieno, ossia tale da garantire piena tutela alle situazioni giuridiche private coinvolte; è vero che egli non può agire al posto dell'amministrazione ma può sicuramente censurare la scelta chiaramente inattendibile, frutto di un procedimento di

applicazione della norma tecnica viziato, e annullare il provvedimento basato su di essa;

c) lo schema del ragionamento che il giudice è chiamato a svolgere sulle valutazioni tecniche può essere così descritto:

c.1.) **il giudice può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito nell'attività amministrativa se ciò appare sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano spie tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco**, delle indagini specialistiche;

c.2.) il sindacato può anche consistere, ove ciò sia necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata, **nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto al criterio tecnico e al procedimento applicativo**;

c.3.) devono ritenersi superati ostacoli di ordine processuale capaci di limitare in modo significativo, in astratto, la latitudine della **verifica giudiziaria sulla correttezza delle operazioni e delle procedure in cui si concreta il giudizio tecnico** ma questo non toglie che, anche in relazione ad una non eludibile esigenza di separazione della funzione amministrativa rispetto a quella giurisdizionale, **il giudice non possa sovrapporre la sua idea tecnica al giudizio** non contaminato da profili di erroneità e di illogicità formulato dall'organo amministrativo al quale la legge attribuisce la penetrazione del sapere specialistico ai fini della tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto;

d) **se è assodato che il giudice ha pieno accesso al fatto, occorre aggiungere che l'accesso al fatto non può consentire la sostituzione del giudice alla pubblica amministrazione nelle valutazioni ad essa riservate**;

e) scontata l'opinabilità della valutazione, il giudice non può sostituirsi all'amministrazione, essendogli consentita la sola verifica di ragionevolezza, coerenza e attendibilità delle scelte compiute dalla stessa; **se è stata riscontrata una corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie, il giudice deve fermarsi, quando il risultato a cui è giunta l'amministrazione è uno di quelli resi possibili dall'opinabilità della scienza**, anche se esso non è quello che l'organo giudicante avrebbe privilegiato;

f) un conto, quindi, **è l'accertamento del fatto storico** (che precede ogni valutazione) e un conto è la contestualizzazione del concetto giuridico indeterminato richiamato dalla norma; quest'ultimo è fuori dall'accertamento del fatto e rientra nel suo apprezzamento, questo sì, sottratto alla completa sostituibilità della valutazione del giudice a quella dell'amministrazione;

g) in conclusione sul punto, il sindacato del giudice nel valutare la legittimità di valutazioni frutto di discrezionalità tecnica, è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo; dinanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può pertanto **ripercorrere il ragionamento** seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'iter logico seguito dall'autorità, senza però potersi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato (tra le

tante, Consiglio di Stato, Sez. V, 24 agosto 2023, n. 7931).

17.3. Nel caso che qui occupa il collegio va osservato che:

a) l'offerta tecnica di La Natura era perfettamente intellegibile (si veda documento 7 produzioni appellante) e non sussiste alcun difetto di istruttoria; va peraltro osservato che la sentenza di primo grado è stata criticata compiutamente nel ricorso in appello e non sussiste alcuna "MANCATA IMPUGNAZIONE DELLA "RATIO DECIDENDI" DELLA SENTENZA DI PRIMO GRADO" (pagina 17 della memoria di costituzione di SPES); è palesemente destituita di fondamento l'affermazione contenuta a pagina 4 della memoria depositata da SPES il 23 dicembre 2025 secondo cui "la pronuncia di primo grado si fonda su due motivi geneticamente distinti";

b) a tutto voler concedere era nella disponibilità della stazione appaltante ricorrere al soccorso istruttorio procedimentale che, in ogni caso, non è stato disposto poiché, effettivamente, l'offerta era comprensibile mediante una piana lettura alla luce dei criteri di valutazione contenuti nella *lex specialis* di gara;

c) il travisamento dei fatti denunciato dall'appellante è evidente dato che **la Commissione di gara aveva valutato le caratteristiche dell'offerta sulla base degli elementi forniti, valutazione che, peraltro, non presentava particolari elementi di complessità** (spazi da dedicare alla sgambatura e superficie ulteriore dei box);

d) i criteri di valutazione dell'offerta tecnica indicati al punto 18.1. del bando di gara consentivano agevolmente l'attribuzione dei punteggi alla luce dei documenti di gara e, gli elaborati grafici e le Schede tecniche dei servizi offerti erano indicati come "eventuali" dal punto 16 lettera b del bando di gara; non risulta decisiva la parte del bando dove si legge "allegare planimetria degli spazi" dato che alla mancata allegazione non risulta collegata alcuna sanzione in termini di decurtazione del punteggio, né di certo, a tale decurtazione poteva procedere il primo Giudice;

d) **quando la legge affida all'amministrazione il compito di trovare la regola del caso concreto**, il sindacato giurisdizionale è congegnato in forme che non si risolvono nella sostituzione del giudice all'amministrazione nell'assolvimento del compito che la legge ha conferito a quest'ultima;

e) il TAR ha, **evidentemente, operato un sindacato di tipo sostitutivo sulle valutazioni affidate alla** stazione appaltante, provvedendo **addirittura a decurtare i punteggi assegnati dalla Commissione mediante una lettura parziale e travisata** dei criteri del bando, sul presupposto che il bando prevedesse, in alcune sue parti, la preminenza valutativa accordata a fattori oggettivamente riscontrabili; i criteri quantitativi e tabellari erano effettivamente presenti nel bando (pagina 30) ma la lettura dello stesso non consentiva in alcun modo al giudice una decurtazione del punteggio per l'assenza di planimetrie.

17.4. Non è superfluo ricordare 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.

17.4.1. Che il criterio ermeneutico dettato dall'art. 1363 abbia carattere sussidiario, nel senso che il giudice dovrebbe farvi ricorso solo quando la volontà delle parti non risulti chiara in base ai criteri fissati dall' art. 1362 è orientamento da tempo superato. La giurisprudenza oggi dominante ritiene, invece, che sia necessario procedere al coordinamento delle varie clausole, prescritto dall'art. 1363, anche quando il senso letterale di una di esse non sia equivoco, posto che tale espressione, con il fondamentale criterio ermeneutico ad esso ispirato, va riferita all'intera formulazione della dichiarazione negoziale, in ogni sua parte e in ogni parola che la compone, senza limitazione ad una parte soltanto, qual è la singola clausola (tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. V, 2 luglio 2024, n. 5871 che richiama Cass. civ., Sez. III, 9 novembre 2020, n. 25090).

17.4.2. Il dato testuale, pur assumendo un rilievo fondamentale, non può essere ritenuto decisivo ai fini della ricostruzione del contenuto dell'accordo, giacché il significato delle dichiarazioni negoziali può ritenersi acquisito solo al termine del processo interpretativo, il quale non può arrestarsi alla ricognizione del tenore letterale delle parole, ma deve estendersi alla considerazione di tutti gli ulteriori elementi, testuali ed extratestuali, dal momento che un'espressione *prima facie* chiara può non apparire più tale, se collegata ad altre espressioni contenute nella stessa dichiarazione o posta in relazione al comportamento complessivo delle parti (Cass. civ., Sez. III, 11 gennaio 2006, n. 261).

17.4.3. Con la regola codificata nell'art. 1363, è stato introdotto nel nostro ordinamento il canone della totalità; dai singoli elementi di cui l'atto è formato si ricava il senso del tutto e, nel medesimo tempo, si deve intendere il singolo elemento in funzione del tutto di cui è parte integrante. Si tratta di un canone particolarmente importante nell'ambito della interpretazione degli atti di gara posto che, dichiarazioni rappresentative, o descrittive, o enunciative, devono intendersi prive di un qualche significato se quello che l'interprete gli attribuisce viola il canone della totalità.

17.4.5. È assai risalente e costituisce ormai *ius receptum* l'affermazione secondo cui all'interpretazione degli atti amministrativi si applicano normalmente le regole sull'interpretazione dei contratti, dato il loro carattere generale, sia pure con le dovute differenze tratte dalla circostanza che questi ultimi sono manifestazioni di un potere di cui sono il mezzo di esercizio per il perseguimento di pubblici interessi. Pertanto, anche per gli atti amministrativi vale la regola generale secondo la quale, nella loro interpretazione, bisogna indagare l'intenzione delle parti, o in genere dell'organo amministrativo autore dell'atto, e non limitarsi al senso letterale delle parole, interpretando inoltre le singole clausole le une per mezzo delle altre, onde attribuire a ciascuna di esse il senso che risulta dal complesso dell'atto (così la nota pronuncia della Cass. civ., 13 maggio 1964, n. 1142).

17.4.6. La lettura congiunta dei punti 16 e 18 del bando consentiva la valutazione, peraltro molto semplice, delle offerte tecniche, così come la commissione di gara ha fatto.

18. Occorre ora esaminare la “DOMANDA EX ART. 101 COMMA 2 C.P.A: OMESSA ATTRIBUZIONE PUNTEGGIO ALLA SPES” proposta a pagina 32 (punto 5.2.) della memoria di costituzione depositata da SPES il 12 agosto 2025.

18.1. SPES sostiene che:

a) *La sentenza oggetto del presente gravame ha decurtato 5 punti alla Società Agricola la Natura in relazione ai criteri in questione ma non ha esaminato la domanda della Spes in relazione alla riattribuzione dei relativi punteggi, confermando il punteggio attribuito dalla commissione di gara, pari a 77,11 punti (quindi 1,1 punto in relazione al criterio A1 e 1 punto in relazione al criterio A2): “Eliminando sei punti dal punteggio complessivo riconosciuto alla Società Agricola La Natura, la graduatoria vedrebbe al primo posto la ricorrente Spes con punti 77,11 e al secondo posto la Società Agricola con 72,85 punti” (All. 2, Pag. 19);*

b) *Tralasciando il criterio A2 che è oggetto di contestazione da parte dell'appellante, ma vista la formulazione comparativa dei criteri in questione, si ritiene che all'accertamento della non debenza di punti alla Natura per il criterio A1 per come statuito nella sentenza impugnata, avrebbe dovuto conseguire automaticamente l'attribuzione alla Spes del punteggio massimo previsto quantomeno dal suddetto criterio, ovvero 3 punti (in luogo di 1,1 riconosciuto: per una differenza di 1,9 da attribuire) per un punteggio complessivo di 79,01 punti (77,11 riconosciuto dalla commissione di gara + 1,9 = 79,01). In virtù di ciò, anche qualora fossero decurtati 6 punti alla Spes (di cui al quarto motivo di appello: 1 punto per il criterio A1 e 5 punti per il criterio C) quest'ultima deterrebbe un punteggio di 73,01 (79,01 – 6), comunque superiore a quello attribuito alla Natura, pari a 72,85, dacché ne deriva che al rigetto del terzo motivo di appello consegue automaticamente l'inammissibilità del quarto per carenza d'interesse ad agire.*

18.2. Si tratta di argomenti infondati. Una volta chiarito che l'attribuzione dei punteggi effettuata dalla Commissione di gara era perfettamente in linea con le previsioni di bando, la graduatoria è comunque cristallizzata con l'aggiudicazione della gara a La Natura e, lo si ribadisce, il sindacato del giudice nel valutare la legittimità di valutazioni frutto di discrezionalità tecnica, è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo

19. Al punto 5.3. della memoria di costituzione più volte citata SPES eccepisce “INAMMISSIBILITÀ EX ARTT. 101, I COMMA; 64 II COMMA; 104 C.P.A”. Si tratta del quarto motivo di appello principale su cui, però, con l'accoglimento del terzo, La Natura non ha interesse alla sua decisione. La statuizione di accoglimento del terzo motivo di appello regge autonomamente la presente decisione.

20. Per le ragioni sopra esposte il ricorso in appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania n. 5192/2025, deve essere integralmente respinto il ricorso di primo grado.

Le spese del doppio grado di giudizio, vista l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

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 la Campania n. 5192/2025 respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore