

## **Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza n. 2427 del 23 marzo 2026**

Appalti pubblici – Interpretazione *lex specialis* – Non utilizzabile per integrare o introdurre elementi non deducibili dal testo

Publicato il 23/03/2026

**N. 02427/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 04583/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4583 del 2025, proposto da (...), in qualità di capogruppo/mandataria dell'(...), costituita con (...), (...), (...), (...), (...), (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

### **contro**

Azienda Sanitaria (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

### **per la riforma**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Quinta) n. 1896/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria (...);

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto da (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2026 il Cons. Raffaello Scarpatò, uditi per le parti gli avvocati presenti in udienza e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. L'(...) (di qui in poi Associazione (...), ovvero Associazione ricorrente o appellante), ha partecipato, in qualità di capogruppo/mandataria dell'(...), costituita con (...), (...), (...), (...), (...), (...), alla procedura per l'affidamento in convenzione del “*Servizio di trasporto sanitario in emergenza urgenza 118 incluse le postazioni di automedica*”, indetta dall'A.S.L. (...), ed ha impugnato, dinanzi al T.a.r. per la Campania, Napoli, l'aggiudicazione del lotto n. 5/E della procedura di gara, disposto dall'A.S.L. in favore dell'Associazione (...) (di qui in poi Associazione (...)), prima classificata con il punteggio di 100, seguita con il punteggio di 98,96 dall'Associazione ricorrente.

2. Con successivi ricorsi per motivi aggiunti, proposti a seguito dell'accesso agli atti della procedura di gara, l'Associazione (...) ha lamentato l'illegittima attribuzione di punteggio in favore dell'aggiudicataria, in relazione ai criteri valutativi attinenti al “*modello organizzativo*”, alla “*rete aziendale*” ed alle “*Procedure adottate a salvaguardia dell'ambiente sia in termini di mezzi che di organizzazione*”; inoltre, l'Associazione ricorrente ha contestato l'utilizzabilità del terreno indicato dall'Associazione (...) come luogo di stazionamento delle ambulanze, la mancata verbalizzazione delle operazioni di attribuzione dei punteggi da parte dei commissari di gara e l'errata

attribuzione di punteggio in relazione al criterio 2.3 (relativo all'anzianità delle ambulanze da impiegare per il servizio).

3. L'Associazione (...) ha proposto ricorso incidentale, seguito da motivi aggiunti, deducendo l'illegittima mancata esclusione dalla gara della ricorrente principale, nonché l'illegittimità della *lex specialis* nella parte in cui la stessa non aveva considerato anche le automediche (oltre alle ambulanze) ai fini del punteggio relativo alla vetustà dei mezzi.

4. Con la sentenza in questa sede impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso principale ed i successivi motivi aggiunti, dichiarando improcedibili il ricorso incidentale ed i relativi motivi aggiunti.

5. Avverso la decisione ha proposto appello l'Associazione (...), appuntando le proprie censure sulla parte della sentenza in cui il T.a.r., dopo aver accolto in parte il motivo di ricorso relativo all'attribuzione del punteggio in relazione al sub-criterio 2.3, aveva riscontrato il mancato superamento della prova di resistenza da parte dell'Associazione ricorrente. A tal riguardo, il primo giudice aveva ritenuto non condivisibile la modalità di calcolo "a giorni" proposta dall'Associazione (...), rilevando che l'avviso pubblico ed il capitolato speciale avevano fatto riferimento all'anno di immatricolazione, con la conseguenza che alla ricorrente principale avrebbe dovuto essere attribuito il punteggio di 8,8 (in luogo di quello di 8 assegnato dalla Commissione), comunque inidoneo a consentirle di scavalcare l'aggiudicataria.

6. L'appellante ha contestato tale ultima statuizione deducendo di aver offerto n. 5 ambulanze con una media aritmetica di anzianità inferiore ad un anno e, conseguentemente, meritevole dell'assegnazione dei 10 punti quantitativi (in luogo degli 8 punti attribuiti dalla Commissione valutatrice e degli 8,8 punti riconosciuti dal T.a.r.).

6.1. In particolare, secondo le deduzioni dell'appellante, la Commissione valutatrice avrebbe dovuto assegnare i punteggi prendendo a riferimento la media

degli anni di vetustà delle ambulanze, calcolati in giorni, decorrenti dall'immatricolazione, fino alla data di scadenza del termine di presentazione delle offerte. L'applicazione di tale modalità di calcolo avrebbe conseguentemente consentito all'Associazione (...) di ottenere il massimo punteggio, scavalcando l'aggiudicataria, poiché la "la media di vetustà" delle autombulanze messe a disposizione per l'esecuzione del servizio risultava inferiore all'anno.

6.2. Inoltre, l'Associazione appellante ha precisato che, pur a voler ritenere corretta la modalità di calcolo utilizzata dal T.a.r., il punteggio di 8.8 avrebbe dovuto essere arrotondato per eccesso a 9 punti, il che le avrebbe consentito di pareggiare l'offerta dell'aggiudicataria. Allo stesso modo, anche a voler prendere a riferimento il solo anno di immatricolazione dei veicoli, il risultato non sarebbe stato diverso, atteso che 4 delle 5 ambulanze offerte risultavano immatricolate da meno di 1 anno al termine di scadenza per la presentazione delle offerte e, solo una, da 2 anni.

7. Si è costituita l'Azienda Sanitaria (...), chiedendo la reiezione dell'appello.

8. Ha proposto appello incidentale l'Associazione (...), impugnando la sentenza nella parte in cui il T.a.r. ha interpretato il sub-criterio 2.3 del Capitolato tecnico escludendo dal computo dell'anzianità le automediche, includendovi le sole autoambulanze e nella parte in cui il primo giudice ha dichiarato improcedibile il ricorso incidentale per carenza di interesse, deducendo di avere interesse ad una statuizione sui motivi di ricorso incidentale diretti ad ottenere la sottrazione di un rilevante punteggio in danno dell'Associazione (...).

L'Associazione (...) ha dunque riproposto i motivi del ricorso incidentale, in tesi idonei ad impedire all'appellante principale di divenire aggiudicataria, nell'ipotesi di accoglimento dell'appello principale. In particolare, l'appellante incidentale ha dedotto che l'Associazione (...) avrebbe dovuto essere esclusa, per aver indicato in offerta un'ambulanza priva di una idonea autorizzazione sanitaria, in violazione dell'art. 6 dell'Avviso Pubblico, con riflessi anche in tema di attribuzione di

punteggio. Inoltre, ha lamentato un'erronea attribuzione di punteggio in favore dell'(...) di cui fa parte l'appellante principale, in relazione al criterio 4.1., (anzianità nel servizio effettuato per conto del sistema 118).

9. All'udienza pubblica del 8 gennaio 2026 l'appello principale e quello incidentale sono stati trattenuti in decisione.

10. L'esame logico delle questioni impone di trattare in via prioritaria, rispettivamente, il primo motivo di appello incidentale ed i motivi di appello principale, che risultano entrambi infondati, il che determina l'improcedibilità, per carenza di interesse, degli ulteriori motivi di appello incidentale.

11. Il sub-criterio 2.3 del Capitolato tecnico è così formulato:

*“Media aritmetica degli anni di anzianità delle ambulanze del lotto (anzianità che comunque per ciascuna ambulanza non può superare i cinque anni come previsto dal capitolato tecnico) dalla prima immatricolazione calcolata all'atto della scadenza del bando). L'Associazione indica in Offerta Tecnica con indicazione le rispettive targhe, anno di immatricolazione e chilometraggio alla data di presentazione dell'offerta;*

*1 anno = 10 punti*

*2 anni = 8 punti*

*3 anni = 6 punti*

*4 anni = 4 punti*

*5 anni = 2 punti*

*>5anni = 0 punti”.*

11.1. Il sub-criterio in oggetto richiede chiaramente agli operatori economici di indicare gli anni di anzianità delle sole ambulanze e non degli altri mezzi richiesti per l'esecuzione del servizio (automediche).

11.2. Tale inequivoca indicazione non è suscettibile di essere interpretata in via analogica, includendovi anche le automediche.

11.3. E' vero infatti che nelle procedure di gara, ai fini dell'interpretazione delle clausole della *lex specialis*, la giurisprudenza ha ritenuto talvolta applicabili le norme

in materia di contratti, ma con l'importante precisazione che detto richiamo ha riguardato anzitutto il criterio letterale e quello sistematico, ex artt. 1362 e 1363 cod. civ., con la conseguenza che dette clausole non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in una funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione e, soltanto ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, deve essere prescelto dall'interprete il significato più favorevole al concorrente (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n.3253; sez. V, 15 febbraio 2023, n. 1589; id. 29 novembre 2022, n. 10491; id. 4 ottobre 2022, n. 8481).

11.4. Non è pertanto predicabile l'interpretazione della *lex specialis* sostenuta dall'appellante incidentale, tesa a dimostrare la ricomprensione anche delle automediche nel computo dei mezzi oggetto di valutazione, valorizzando altre clausole del bando e del capitolato, ovvero l'importanza delle medesime automediche nell'economia del servizio, e ciò in quanto gli ulteriori criteri di interpretazione suggeriti dall'Associazione (...) - che obliterano il chiaro dato letterale - potrebbero essere presi in considerazione soltanto nel caso in cui vi fosse un'aporia tra i vari documenti costituenti la *lex specialis*, tale da impedire l'interpretazione in termini strettamente letterali (cfr. Cons. Stato, sez. sez. V. 28 maggio 2025, n. 4635). L'interpretazione delle clausole del bando, pertanto, deve svolgersi per quanto possibile sul piano letterale, al fine di assicurare la massima trasparenza delle regole di gara ed evitare che l'attività ermeneutica assuma funzione integrativa.

11.5. Nessuna aporia può invece rinvenirsi nel caso del sub-criterio 3.2, poiché, com'è stato osservato dal primo giudice, risulta non illogica né irrazionale la limitazione della valutazione sulla vetustà dei mezzi solo alle ambulanze, poiché esse sono direttamente ed esclusivamente imputate al trasporto del paziente.

11.6. E del resto, l'applicazione delle regole sull'interpretazione del contratto (art.

1362 e ss. c.c.) al bando di gara ed agli altri documenti della *lex specialis*, talvolta ammessa dalla giurisprudenza del giudice amministrativo nei limiti sopra richiamati, non può essere intesa, come preteso dall'appellante incidentale, traponendo, *sic et simpliciter*, la disciplina civilistica nell'ambito di un rapporto non paritetico e, soprattutto, in relazione ad un atto – il bando (ma lo stesso vale per gli altri documenti che compongono la *lex specialis*) – che non ha natura contrattuale. A tal riguardo, è utile rilevare che il bando di gara ha natura giuridica di atto amministrativo generale e contiene clausole generali ed astratte, rivolte a soggetti non ancora determinati, ma determinabili solo a posteriori.

11.7. Da tale angolo prospettico, emergono chiaramente le differenze rispetto alle clausole di un contratto di diritto privato, a cui si applicano, naturalmente, le norme sull'interpretazione dei contratti, recate dagli articoli 1362 -1371 del codice civile.

Queste ultime tendono, come noto, alla ricerca della volontà effettiva dei contraenti, che è riconducibile a soggetti determinati ed è espressa in un determinato testo.

Ed è per questo motivo che, nell'ambito delle norme sull'interpretazione del contratto, assumono rilievo preliminare le norme sull'interpretazione soggettiva (artt. 1362 – 1365), tese a chiarire la comune intenzione delle parti, con conseguente ammonimento del legislatore nei confronti dell'interprete a non limitarsi al senso letterale delle parole.

Solo nel caso in cui l'indagine sulla comune volontà delle parti non abbia portato ad alcun risultato utile, il codice civile consente di utilizzare le norme di interpretazione oggettiva (artt. 1367 – 1370) e, tra di esse, innanzitutto l'interpretazione secondo buona fede.

11.8. Al contrario, in relazione ai documenti che compongono la *lex specialis* di gara, non è predicabile l'applicazione diretta delle regole sull'interpretazione soggettiva, non sussistendo accordo alcuno su clausole redatte unilateralmente dalla stazione

appaltante in un regolamento che assume, una volta reso noto, anche la natura di invito ad offrire, pur rimanendo saldamente un atto amministrativo generale.

11.9. Ne consegue che, nell'interpretazione del bando, il criterio letterale assume un valore assolutamente preminente, risultando maggiormente calzante, sotto questo angolo prospettivo, l'accostamento ai criteri dettati dal medesimo codice civile in relazione all'interpretazione della legge in generale (art. 12 cd. "preleggi"), con costante ricerca del senso "*fatto palese dal significato proprio delle parole*", piuttosto che quelli relativi all'interpretazione del contratto.

11.10. Ed è in questo senso che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha già ripetutamente avuto modo di osservare che le regole contenute nel bando di gara - ma stesso discorso vale per gli avvisi con cui è indetta una procedura per l'erogazione di contributi pubblici per l'identica natura giuridica - vincolano rigidamente l'operato dell'amministrazione procedente, la quale è obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità per preservare i principi di affidamento e di parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse di modificare le regole (o anche disapplicarle) a seconda delle varie condizioni dei partecipanti; per questa ragione il bando deve essere interpretato in termini strettamente letterali (*ex plurimis*, Cons. St. sez. V, 6 maggio 2022, n. 3561).

11.11. Applicando le soprarichiamate coordinate ermeneutiche al caso oggetto del presente giudizio, deve ritenersi che l'inclusione di un elemento non previsto (automedica), nella valutazione del sub-criterio 3.2, costituisca un'indebita, arbitraria ed inammissibile integrazione postuma della legge di gara, come tanto non ammessa, dovendosi considerare le sole ambulanze idonee a consentire l'attribuzione di punteggio in relazione all'anzianità dei mezzi.

12. Respinto il primo motivo dell'appello incidentale, può passarsi all'esame dei motivi posti a fondamento dell'appello principale, in relazione alle modalità di attribuzione del punteggio per la vetustà delle autoambulanze offerte in gara,

relativamente al quale il sub-criterio 3.2 reca un riferimento esplicito agli “*anni di anzianità*” dei mezzi, decorrenti “*dalla prima immatricolazione*” fino “*all’atto della scadenza del bando*”.

12.1. L’interpretazione più aderente alla disposizione e rispettosa del dato letterale, impone, pertanto, di prendere a base del calcolo dell’anzianità del mezzo l’anno di immatricolazione, contando quante annualità sono trascorse da quella data fino data di scadenza del bando, facendo riferimento all’anno di prima immatricolazione del mezzo, da considerarsi quindi nella sua interezza.

12.2. E del resto l’immatricolazione del veicolo, notoriamente indicata con riferimento alla relativa annualità, identifica il momento in cui il mezzo viene iscritto nei pubblici registri ed è autorizzato a circolare legalmente su strada (art. 93 del Codice della strada); pertanto, l’anno di immatricolazione indica l’età amministrativa del mezzo e, cioè, il momento a partire dal quale il veicolo è riconosciuto giuridicamente quale mezzo circolante, ed è infatti preso in considerazione sotto molteplici aspetti che concernono, a titolo esemplificativo, la sottoposizione del mezzo agli obblighi di revisione (art. 80 del Codice della Strada), ovvero l’attribuzione di una determinata classe ambientale (con implicazioni considerevoli in tema di pagamento del bollo auto, dei divieti di circolazione etc.).

12.3. Risulta pertanto corretto il metodo di valutazione dell’anzianità delle ambulanze indicato dal T.a.r. per la Campania nella sentenza impugnata, poiché il sub criterio in questione richiedeva di computare l’anzianità partendo dall’immatricolazione, espressa con riferimento all’anno di riferimento, fino alla data di scadenza del bando, con la conseguenza che all’appellante avrebbero dovuto essere attribuiti 8,8 punti (corrispondenti al punteggio di 44 che si ottiene sommando, ai 30 punti spettanti per le 3 ambulanze immatricolate nel 2023, 8 punti per l’ambulanza immatricolata nel 2022 e 6 punti per quella immatricolata nel 2021), valutazione migliorativa che comunque non le avrebbe consentito di sopravanzare l’aggiudicataria.

12.4. Risulta invece del tutto privo di fondamento il metodo di attribuzione del punteggio invocato dall'appellante, che si basa, piuttosto, su di un metodo di computo non previsto dalla *lex specialis*, consistente in un calcolo "a giorni" dell'anzianità del mezzo, poi rapportata "in anni" in sede di computo della media aritmetica, con riferimento all'intero parco autoambulanze.

Tale peculiare modalità di calcolo, oltre a non essere prevista dal sub-criterio 2.3, lo contraddice, perché finisce con lo svalutare l'anzianità del singolo automezzo, che invece è chiaramente posta dal criterio in questione quale principale parametro per l'attribuzione dei punteggi.

12.5. Ciò posto, l'appellante non ha neppure indicato sulla base di quale disposizione della *lex specialis* di gara il punteggio ritenuto corretto dalla sentenza del T.a.r. (punti 8,8) avrebbe in ogni caso dovuto essere arrotondato per eccesso a 9 punti, né è contestato che all'offerta dell'aggiudicataria sarebbe spettato il maggior punteggio di 10, avendo la stessa indicato 5 ambulanze immatricolate tutte nell'anno 2023.

13. Per questi motivi, l'appello principale ed il primo motivo dell'appello incidentale devono essere respinti. I rimanenti motivi di appello incidentale devono essere conseguentemente dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

14. Le spese del grado possono essere integralmente compensate tra le parti, in ragione della peculiare natura delle questioni tecniche trattate e della sostanziale soccombenza reciproca.

In ragione dell'esito del giudizio, l'appellante principale e l'appellante incidentale sopportano ciascuna in via definitiva i rispettivi contributi unificati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, respinge l'appello principale ed il primo motivo di appello incidentale; dichiara improcedibili, per sopravvenuta carenza di interesse, i residui

motivi di appello incidentale.

Spese compensate.

Contributi unificati irripetibili.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Raffaello Scarpato**

**IL PRESIDENTE**

**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**