

TAR Puglia, Sezione Seconda, Sentenza n. 421 del 31 marzo 2026

Appalti pubblici – Criterio dell'OEPV – Criteri tabellari di valutazione offerta –
Neutralizzazione valutazione aspetti qualitativi – Illegittimità

Pubblicato il 31/03/2026

N. 00421/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00462/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm;

sul ricorso numero di registro generale 462 del 2026, proposto da: (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Lofoco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda sanitaria locale (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...) s.r.l., (...) S.T.P.R.L., (...) s.a.s. di (...) – Società tra Professionisti, (...) s.r.l.,

non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensiva,

della Deliberazione del Commissario Straordinario dell'ASL (...) n. 1490 del 9 dicembre 2025 di aggiudicazione del Lotto 2 (Servizio di consulente del lavoro e di elaborazione buste paga), nell'ambito della "Procedura di gara aperta ai sensi dell'art. 71 del D. Lgs. 36/2023, per l'affidamento dei servizi di consulenza fiscale e commerciale, consulente del lavoro e di elaborazione buste paga e adempimenti connessi, di responsabile del servizio di Prevenzione e Protezione per la Sicurezza (RSPP), per le esigenze della società Sanità Service ASL (...), per il periodo 2025-2026-2027", nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa; Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2026 il dott. Carlo Dibello e uditi l'avv. (...), per la ricorrente, e l'avv. (...), per l'Azienda sanitaria resistente;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Premesso che

- lo studio (...) ha domandato al Tar adito l'annullamento:

a) della deliberazione del Commissario Straordinario dell'ASL (...) n. 1490 del 9 dicembre 2025, con cui è stata disposta l'aggiudicazione del "Lotto 2 – Servizio di consulente del lavoro e di elaborazione buste paga e adempimenti connessi per le esigenze della Sanita service Asl (...) Srl" (CIG: (...)) in favore della società controinteressata (...) STP S.r.l.;

b) del diniego all'annullamento del bando in via di autotutela, per come richiesto dalla ricorrente e disatteso da controparte, rimasta pressoché silente; comunque del diniego ove si ritenga sia stato espresso nel provvedimento di aggiudicazione;

c) di tutti i verbali di gara della commissione giudicatrice, ivi inclusi i verbali di seduta pubblica e riservata, con particolare riferimento a quelli contenenti le operazioni di valutazione delle offerte tecniche ed economiche e la formazione della graduatoria finale per il Lotto 2;

d) della nota della Direzione Strategica Aziendale ASL (...), richiamata nella Deliberazione n. 1490/2025, con cui è stata rigettata l'istanza di annullamento in autotutela presentata dalla odierna ricorrente in data 10 settembre 2025;

e) ove occorra e per quanto di ragione, del bando di gara, del Disciplinare di Gara, del Capitolato Speciale d'Appalto e di ogni altro atto della *lex specialis*, con specifico riferimento agli artt. 18 e 18.1 del Disciplinare di Gara, nella parte in cui prefigurano criteri di valutazione dell'offerta tecnica palesemente illogici, sproporzionati e lesivi della par condicio;

f) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, ivi compreso il contratto, medio tempore stipulato, che si chiede di annullare, ai sensi degli artt. 121 e 122 c.p.a;

- in fatto è emerso che - con deliberazione n. 451 del 10 marzo 2025, l'ASL (...) ha indetto una procedura di gara aperta, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento di servizi di consulenza per le esigenze della Sanita service ASL (...) S.r.l., suddivisa in tre lotti;

- il Lotto 2, oggetto del presente gravame, concerne il "Servizio di consulente del lavoro e di elaborazione buste paga e adempimenti connessi", per un importo a base d'asta di € 165.000,00 per 36 mesi”;

- il criterio di aggiudicazione prescelto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, con un'incidenza di 70 punti per l'offerta tecnica e 30 per quella economica;

- lo Studio (...), odierno ricorrente, ha presentato la propria offerta per il Lotto 2, forte di una comprovata e ultra-decennale esperienza specifica nel settore e, in particolare, proprio con le società in house del sistema sanitario pugliese, inclusa la

stessa Sanitaservice ASL (...);

- all'esito delle operazioni di gara, lo Studio (...) si classificava al quinto posto con un punteggio totale di 67,25 (65 punti per l'offerta tecnica e 2,25 per quella economica), mentre la società controinteressata (...) S.r.l. è risultata aggiudicataria con un punteggio complessivo addirittura pari a 95;

- prima dell'aggiudicazione, lo Studio (...), rilevando illegittimità nella *lex specialis* e nell'operato della Commissione, ha presentato formale istanza di annullamento in autotutela del bando, che è rimasta inevasa, se non con un accenno nel provvedimento di aggiudicazione, n. 1490 del 9 dicembre 2025;

- la stessa Amministrazione si è avvalsa di un parere legale *pro veritate*, del quale la ricorrente è stata messa a conoscenza, e comunque protocollato prima dell'aggiudicazione, che ha confermato le criticità sollevate e ha raccomandato espressamente l'annullamento in autotutela della procedura;

- l'ASL (...), con la deliberazione n. 1490 del 9 dicembre 2025, qui impugnata, una volta verificata la consistenza e cogenza delle valutazioni rese dalla commissione, in esito a procedimento di accesso agli atti, ignorando il parere legale e le contestazioni dei concorrenti, ha aggiudicato in favore di (...) STP S.r.l.;

Considerato che sono state articolate le seguenti censure:

1.-VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, 108 DEL D.LGS. 36/2023. - ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ MANIFESTA, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E CONTRADDITTORIETÀ. - VIOLAZIONE DELLA LEX SPECIALIS (ART. 4,7,8.9.1,13.1.,16, 17, 18). - ERRONEA QUALIFICAZIONE DEI CRITERI DI VALUTAZIONE E SVIAMENTO DELLA PROCEDURA DA OEPV A GARA AL PREZZO PIÙ BASSO;

2-VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 94, 95 E 108 DEL D.LGS. 36/2023. - VIOLAZIONE ART. 3 L. 2141/90 ED ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE. - VIOLAZIONE DEI

PRINCIPI DI PAR CONDICIO, TRASPARENZA E MASSIMA CONCORRENZA. - ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DEI FATTI ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI. - MANIFESTA ILLOGICITÀ, IRRAZIONALITÀ ED INGIUSTIZIA;

3.-VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 108, COMMA 7, DEL D.LGS. 36/2023 E DELL'ART. 46-BIS DEL D.LGS. 198/2006. - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ, RAGIONEVOLEZZA E NON DISCRIMINAZIONE. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA;

4.-VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 2 DELLA LEGGE N. 241/1990. - VIOLAZIONE ART. 3 L. 241/90, ED ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ INTRINSECA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA;

5.-ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DELLA LEX SPECIALIS (ARTT. 18 E 18.1 DEL DISCIPLINARE DI GARA) PER CONTRADDITTORIETÀ, ILLOGICITÀ E VIOLAZIONE DELL'ART. 108 D.LGS. 36/2023, RILEVATA IN ESITO ALLA FASE DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE;

- l'Azienda sanitaria locale resistente si è costituita in giudizio per resistere al ricorso e ha depositato memoria con la quale ha preso posizione in relazione alle singole censure di parte ricorrente insistendo per il respingimento del gravame;

- alla Camera di consiglio del 24 marzo 2026, fissata per la trattazione della domanda cautelare richiesta dallo Studio ricorrente, è stato dato avviso alle parti della possibilità di definire la controversia con sentenza in forma semplificata, ai sensi degli articoli 60 e 120 del codice del processo amministrativo;

Ritenuto che:

- il ricorso sia fondato avuto riguardo al primo motivo con il quale lo studio lamenta la violazione dell'articolo 108 del decreto legislativo n. 36 del 2023, oltre ad una serie di ipotesi sintomatiche dell'eccesso di potere in cui è incorsa

l'Amministrazione resistente nella gestione della procedura ad evidenza pubblica in esame e la stessa violazione del disciplinare;

-più in dettaglio, come correttamente evidenziato dalla difesa dello studio ricorrente, il disciplinare di gara, pur prevedendo formalmente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, abbia di fatto neutralizzato ogni confronto qualitativo, trasformando la selezione in una mera gara al prezzo più basso, in palese contrasto con la natura intellettuale e fiduciaria delle prestazioni richieste;

- l'articolo 18.1. del Disciplinare di gara, recante i Criteri di valutazione dell'offerta tecnica, abbia erroneamente qualificato criteri di valutazione tipicamente discrezionali, quali la pregressa e specifica esperienza, le proposte di miglioramento e di innovazione dei servizi offerti, rispetto a quelli descritti nella documentazione di gara, le qualità ed esperienze specifiche maturate dai componenti del gruppo di lavoro alla stregua di criteri *tabellari*, ossia criteri meritevoli di attribuzione di punteggi fissi e predefiniti in ragione dell'offerta o mancata offerta di quanto specificamente richiesto;

- come emerge dai verbali di gara e come ammesso nello stesso parere legale interno commissionato dall'ASL (...), la Commissione abbia conseguentemente abdicato al proprio ruolo valutativo, attribuendo in modo automatico e acritico il punteggio massimo a quasi tutti i concorrenti per detti criteri, senza alcuna comparazione;

- il parere legale *pro veritate* richiesto dalla stessa Stazione Appaltante e depositato agli atti abbia confermato l'errore in argomento assumendosi che "*... il disciplinare di gara ha qualificato erroneamente tutti i criteri di valutazione dell'offerta tecnica come "criteri tabellari"*";

Ritenuto ancora che:

- l'articolo 108, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, volto a disciplinare i criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e

forniture, stabilisce che, una volta individuato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come nella specie, *“la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici”*;

- il *modus operandi* della Stazione appaltante nella predisposizione della *lex specialis* di gara abbia vanificato la *ratio* dell'art. 108 del d.lgs. 36/2023, che impone alla stessa Stazione Appaltante di valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta per assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo;
- la procedura di gara controversa sia stata caratterizzata da una evidente distorsione del meccanismo concorrenziale e dalla trasformazione illegittima della gara medesima in una gara al ribasso;
- non possa trovare accoglimento la tesi dell'Amministrazione resistente di un'applicazione discrezionale del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa atteso che, nel caso in esame, siffatta discrezionalità ha comportato la minus valutazione del profilo intellettuale dei servizi richiesti;
- gli esiti della gara debbano essere pertanto invalidati, con conseguente riedizione della gara secondo un criterio di aggiudicazione coerentemente applicato dalla Stazione appaltante;
- le spese seguano la soccombenza e si liquidino come da dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla tutti gli atti impugnati.

Condanna l'Asl (...) al pagamento delle spese processuali che liquida in favore della parte ricorrente nella misura di € 2.000,00, oltre al rimborso del contributo unificato e agli accessori come per legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2026 con
l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Danilo Cortellessa, Referendario

L'ESTENSORE

Carlo Dibello

IL PRESIDENTE

Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO