



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 5293 del 2025, proposto da Società Socioculturale Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B2BAA131F2, rappresentata e difesa dagli Avvocati Michele Perrone e Angelo Michele Benedetto, con domicilio eletto presso lo studio Michele Perrone in Roma, via Barnaba Tortolini n.30;

contro

Egle Soc Coop, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Fabrizio Mangia, con domicilio eletto presso il suo studio in Collepasso, piazza Vittoria 5;

nei confronti

Comune di Nardò (Le), Ambito Territoriale n. 3 Nardò (Comuni Nardò - Copertino - Galatone - Leverano - Porto Cesareo – Seclì), non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, Sez. II, n. 1039 del 2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Egle Soc Coop;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2025 il Cons. Francesca Picardi e uditi per le parti gli Avvocati Perrone, Benedetto e Mangia;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.Egle Soc.Coop. a r.l., con ricorso notificato all'Amministrazione resistente in data 7 dicembre 2024 ed alla controinteressata in data 20 dicembre 2024, ha impugnato l'aggiudicazione, da parte del Comune di Nardò, alla Società socioculturale cooperativa sociale ed il conseguente affidamento del servizio di integrazione scolastica rivolta a alunni diversamente abili delle scuole per tutti i gradi inferiori di istruzione, avvenuta all'esito della procedura di gara, chiedendo anche il subentro nel servizio.

2.Il T.a.r. ha accolto il ricorso e condannato l'Amministrazione resistente a provvedere all'aggiudicazione alla ricorrente, ritenendo fondata la censura proposta relativamente al profilo di omessa indicazione dei prezzi unitari nell'ambito dell'offerta economica dell'aggiudicataria, in violazione dell'art. 23 del bando di gara (ai sensi del quale, l'offerta economica firmata secondo le modalità richieste deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: prezzo complessivo, ribasso percentuale, prezzi unitari, al netto di iva, nonché degli oneri per la sicurezza dovuti a rischi da interferenze). Nella sentenza si legge che "l'omessa indicazione dei prezzi unitari della relativa offerta economica, oltre ad essere pacificamente ammessa.....nonché a non essere smentita documentalmente..., emerge chiaramente anche dal tentativo di ottenere l'interpretazione abrogans della clausola escludente ...con la formulazione di un quesito sottoposto in corso di causa alla stazione appaltante". Si è, inoltre, rigettata l'eccezione di nullità della clausola, precisando che non si tratta della previsione di un requisito di partecipazione, ma di una prescrizione, priva di alcun margine di ambiguità, di natura tecnico-procedurale relativamente alla modalità di formulazione dell'offerta, soggetta, pertanto, ad onere di impugnazione.

3.Avverso tale sentenza ha proposto appello la controinteressata, deducendo: 1) la violazione degli artt. 41, comma 2, 35, comma 1, lett. a, e 120, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010, non avendo la sentenza dichiarato irricevibile il ricorso, notificato tardivamente alla controinteressata (e, cioè, solo in data 20 dicembre 2024), nonostante la ricorrente fosse venuta a conoscenza dell'aggiudicazione e dell'offerta economica (a

cui si riferisce il motivo accolto) già in data 7 novembre 2024; 2) la violazione dell'art. 35, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 104 del 2010, non essendosi il T.a.r. pronunciato sull'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e per il divieto del principio *nemo potest venire contra factum proprium*, atteso che anche la ricorrente ha ommesso l'indicazione nell'offerta economica dei prezzi unitari; 3) la violazione degli artt. 13, 16, 23, 17 del disciplinare di gara e dell'art. 20 del capitolato, oltre che dei principi del *clare loqui* e del *favor participationis*, in considerazione del carattere sproporzionato della esclusione. Con tale ultima censura l'appellante ha lamentato che, contrariamente alla conclusione del giudice di primo grado, secondo cui l'art. 23 della *lex specialis* è chiarissimo, il contenuto della clausola è in contrasto con altre disposizioni della legge di gara e che nel file previsto per la presentazione telematica dell'offerta economica non era possibile l'indicazione di voci diverse da quelle espressamente contemplate e, dunque, non era possibile indicare i prezzi unitari (informazione, peraltro, superflua, fondandosi l'attribuzione del punteggio solo sul ribasso per le spese generali ed essendo le tariffe orarie già disciplinate dall'art. 4 del capitolato), per cui, al massimo, si sarebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio ai fini della conferma dell'applicazione dell'art. 4.

Si sono costituiti nel giudizio di appello il Comune e la controinteressata. Quest'ultima ha allegato non aver ricevuto alcuna comunicazione in ordine all'aggiudicazione ed avere preso visione della documentazione relativa all'offerta economica dell'aggiudicataria solo in data 5 novembre 2024 e di quella relativa all'offerta tecnica solo in data 21 novembre 2024, all'esito di istanza di accesso ed instaurazione di un contenzioso, successivamente abbandonato; avere inserito nella piattaforma telematica relativa alla gara, al momento della presentazione dell'offerta, un allegato contenente l'indicazione dei prezzi unitari; ha, inoltre, ribadito l'erroneità del punteggio attribuito per l'offerta economica ed anche per quella tecnica, tenuto conto delle ore di servizio aggiuntivo e di quelle di formazione inserite nella sua offerta.

All'udienza pubblica del 18 dicembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado deve essere dichiarato inammissibile, in accoglimento del primo motivo di appello, con conseguente assorbimento degli ulteriori motivi.

Né possono essere esaminati gli ulteriori motivi del ricorso introduttivo del giudizio, assorbiti in primo grado e riproposti in questa sede, stante l'inammissibilità del ricorso.

4.1. Preliminarmente occorre rilevare che l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa tempestiva notifica al controinteressato, essendo riconducibile a quelle rilevabili di ufficio, può essere proposta senza limiti di decadenza, salvo la formazione del giudicato implicito, come stabilisce l'art. 104, primo comma, c.p.a., per cui, anche se non è stata sollevata in primo grado, può essere formulata con i motivi di appello.

4.2. Ai sensi dell'art. 41, secondo comma, c.p.a., qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge (nel caso di specie, entro il termine di 30 giorni ex art. 120, secondo comma, c.p.a.), decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge.

Deve sottolinearsi che la piena conoscenza, che deve essere accertata in modo certo e rigoroso, integra un dies a quo del termine di impugnazione dell'atto amministrativo alternativo alle eventuali prescritte comunicazioni o notificazioni, come desumibile dall'uso della congiunzione disgiuntiva "o".

L'art. 41 c.p.a. deve essere coordinato con il successivo art. 120, secondo comma, secondo periodo, c.p.a., che stabilisce che il termine per l'impugnazione degli atti delle procedure di affidamento e di concessione disciplinate dal codice dei contratti pubblici decorre, per il ricorso principale e per i motivi aggiunti, dalla ricezione della comunicazione di cui all'art. 90 del d.lgs. n. 36 del 2023, oppure dal momento in cui gli atti sono messi a disposizione ai sensi dell'art. 36, commi 1 e 2, del medesimo d.lgs. n. 36 del 2023. In particolare, l'art. 90, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce che le stazioni appaltanti comunicano entro cinque giorni dall'adozione: c) l'aggiudicazione e il nome dell'offerente cui è stato aggiudicato l'appalto o parti dell'accordo quadro a tutti i candidati e concorrenti che hanno presentato un'offerta ammessa in gara, a coloro la cui candidatura o offerta non siano state definitivamente escluse, nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera di invito, se tali impugnazioni non siano state già respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva; gli art. 36, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 stabiliscono che l'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione sono resi

disponibili, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale di cui all'art. 25 utilizzata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione e che agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria sono resi reciprocamente disponibili, attraverso la stessa piattaforma, gli atti di cui al comma 1, nonché le offerte dagli stessi presentate. In definitiva, ai sensi dell'art. 120 c.p.a., il termine per l'impugnazione è collegato alla comunicazione dell'aggiudicazione o alla piena conoscenza degli atti di gara. La piena conoscenza degli atti di gara dovrebbe essere acquisita, secondo il modello legale, tramite la comunicazione digitale dell'aggiudicazione ed il contestuale caricamento sulla relativa piattaforma dell'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, dei verbali di gara e degli atti, dei dati e delle informazioni presupposti all'aggiudicazione. Tuttavia, ove ciò non avvenga e la piena conoscenza degli atti di gara sia acquisita all'esito dell'accesso, ciò è equivalente ai fini dell'impugnazione, in quanto, da un lato, vi è una piena identità funzionale della situazione conoscitiva e, dall'altro lato, la regola desumibile dal combinato disposto degli artt. 120 c.p.a., 36, commi 1 e 2, e 90 d.lgs. n. 36 del 2023, costituisce un'applicazione dell'art. 41, secondo comma, secondo periodo, c.p.a.

Né rileva ai fini della individuazione del dies a quo del termine di impugnazione dell'aggiudicazione l'ulteriore istanza di accesso e la successiva ostensione dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario e della relativa documentazione, che avrebbe potuto piuttosto consentire la proposizione di motivi aggiunti ai sensi dell'art. 43 c.p.a., nel giudizio ritualmente e tempestivamente instaurato, con la notifica del ricorso introduttivo, entro trenta giorni della piena conoscenza dell'aggiudicazione, sia all'amministrazione resistente sia al controinteressato. Difatti, in proposito va ribadito che la piena conoscenza - cui fa riferimento l'art. 41, comma 2, c.p.a. - per individuare il dies a quo dell'impugnazione - non può essere intesa quale conoscenza integrale del provvedimento, che si intende impugnare e delle sue motivazioni, atteso che - per individuare il dies a quo di decorrenza - basta la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente l'immediata e concreta lesività per la sfera giuridica dell'interessato, al fine di garantire l'esigenza di certezza giuridica connessa alla previsione di un termine decadenziale per l'impugnativa

degli atti amministrativi, senza che ciò possa intaccare il diritto di difesa in giudizio ed al giusto processo, garantiti invece dalla congruità del termine temporale per impugnare, decorrente dalla conoscenza dell'atto nei suoi elementi essenziali e dalla possibilità di proporre successivi motivi aggiunti (Cons. Stato, Sez. III, 26 agosto 2025, n. 7109).

Da tali principi deriva che il termine per l'impugnazione decorre dal momento in cui l'operatore economico viene a conoscenza del provvedimento di aggiudicazione e degli aspetti che ne rendono evidente l'immediata e concreta lesività per la sua sfera giuridica e, cioè, nel caso di specie, dal momento in cui l'operatore economico è venuto a conoscenza dell'offerta economica dell'aggiudicatario. In proposito deve evidenziarsi, difatti, che il primo motivo formulato nel ricorso introduttivo (e, peraltro, accolto) concerne proprio l'offerta economica dell'aggiudicatario, mentre, successivamente all'ostensione della ulteriore documentazione (avvenuta già alla fine del novembre 2024) non sono stati proposti ulteriori motivi aggiunti. Del resto, come già ha chiarito Cons. Stato, Ad. Plenaria, 2 luglio 2020, n. 12, la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara comporta la 'dilazione temporale' quando i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario.

Pertanto, nel caso in esame, il termine per la proposizione del ricorso introduttivo del giudizio deve essere individuato nella data del 7 novembre 2024: data in cui, come risulta dallo stesso ricorso introduttivo, la stazione appaltante ha trasmesso alla ricorrente, all'esito della sua istanza di accesso, la documentazione di gara, sebbene limitatamente all'offerta economica dell'aggiudicataria.

4.3. Tuttavia, come già anticipato, il ricorso introduttivo del presente giudizio è stato notificato in data 7 dicembre 2024 esclusivamente all'amministrazione resistente, mentre è stato notificato solo in data 20 dicembre 2024 alla controinteressata.

La notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati costituisce condizione di ammissibilità del ricorso e assume il ruolo di essenziale e imprescindibile preliminare adempimento, la cui mancanza non è sanabile (v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 2025, n. 889; cfr. anche Cons. Stato, Sez. II, 4 luglio 2025, n. 5786, secondo cui nel contesto del processo amministrativo, le disposizioni in materia di notifica del ricorso amministrativo ai controinteressati risultano da tempo chiare e di univoca portata, tali cioè da non potere ingenerare oggettive ragioni di incertezza su questioni di

diritto, sicché non è concedibile la rimessione in termini per errore scusabile in caso di mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato).

Rispetto alla domanda di annullamento del provvedimento di aggiudicazione di una procedura di evidenza pubblica controinteressato è l'operatore economico individuato come aggiudicatario nel provvedimento impugnato: in senso formale, in quanto espressamente indicato nell'atto di aggiudicazione, ed in senso sostanziale, poiché titolare di un interesse uguale e contrario a quello del ricorrente (Cons. Stato, Sez. V, 17 settembre 2018, n. 5420).

5. In conclusione, il primo motivo di appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso introduttivo del giudizio deve essere dichiarato inammissibile.

Le spese dei due gradi di giudizio devono essere integralmente compensate, stante la peculiarità della vicenda e la mancata proposizione dell'eccezione di inammissibilità in primo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie il primo motivo di ricorso, assorbiti gli altri, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile il ricorso introduttivo del giudizio.

Spese dei due gradi di giudizio integralmente compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Picardi

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO