Pubblicato il 10/08/2026

N. 06467 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 08817/2025 REG.RIC.
N. 08907/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8817 del 2025, proposto dall'Università degli Studi di Verona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A0243E7DC0, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Saba Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Cavasola e Marco Iannacci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e nei confronti di

Amt3 - Azienda Mobilità Trasporti, Turismo e Territorio S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Maccarrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 8907 del 2025, proposto da Amt3 - Azienda Mobilità Trasporti, Turismo e Territorio S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Maccarrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Saba Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Cavasola e Marco Iannacci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e nei confronti di

Università degli Studi di Verona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Seconda, n. 1803/2025

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Saba Italia S.p.A. e dell'Università degli Studi di Verona;

Visto l'appello incidentale di Saba Italia S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1° luglio 2026 il Cons. Daniela Di Carlo e uditi l'avvocato dello Stato Aurelio Vessichelli e l'avvocato Pietro Cavasola;

Viste le conclusioni delle parti come in atti.

FATTO e DIRITTO

1.- L'Università degli Studi di Verona e la società Amt3 appellano in via principale, con separati ricorsi, la sentenza di cui in epigrafe, con cui il Tar per il Veneto ha accolto il ricorso della società Saba Italia per l'ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza del medesimo Tribunale, Sezione II, 4 giugno 2024, n. 1294, confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VII, 21 gennaio 2025, n. 424, e al giudicato formatosi sulla sentenza del medesimo Tribunale, Sez. II, 26 novembre 2024, n. 2826. Più in particolare, il Tribunale:

a) ha dichiarato nulla per violazione delle sentenze indicate in epigrafe l'aggiudicazione della gara per la "Concessione del Servizio di gestione dei parcheggi auto situati presso il polo didattico G. Zanotto dell'Università di Verona" in favore di AMT3 autorizzata con decreto n. 2737 del 18 marzo 2025;

2) ha ordinato all'Università degli Studi di Verona di nominare una nuova commissione giudicatrice in composizione integralmente rinnovata, demandandole la valutazione delle offerte di Saba e di AMT3 per il sub-criterio 1.1. e il suo inserimento nella griglia di valutazione delle altre offerte, come precisato in motivazione e nella sentenza 2826/2024;

3) ha demandato all'Università l'adozione degli atti conseguenti;

4) ha respinto ogni altra domanda, come precisato in motivazione;

5) ha condannato l'Università degli Studi di Verona a rifondere alla ricorrente Saba Italia le spese di lite, che ha liquidato in 2.500,00 (duemilacinquecento/00) euro, oltre oneri di legge, compensandole invece nei confronti della società controinteressata Amt3.

2.- Avverso la suddetta sentenza ha spiegato appello incidentale la società Saba Italia, nella parte in cui il Tribunale, nonostante abbia sostanzialmente accolto tutte le sue censure, ha tuttavia rigettato la domanda principale volta a conseguire l'aggiudicazione diretta dalla gara, la declaratoria di inefficacia del contratto stipulato tra AMT3 e Università, e il suo subentro nello stesso.

3.- La efficacia esecutiva della sentenza è stata sospesa con ordinanza cautelare della Sezione n. 1574/2026, con la motivazione che *le complesse argomentazioni delle parti meritano l'approfondimento del merito e che, nel bilanciamento die contrapposti interessi, è opportuno accordare prevalenza all'interesse pubblico generale alla stabilità del servizio e alla certezza delle procedure: allo stato, Saba Italia non ha mai conseguito l'aggiudicazione in sede di cognizione, ma solo ha ottenuto il riconoscimento della spettanza alla rivalutazione del confronto a coppie su un criterio di attribuzione di punteggio (criterio 1.1.), mentre AMT3 è stata giudicata meritevole per ben due volte in sede amministrativa. Anche a volere considerare gli interessi particolari dei concorrenti, appare allo stato prevalente quello di ATM3, che svolge il servizio dal 2024 e che ha già effettuato un consistente investimento per l'esecuzione dell'appalto, anche tenuto conto del fatto che il conseguimento del bene comunque necessariamente passerebbe per la riedizione del potere, e che sotto questo profilo il TAR, con l'impugnata sentenza, ha previsto obblighi conformativi particolarmente penetranti (si dovrebbe procedere a nominare una nuova commissione e così rinnovare daccapo tutta l'attività di valutazione), che è opportuno siano compiuti entro un quadro di certezza sull'esito del ricorso, per evitare inutile aggravio di tempi*

e costi e rischio di inefficienza del servizio, essendo il contratto in corso di esecuzione (dal 2024) e avente durata decennale.

4.- Il giudizio riguarda la procedura negoziata indetta con decreto del 30 ottobre 2023 dall'Università degli Studi di Verona per l'affidamento in concessione per un periodo di dieci anni del "*servizio per la gestione dei parcheggi auto situati presso il polo didattico G. Zanotto*", basata sul criterio di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (con l'attribuzione di 60 punti per l'offerta tecnica e di 40 punti per l'offerta economica), del valore stimato per la durata contrattuale di 1.150.000,00 euro, IVA esclusa.

Ai sensi dell'articolo 18 del disciplinare di gara la valutazione delle proposte tecnico organizzative andava effettuata in base a quattro criteri (1. *Sicurezza*; 2. *Sostenibilità ambientale*; 3. *Accessibilità*; 4. *Esecuzione del Servizio*), specificati da nove sub-criteri; per ciascuno veniva fornito dal medesimo articolo un "criterio motivazionale di valutazione". La valutazione doveva essere effettuata con il metodo del confronto a coppie; per ogni sub-criterio di valutazione ciascuno dei tre commissari doveva comparare a due a due le offerte, assegnando alle offerte di volta in volta a confronto un punteggio variabile da 1 (parità) a 6 (preferenza massima); la somma dei valori attribuiti dai singoli commissari doveva essere poi trasformata in coefficienti variabili tra zero e uno. Il coefficiente pari a uno veniva attribuito all'offerta che, per il singolo sub-criterio, avesse conseguito il coefficiente totale più alto, mentre i coefficienti delle restanti offerte dovevano essere calcolati in proporzione. Il coefficiente variabile, così ricavato, veniva poi moltiplicato per il punteggio massimo attribuibile al singolo sub-criterio ai sensi del disciplinare, risultandone così il punteggio tecnico attribuito, per ogni sub-criterio, alla singola offerta.

All'esito della procedura, alla quale sono stati invitati cinque operatori economici, Amt3 si è classificata al primo posto con 70,04 punti (di cui 19,56 per l'offerta economica e 50,48 per l'offerta tecnica), seguita da Saba Italia, con 69,45 punti (di cui

40 per l'offerta economica e 29,45 per l'offerta tecnica), con uno scarto quindi tra i due punteggi complessivi di 0,59 punti.

Saba Italia S.p.a. per due volte ha avversato il provvedimento di aggiudicazione del servizio disposto in favore della controinteressata Amt3.

In particolare, con il ricorso n. 317/2024, ha censurato sia l'erronea attribuzione dei punteggi alle offerte tecniche con riguardo ad alcuni sub-criteri valutativi, sia l'illegittimità dell'utilizzo dell'istituto del soccorso istruttorio, contestando che Amt3 dovesse essere esclusa per carenza dei requisiti di capacità tecnico-professionale prescritti dall'art. 6.3. del disciplinare. La controinteressata Amt3 ha proposto ricorso incidentale contestando, in via subordinata e condizionata all'accoglimento del ricorso principale, l'attribuzione dei punteggi per alcuni sub-criteri alle offerte tecniche sua e della ricorrente.

Con la sentenza n. 1294 del 4 giugno 2024 il Tribunale ha accolto il ricorso principale, il ricorso incidentale e i relativi motivi aggiunti limitatamente alle censure di irragionevolezza del punteggio attribuito alle offerte di Saba Italia e di Amt3 per il sub-criterio 1.1. (*Qualità delle telecamere)*, e per il sub-criterio 3.1. (*Sistema di motorizzazione dell'utilizzo del parcheggio)*; ha quindi annullato l'aggiudicazione, dichiarato l'inefficacia del contratto, già sottoscritto ma non eseguito, demandando all'Università degli Studi di Verona il compito di "*effettuare una rivalutazione delle offerte di AMT3 e di SABA, limitatamente ai criteri e sub-criteri 1.1. e 3.1*".

Saba Italia ha impugnato la sentenza avanti al Consiglio di Stato.

In pendenza dell'appello la Commissione giudicatrice ha effettuato una nuova valutazione delle offerte; con decreto prot. 7990 del 15 luglio 2024 l'Università degli Studi di Verona ha disposto una nuova aggiudicazione in favore di Amt3; il 19 luglio 2024 l'Università ha comunicato a Saba Italia l'intervenuta stipula del contratto, avvenuta il giorno precedente.

Con il ricorso n. 1034/2024 Saba Italia ha impugnato anche i nuovi atti assunti dall'Università in sede di riedizione del potere.

Il Tribunale ha accolto il ricorso principale nella parte in cui si era dedotto che in sede di riesame la Commissione di gara avesse illegittimamente utilizzato un metodo di valutazione delle offerte creato *ad hoc* e di tipo "misto", ovvero per i criteri 1.1. e 3.1. operando un confronto con "punteggi assoluti", mentre per tutti gli altri criteri e sub-criteri aveva seguito il confronto a coppie; inoltre aveva valutato il sub-criterio 1.1. (*qualità delle telecamere*) sulla base di parametri diversi e ulteriori rispetto a quello previsto dal disciplinare (secondo cui andavano "*valutate le caratteristiche migliorative delle telecamere proposte, rispetto ai requisiti minimi del capitolato, in termini di qualità e performance*").

La sentenza n. 2826 del 26 novembre 2024, che ha definito il ricorso, ha dichiarato poi in parte inammissibile (perché l'accoglimento dei motivi procedurali formulati con il ricorso principale comportava l'annullamento dell'aggiudicazione nella sua interezza, e imponeva quindi una rivalutazione di entrambi i sub-criteri – quindi anche del punteggio assegnato per il sub-criterio 3.1. di cui si doleva AMT3) e in parte infondato (nella parte in cui era diretto a censurare il punteggio attribuito in sede di rivalutazione al sub-criterio 3.1. - *Sistema di monitorizzazione dell'utilizzo del parcheggio*) il ricorso incidentale.

Ha disposto quindi "*l'annullamento dell'aggiudicazione della gara a favore di AMT3, e il conseguente obbligo, per la stazione appaltante, di riesaminare le offerte tecniche di SABA e AMT3 limitatamente ai sub-criteri 1.1.e 3.1. nel rispetto dell'effetto conformativo della presente pronuncia*." Il TAR non ha invece accolto la domanda di subentro della ricorrente principale nell'aggiudicazione, previa declaratoria di inefficacia del contratto, chiarendo che l'accoglimento del gravame non implica "*il riconoscimento di un maggior punteggio a SABA ma riconosce unicamente l'erroneità del metodo di valutazione utilizzato dalla commissione, per i profili già evidenziati,*

con obbligo quindi per la S.A. di riesaminare le due offerte tecniche con riferimento ai subcriteri 1.1. e 3.1. (…) *È poi rimessa alla stazione appaltante l'adozione di tutte le conseguenti determinazioni sul contratto in essere all'esito della rinnovata valutazione delle due offerte, tenendo in considerazione anche l'esito del giudizio di appello pendente sulla prima pronuncia di questo TAR*". Quest'ultimo inciso si riferiva alla circostanza che il primo annullamento era *sub iudice* e che un eventuale accoglimento del ricorso in appello e conseguente annullamento della sentenza di primo grado avrebbe ripristinato gli effetti della prima aggiudicazione.

La sentenza n. 424/2025 della VII Sezione del Consiglio di Stato ha confermato la sentenza n. 1294/2024 del TAR Veneto, relativa alla prima aggiudicazione disposta dall'Università in favore di Amt3. Più in particolare, nel dispositivo si è statuito "*Respinge l'appello principale. Respinge l'appello incidentale. Per l'effetto, conferma la sentenza appellata nei sensi di cui in motivazione.*". In motivazione, rispetto alle modalità di esecuzione, si è stabilito: "*restando altresì confermato l'effetto conformativo volto a disporre, da parte della stazione appaltante, la ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti alla procedura*."

È in esecuzione di queste sentenze che l'Università ha adottato il decreto di aggiudicazione avversato da Saba Italia con l'odierno ricorso per l'ottemperanza, dichiarato nullo dalla sentenza qui impugnata.

5.- L'appello principale dell'Università (ricorso n. 8817/2025) ripropone l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado in quanto Saba Italia avrebbe dovuto proporre un ricorso ordinario e non un ricorso per ottemperanza; nel merito insiste a dire di avere correttamente ottemperato al giudicato; censura la sentenza per violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato per avere disposto la nomina di una nuova commissione in diversa composizione, quando invece la società ricorrente si era limitata a chiedere la nomina di un commissario *ad acta* per il caso di perdurante inottemperanza, in violazione dei principi generali di imparzialità,

par condicio dei partecipanti, ragionevolezza, uniformità della valutazione, oltre che dell'art. 93, comma 6, del D.lgs. n. 36/2023, a tenore del quale "*Salvo diversa motivata determinazione della stazione appaltante, in caso di rinnovo del procedimento di gara per effetto dell'annullamento dell'aggiudicazione o dell'esclusione di taluno dei concorrenti, è riconvocata la medesima commissione, tranne quando l'annullamento sia derivato da un vizio nella composizione della commissione.*".

6.- L'appello principale della società Amt3 (ricorso n. 8907/2025) deduce anch'esso l'*error in iudicando* e la violazione dell'articolo 112 c.p.a per omessa verifica dei presupposti per l'ottemperanza, assumendo che la società ricorrente avrebbe dovuto proporre un ricorso in via ordinaria.

Inoltre, eccepisce la incompetenza del Tribunale a prestare ottemperanza al giudicato, assumendo la sussistenza della competenza funzionale del Consiglio di Stato.

Nel merito sostiene che la sentenza andrebbe comunque annullata o riformata nella parte in cui ha ritenuto che la stazione appaltante avrebbe eluso il giudicato per avere confermato il medesimo punteggio attribuito ad AMT3 e Saba per il sub criterio 1.1., in quanto la commissione giudicatrice, proprio in forza dei prefati giudicati, ha espresso una nuova valutazione di tutte le offerte in relazione ai sub criteri 1.1. e 3.1., senza cioè limitarsi ad un confronto a due tra AMT3 e Saba Italia.

La sentenza del Tribunale meriterebbe inoltre di essere annullata o riformata anche nella parte in cui, dopo avere ritenuto violato il giudicato, ha stabilito che la commissione avrebbe dovuto rivalutare le sole offerte di Saba ed AMT3 per il solo sub criterio 1.1.

La sentenza sarebbe infine errata nella parte in cui ha ordinato alla stazione appaltante di "nominare una nuova commissione giudicatrice in composizione integralmente rinnovata".

7.- L'appello incidentale di Saba Italia insta affinché gli appelli principali siano dichiarati inammissibili o siano comunque respinti nel merito, e in via incidentale

censura la sentenza nella parte in cui ha rigettato le domande volte ad ottenere una pronuncia che disponga in suo favore l'aggiudicazione, la declaratoria di inefficacia del contratto o il subentro della ricorrente nel contratto medesimo.

8.- Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive.

9.- Alla udienza pubblica del 1° luglio 2026, la causa è passata in decisione sulla previa discussione delle parti.

10.- Ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., gli appelli principali vanno preliminarmente riuniti in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

11.- Va anzitutto respinta l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso di ottemperanza per insussistenza dei presupposti.

La sentenza del Tribunale n. 1294/2024 (come confermata dalla sentenza n. 424/2025 del Consiglio di Stato) e quella n. 2826/2024, se per un verso non implicavano alcun automatico riconoscimento della spettanza del bene della vita sotteso all'interesse legittimo azionato (la aggiudicazione dell'appalto), per un altro verso dettavano specifici vincoli quanto alle modalità e ai criteri per il riesercizio del potere, con la conseguenza che il rimedio dell'ottemperanza poteva senz'altro attivarsi quantomeno sotto il profilo del rispetto dei suddetti criteri (v. *amplius* il successivo punto 13).

12.- Va respinta anche l'eccezione preliminare di incompetenza funzionale dell'adito Tribunale a prestare esecuzione al giudicato.

La sentenza n. 1294/2024 del TAR per il Veneto ha statuito quanto segue: "*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando: 1) accoglie il ricorso principale e i relativi motivi aggiunti limitatamente alla censura relativa all'attribuzione del punteggio alle offerte di SABA e di AMT3 per il criterio 1.1. qualità delle telecamere, nei termini specificati in motivazione; li respinge per il residuo; 2) accoglie il ricorso incidentale e i relativi motivi aggiunti limitatamente alla censura relativa all'attribuzione del punteggio alle offerte di SABA e di AMT3 per il criterio 3.1. Sistema di motorizzazione dell'utilizzo*

del parcheggio, nei termini precisati in motivazione; li respinge per il residuo; 3) per l'effetto annulla l'aggiudicazione della procedura; 4) dichiara l'inefficacia del contratto, che le parti hanno dichiarato già sottoscritto ma non eseguito".

La sentenza non ha invece disposto il subentro richiesto dalla società Saba Italia, atteso che l'accoglimento del gravame dalla stessa proposto, anche a fronte dell'accoglimento del motivo reciproco dedotto da AMT3, determina il solo obbligo per la stazione appaltante di rinnovare la fase di valutazione delle due offerte tecniche, nei termini indicati.

La sentenza n. 2826/2024 ha così statuito: "*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso principale e, per l'effetto, annulla l'aggiudicazione della gara. Respinge la domanda di accertamento dell'inefficacia del contratto e di subentro formulata da SABA Italia s.p.a.*" Il Tribunale ha stabilito altresì che: "*Va quindi disposto l'annullamento dell'aggiudicazione della gara a favore di AMT3, e il conseguente obbligo, per la stazione appaltante, di riesaminare le offerte tecniche di SABA e AMT3 limitatamente ai sub criteri 1.1.e 3.1. nel rispetto dell'effetto conformativo della presente pronuncia.*" Ha poi indicato come la stessa pronuncia avrebbe dovuto essere eseguita: in particolare, riferendosi alla propria precedente sentenza n. 1294/2024, ha acclarato che la stessa richiedeva "*invero di rinnovare unicamente il confronto tra la coppia di offerte SABA-AMT3 per i due parametri indicati e di inserirne il risultato nell'ambito del complessivo confronto a coppie con tutte le altre offerte presentate. I punteggi finali del confronto a coppie, infatti, sono il risultato della somma del punteggio attribuito in favore di ogni offerente nel confronto con ciascuno degli altri concorrenti per tutti i criteri e sub criteri. Dei risultati finali la Commissione avrebbe dovuto considerare poi solo quelli relativi ai due concorrenti SABA e AMT3.*" Ha infine statuito che: "*11.2. È poi rimessa alla stazione appaltante l'adozione di tutte le conseguenti determinazioni sul contratto*

in essere all'esito della rinnovata valutazione delle due offerte, tenendo in considerazione anche l'esito del giudizio di appello pendente sulla prima pronuncia di questo TAR.".

La sentenza n. 424/2025 di questa Sezione ha confermato integralmente la sentenza n. 1294/2024, nel tenore che si riporta: "*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge l'istanza di rinvio depositata dalla parte appellante. Respinge l'appello principale. Respinge l'appello incidentale. Per l'effetto, conferma la sentenza appellata nei sensi di cui in motivazione.*". In motivazione, rispetto alle modalità di esecuzione, si è precisato: "*restando altresì confermato l'effetto conformativo volto a disporre, da parte della stazione appaltante, la ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti alla procedura.*".

Sulla base delle prefate statuizioni, va quindi affermato che l'effetto conformativo discendente dal giudicato è contenuto nelle sentenze del Tribunale, e precisamente nella sentenza n. 1294/2024, che è stata oggetto di integrale conferma dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 424/2025, e nella sentenza n. 2826/2024, che non è stata fatta oggetto di impugnazione. Non rileva in senso contrario il chiarimento espositivo contenuto nella citata sentenza n. 424/2025, concernente l'obbligo di *disporre, da parte della stazione appaltante, la ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti alla procedura*. Detto chiarimento, infatti, lungi dall'avere modificato o integrato la sentenza di primo grado, che è stata invece integralmente confermata, ha semplicemente esplicitato il presupposto logico giuridico sulla base del quale la sentenza andava confermata nel rispetto della legge di gara, ossia la ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti della procedura.

Tale affermazione è divenuta peraltro essa stessa oggetto di una statuizione passata in cosa in giudicata, con la conseguenza che la medesima non può più essere rimessa in discussione. Pertanto, occorre concludere, la sentenza di primo grado è stata

confermata, per espressa statuizione della Sezione, *altresì in riferimento all'effetto conformativo volto a disporre, da parte della stazione appaltante la ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti alla procedura.*

13.- Nel merito, gli appelli principali vanno accolti.

14.- Sono in particolare fondate le censure con cui l'Università degli Studi di Verona e la società Amt3 sostengono che il primo giudice abbia errato a dichiarare nullo il nuovo decreto di aggiudicazione, in quanto lo stesso darebbe correttamente esecuzione al giudicato.

In via di principio, mette conto premettere che per la sussistenza della violazione del giudicato è necessario che l'Amministrazione eserciti la medesima potestà pubblica, già esercitata illegittimamente, in contrasto con il contenuto precettivo del giudicato, mentre, per quella della sua elusione, che l'attività asseritamente esecutiva dell'Amministrazione sia connotata da un manifesto sviamento di potere diretto ad aggirare l'esecuzione delle puntuali prescrizioni stabilite dal giudicato medesimo.

Al fine di stabilire quando il nuovo atto riproduca gli stessi vizi già censurati in sede giurisdizionale o si ponga in contrasto con precise e puntuali statuizioni del giudice, ovvero quando il medesimo atto, pur provvedendo formalmente a dare esecuzione alle statuizioni della sentenza, persegue in realtà l'obiettivo di aggirarle dal punto di vista sostanziale, giungendo surrettiziamente allo stesso esito già ritenuto illegittimo, occorre guardare al giudicato e al vincolo conformativo dallo stesso derivante.

Affinché l'atto emanato dall'Amministrazione in seguito al giudicato di annullamento possa essere considerato affetto dai suddetti vizi, è imprescindibile che il vincolo conformativo da esso discendente sia assolutamente preciso e dettagliato, così che il suo contenuto sia integralmente desumibile nei suoi tratti essenziali dalla sentenza (Consiglio di Stato, sez. V, 1° ottobre 2015, n. 4604, e la giurisprudenza ivi citata: Id., Sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 70, 4 ottobre 2007, n. 5188; Sez. V, 20 aprile 2015, n. 2002; Sez. VI, 3 maggio 2011, n. 2602).

I vizi di violazione e di elusione del giudicato non sono infatti configurabili quando la pronuncia del giudice comporti 'margini liberi di discrezionalità', in relazione ai quali l'Amministrazione può imporre nuovamente l'assetto di interessi che più ritiene congruo per l'interesse pubblico affidato alle sue cure, salvo il rispetto delle statuizioni di natura conformativa derivanti dall'impianto motivazionale del giudicato, al di fuori delle quali una situazione di inottemperanza non è neppure configurabile (ancora Consiglio di Stato, Sez. V, sentenze 3 giugno 2015, n. 2732 e 13 maggio 2014, n. 2449).

Tanto premesso, come si è poc'anzi detto, se per un verso le prefate sentenze del Tribunale non implicavano alcun automatico riconoscimento della spettanza del bene della vita sotteso all'interesse legittimo azionato (la aggiudicazione dell'appalto in favore della ricorrente vittoriosa Saba Italia), per un altro verso le stesse dettavano specifici vincoli quanto alle modalità e ai criteri per il riesercizio del potere.

Più in particolare, con la sentenza n. 1294/2024, il Tribunale ha ritenuto illegittime le valutazioni operate dalla commissione giudicatrice con riguardo ai sub-criteri "*1.1. Qualità delle telecamere" e "3.1. Sistema di monitorizzazione dei parcheggi*", e ha ordinato all'Università di "…*effettuare una rivalutazione delle offerte di AMT3 e di SABA, limitatamente ai criteri e sub-criteri 1.1. e 3.1*…".

Con la sentenza n. 2826/2024, il Tribunale ha rilevato che "…*La Commissione ha individuato quindi una modalità "mista" di attribuzione dei punteggi che non era prevista nella legge di gara né imposta dall'effetto conformativo della Sentenza del TAR, la quale richiedeva invero di rinnovare unicamente il confronto tra la coppia di offerte SABA-AMT3 per i due parametri indicati e di inserirne il risultato nell'ambito del complessivo confronto a coppie con tutte le altre offerte presentate. I punteggi finali del confronto a coppie, infatti, sono il risultato della somma del punteggio attribuito in favore di ogni offerente nel confronto con ciascuno degli altri concorrenti*

per tutti i criteri e sub criteri. Dei risultati finali la Commissione avrebbe dovuto considerare poi solo quelli relativi ai due concorrenti SABA e AMT3…".

Il TAR, di conseguenza, ha disposto l'annullamento dell'aggiudicazione della gara e l'obbligo di riesaminare le offerte tecniche di AMT3 e di Saba, in relazione ai criteri 1.1. e 3.1; e nel fare questo, ha precisato, al paragrafo 11.1, che: "…*Va considerato infatti che il contratto è in corso di esecuzione, che l'appalto ha una durata decennale, che pende giudizio di appello sulla sentenza 1294/2024 avanti al Consiglio di Stato e, infine, che l'accoglimento del presente del gravame non implica il riconoscimento di un maggior punteggio a SABA ma riconosce unicamente l'erroneità del metodo di valutazione utilizzato dalla commissione, per i profili già evidenziati, con obbligo quindi per la S.A. di riesaminare le due offerte tecniche con riferimento ai subcriteri 1.1. e 3.1…*"; inoltre, al successivo paragrafo 11.2., che "*È poi rimessa alla stazione appaltante l'adozione di tutte le conseguenti determinazioni sul contratto in essere all'esito della rinnovata valutazione delle due offerte, tenendo in considerazione anche l'esito del giudizio di appello pendente sulla prima pronuncia di questo TAR…*".

La Sezione, con la sentenza n. 424/2025, ha integralmente confermato la succitata sentenza n. 1294/2025, dando per presupposto, sulla base della legge di gara, che "…*l'effetto conformativo volto a disporre, da parte della stazione appaltante, la ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti alla procedura*…", dovesse essere rispettato quale generale modalità di esecuzione della sentenza del TAR, per l'appunto confermata.

Tant'è vero che il Consiglio di Stato ha pure ribadito che la rivalutazione, tra tutti i cinque concorrenti, avrebbe dovuto riguardare sia il sub criterio 1.1, sia il sub criterio 3.1..

Il potere oggetto di riesercizio doveva pertanto inserirsi all'interno di un confronto concorrenziale retto dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa,

secondo il metodo del confronto a coppie, con ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti alla procedura.

La commissione giudicatrice, nella seduta dell'11 febbraio 2025, ha espresso una nuova valutazione di tutte le offerte in relazione ai sub criteri 1.1. e 3.1., senza limitarsi ad un confronto a due tra Amt3 e Saba Italia.

Occorre quindi concludere che la nuova valutazione da parte dei commissari è risultata espressione del potere ampiamente discrezionale dell'organo valutativo che ha riscontrato la superiorità dell'offerta di Amt3 rispetto a quella di Saba Italia.

Il Tribunale, va infatti rammentato, nelle proprie pronunce aveva precisato che all'effetto caducatorio dell'annullamento non seguiva "*il riconoscimento di un maggior punteggio a SABA ma…. unicamente l'erroneità del metodo di valutazione utilizzato dalla commissione, per i profili già evidenziati, con obbligo quindi per la S.A. di riesaminare le due offerte tecniche con riferimento ai subcriteri 1.1. e 3.1…*".

Detta valutazione, va inoltre soggiunto, non è elusiva del giudicato, in quanto correttamente la Commissione ha dato esecuzione al giudicato riesaminando le due offerte tecniche e, come da legge di gara, allargando il confronto a tutti e cinque gli operatori economici, come richiesto dalla legge speciale di gara, come implicitamente dato per presupposto dalla sentenza del Tribunale n. 1294/2024 e come definitivamente chiarito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 424/2025.

In definitiva, alcuna elusione o violazione del giudicato può essere riscontrata nella condotta serbata dall'Università sotto il profilo dell'*iter* procedimentale applicato.

15.- La sentenza va inoltre riformata nella parte in cui ha stabilito che la commissione avrebbe dovuto rivalutare le sole offerte di Saba e AMT3 per il solo sub criterio 1.1., in quanto, sulla base delle statuizioni poc'anzi riportate, l'ordine conformativo era senz'altro quello di procedere alla rivalutazione di entrambi i sub criteri 1.1. e 3.1 e quello di provvedere alla "…*ripetizione della valutazione con i cinque originari concorrenti alla procedura…*".

Il metodo del confronto a coppie si caratterizza per il fatto che la valutazione delle offerte tecniche rappresenta la risultante del giudizio di comparazione espresso dalla commissione, confrontando ciascuna offerta con tutte le altre. Il suddetto metodo impone quindi che, anche nella rivalutazione di uno o più sub-criteri, ogni offerta continui a confrontarsi con tutte le altre, così facendo emergere il nuovo punteggio attribuibile ai due operatori economici per i ridetti sub-criteri.

Ad opinare diversamente, il giudicato ne risulterebbe anche difficilmente eseguibile, in quanto la legge di gara, non superabile in via giurisdizionale, ha specificatamente previsto il confronto a coppie fra gli operatori.

Va infatti condiviso l'assunto difensivo della società Amt3, secondo cui "*una nuova rivalutazione potrebbe ritenersi coerente con il metodo del confronto a coppie solo se la comparazione venisse fatta con tutte le offerte, atteso che – come detto - il punteggio finale per ogni singolo sub-criterio sarà la risultante dell'esito di ogni match tra un'offerta ed un'altra e non già del solo match tra i due concorrenti in causa*.".

16.- Infine, la sentenza impugnata merita di essere riformata nella parte in cui ha ordinato alla stazione appaltante di "*nominare una nuova commissione giudicatrice in composizione integralmente rinnovata*", cui affidare la rivalutazione qui censurata. Anche questa parte della motivazione non risulta infatti condivisibile, in quanto le censure proposte da Saba Italia non hanno riguardato la composizione della commissione giudicatrice (v. in particolare quanto dispone l'articolo 93, comma 6, del vigente codice dei contratti pubblici), e inoltre la *ratio* e l'efficacia del metodo del confronto a coppie postula l'unitarietà e coerenza nelle valutazioni fra i concorrenti.

17.- L'appello incidentale di Saba Italia volto ad ottenere l'immediata aggiudicazione in proprio favore, il subentro e il risarcimento del danno, va di conseguenza respinto, essendosi acclarata la legittimità dell'operato della commissione rispetto ai vincoli nascenti dai pregressi giudicati di annullamento.

18.- Dall'accoglimento degli appelli incidentali sorge infine la necessità di esaminare la domanda in via subordinata di Saba Italia volta ad ottenere l'annullamento del decreto di aggiudicazione. Tale domanda è stata dichiarata assorbita in prime cure ed è stata qui espressamente riproposta in relazione ai motivi concernenti il sub-criterio 1.1. ("qualità delle telecamere").

In particolare, con tali motivi la società ricorrente lamenta che il bene offerto da Amt3 sarebbe radicalmente diverso da quello richiesto dal capitolato, essendo munito di una sola lente, anziché due; che i commissari avrebbero violato la *lex* specialis valutando il sub-criterio "1.1 qualità delle telecamere" dell'offerta tecnica di Amt3 e riconoscendogli un punteggio peraltro elevato, anziché attribuirgli un punteggio pari a zero per palese difformità tecnica delle telecamere offerte rispetto ai requisiti tecnici minimi richiesti dal Capitolato speciale. Quanto alla prova di resistenza, si adduce che la corretta applicazione delle regole valutative dettate dal disciplinare comporterebbe l'azzeramento del punteggio tecnico attribuito ad Amt3 per il sub-criterio "1.1 qualità delle telecamere" (pari a 6,16 punti) da solo sufficiente a garantire l'aggiudicazione a Saba Italia, visto lo scarto assai minimo di soli 0,59 punti tra le due offerte.

19.- Trattasi di vizi nuovi del provvedimento suscettibili di essere dedotti come autonoma ragione di censura avverso la legittimità del nuovo atto, attraverso un ordinario giudizio di cognizione, afferendo gli stessi a questioni non coperte dal giudicato e non astrette dai vincoli dallo stesso derivanti.

Si tratta, peraltro, di censure specifiche e argomentate che integrano i presupposti sostanziali per una diversa qualificazione e per la conversione dell'azione ai sensi dell'art. 32, comma 2, c.p.a..

Conseguentemente, deve farsi applicazione del principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 2 del 15 gennaio 2013, seguito *ex multis* da Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 4604/2015; Id., Sezione IV, sentenze nn. 4822/2019, 7908/2019, 7411/2020 e 4846/2020; Id., Sezione VII, sentenza

9973/2023, che vengono richiamate anche quali precedenti conformi ai sensi degli artt. 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d) del cod. proc. amm..

In particolare, secondo questi pronunciamenti, "*Quando l'Amministrazione rinnova l'esercizio delle sue funzioni dopo l'annullamento di un atto operato dal giudice amministrativo, l'interessato che si duole (anche) delle nuove conclusioni raggiunte dall'amministrazione può proporre un unico giudizio davanti al giudice dell'ottemperanza lamentando la violazione o elusione del giudicato ovvero la presenza di nuovi vizi di legittimità nella rinnovata determinazione; il giudice dell'ottemperanza è quindi chiamato, in primo luogo, a qualificare le domande prospettate, distinguendo quelle attinenti propriamente all'ottemperanza da quelle che invece hanno a che fare con il prosieguo dell'azione amministrativa, traendone le necessarie conseguenze quanto al rito ed ai poteri decisori; nel caso in cui il giudice dell'ottemperanza ritenga che il nuovo provvedimento emanato dall'amministrazione costituisca violazione ovvero elusione del giudicato, ne dichiara la nullità, con la conseguente improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse della seconda domanda (quella cioè volta a sollecitare un giudizio sulla illegittimità dell'atto gravato).Viceversa, in caso di rigetto della domanda di nullità, il giudice dispone "la conversione dell'azione per la riassunzione del giudizio innanzi al giudice competente per la cognizione, ai sensi dell'art. 32, comma 2, del c.p."; ed inoltre, "ove ne sussistano i presupposti processuali, tale azione sia proposta non già entro il termine proprio dell'actio iudicati (dieci anni, ex art. 114, co. 1, cui rinvia l'art. 31, co. 4, cpa), bensì entro il termine di decadenza previsto dall'art. 41 cpa*".

Applicando il suesposto principio al caso di specie, ne deriva che, qualificata l'azione di cui ai motivi diversi da quelli respinti come azione di annullamento ordinario, spetterà alla parte, in applicazione analogica delle norme sul rilievo dell'incompetenza contenute nell'art. 15 c.p.a., nei limiti del proprio interesse e ferme restando le eventuali preclusioni e decadenze già verificatesi, riassumere il giudizio dinanzi al Tar

competente, in relazione ai profili concernenti i prospettati nuovi autonomi vizi di illegittimità dell'atto impugnato, ovviamente secondo il rito speciale degli articoli 119 e 120 c.p.a..

20.- In definitiva, previa loro riunione, vanno accolti gli appelli in via principale; va respinto l'appello in via incidentale; va dichiarata l'incompetenza di questo Consiglio di Stato e la competenza del TAR del Veneto presso il quale l'azione di impugnazione potrà essere riassunta nelle forme e nel termine previsti dall'art. 15, comma 4, cod. proc. amm., secondo il rito speciale degli articoli 119 e 120 c.p.a..

21.- Le spese del doppio grado possono essere compensate, attesa la complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Settima, definitivamente pronunciando sugli appelli come in epigrafe proposti:

a) Riunisce gli appelli principali;
b) Accoglie gli appelli principali;
c) Respinge l'appello incidentale;
d) Dichiara l'incompetenza di questo Consiglio di Stato e la competenza del TAR del Veneto presso il quale l'azione di impugnazione potrà essere riassunta nelle forme e nel termine previsti dall'art. 15, comma 4, cod. proc. amm., secondo il rito speciale degli articoli 119 e 120 c.p.a., limitatamente ai vizi di cui ai punti 18 e 19 della motivazione;
e) Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente F/F

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Daniela Di Carlo **Fabio Franconiero**

IL SEGRETARIO