

NEWSLETTER

N. 15 ANNO XI

1°-15 settembre 2025



In evidenza

TAR LAZIO, ROMA, 12 settembre 2025, n. 16214 e n. 16215 - Appalti pubblici - *Il principio di equivalenza si applica anche ai requisiti minimi qualificati come obbligatori, a patto che tali requisiti abbiano natura funzionale e non puramente strutturale* - Il principio di equivalenza è estensibile anche ai requisiti minimi qualificati come obbligatori, a patto che tali requisiti abbiano natura funzionale e non puramente strutturale. Ciò significa che, nelle gare pubbliche, possono essere ammessi prodotti o prestazioni con caratteristiche tecniche differenti da quelle indicate nella *lex specialis*, purché tali differenze non incidano negativamente sulla capacità di assicurare il perseguimento delle finalità indicate dall'amministrazione appaltante. La qualificazione di un requisito come "strutturale" o "funzionale" dipende non dalla natura intrinseca del requisito stesso, ma dall'esistenza nella *lex specialis* di una chiara esplicitazione delle finalità e dei bisogni che la caratteristica tecnica si propone di soddisfare. Il principio di equivalenza, pertanto, tutela il confronto competitivo evitando che le caratteristiche minime stabilite nella documentazione di gara siano interpretate in modo restrittivo nel *quomodo*, ponendo come criterio vincolante esclusivamente il *quoad effectum*, ovvero la capacità delle offerte di raggiungere il fine ultimo dell'affidamento. Nel caso di specie, riguardante una procedura aperta telematica per la fornitura di dispositivi medici, il principio di equivalenza funzionale, consolidato nella giurisprudenza amministrativa anche in materia di appalti per prodotti medicali, ha consentito il rigetto dei ricorsi, ammettendo offerte non completamente conformi formalmente ma sostanzialmente idonee a soddisfare le esigenze tecniche, garantendo trasparenza e concorrenza.
(Giudizi seguiti dallo Studio AOR per conto della controinteressata)

TAR LAZIO, ROMA, 12 settembre 2025, n. 16209 - Appalti pubblici - *Sulla sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario per le controversie relative all'esecuzione e risoluzione contrattuale* - In materia di appalti pubblici, la giurisdizione del giudice amministrativo è limitata alla fase di affidamento, mentre le controversie relative all'esecuzione del contratto, inclusa la risoluzione anticipata per inadempimento disposta dall'amministrazione, rientrano nella competenza del giudice ordinario. Ciò in quanto, dopo la stipulazione del contratto, il rapporto assume natura privatistica e la pubblica amministrazione non può più esercitare poteri autoritativi, rendendo la materia soggetta al sindacato del giudice ordinario. Pertanto, il ricorso volto a impugnare la risoluzione del contratto per gravi violazioni e inadempimenti è inammissibile davanti al giudice amministrativo per difetto di giurisdizione.
(Giudizio seguito dallo Studio AOR per conto dell'ente resistente)

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. II bis, 28 agosto 2025, n. 15873 - Appalti pubblici - Sulla legittimità dell'esclusione di un Rti per gravi violazioni fiscali non definitivamente accertate, alla luce delle certificazioni rilasciate (e successivamente ritratte) dall'Agenzia delle Entrate e delle risultanze del giudizio tributario pendente - In tema di irregolarità fiscali non definitivamente accertate e dei correlati oneri dichiarativi, qualora la causa di esclusione si sia verificata prima della presentazione dell'offerta, il RTI è obbligato a comunicare tempestivamente alla stazione appaltante, in sede di presentazione dell'offerta, l'esistenza della causa escludente ed il soggetto interessato, nonché a dimostrare di aver adottato le misure previste dall'art. 97, c. 2, d. lgs. n. 36/2023, quali l'estromissione o la sostituzione del componente non in possesso dei requisiti richiesti, oppure di essere stato impossibilitato a farlo prima della presentazione dell'offerta. Pertanto, come avvenuto nel caso di specie, il mancato rispetto di tale obbligo legittima l'esclusione del raggruppamento dalla procedura di gara.

(Giudizio seguito dallo Studio AOR per conto dell'ente resistente)

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. V, 10 settembre 2025 n. 16146 - Appalti pubblici - Sugli elementi identificativi dei servizi intellettuali e indicazione dei costi della manodopera nelle gare con collaborazione di addetti - Il criterio distintivo per qualificare i servizi come prevalentemente di natura intellettuale si fonda sull'impossibilità di standardizzare le prestazioni e sul carattere personalizzato delle soluzioni offerte, in funzione dei fabbisogni di servizio indicati nella documentazione di gara e definiti nel piano di lavoro generale della fornitura. La qualificazione intellettuale dipende, pertanto, dalle caratteristiche intrinseche e oggettive del servizio, secondo cui "per servizi di natura intellettuale si intendono quelli che comportano lo svolgimento di prestazioni professionali, eseguite in via eminentemente personale, consistenti nell'elaborazione di soluzioni o pareri, prevalenti rispetto ad attività materiali o organizzative relative a mezzi e risorse; al contrario, non rientrano tra i servizi intellettuali quelli costituiti dall'esecuzione di attività ripetitive, prive di soluzioni personalizzate e standardizzate per ciascun utente". In tale contesto, il fatto che tali servizi siano erogati avvalendosi anche della collaborazione di alcuni addetti non esclude di per sé la natura intellettuale del servizio né impone l'indicazione del costo della manodopera - che di norma è esclusa per i servizi intellettuali - soprattutto se la lex specialis non ne prevede esplicitamente l'indicazione, come nel caso di specie.

TAR TOSCANA, SEZ. I, 10 settembre 2025, n. 1484 - Appalti pubblici - Sulle conseguenze dell'assenza dell'iscrizione presso il registro delle imprese come condizione di ammissione alla procedura di gara - In sede di avviso pubblico che richiede quale condizione di ammissione l'iscrizione alla Camera di commercio per le imprese sociali, la mancata iscrizione al registro delle imprese alla data di presentazione della manifestazione di interesse determina la non qualificabilità dell'operatore economico e l'inammissibilità della sua partecipazione alla selezione, con effetto di invalidità della manifestazione stessa, in quanto prerequisite essenziale e autolimitante previsto dall'avviso e conforme alla disciplina normativa vigente (art. 1 lett. l) e art. 65 D.Lgs. 36/2023 e art. 2331 c.c.).

Appalti pubblici

TAR VENETO, SEZ. I, 9 settembre 2025 n. 1536 - Appalti pubblici - *Sull'obbligo di indicazione costi manodopera in sede di gara: esclusione dei costi della manodopera del subappaltatore* - L'obbligo di indicazione dei costi della manodopera nell'offerta economica di appalti pubblici riguarda esclusivamente i costi propri dell'appaltatore principale, come previsto dall'art. 95, c. 10, del d.lgs. 50/2016, che impone all'operatore di specificare tali costi per garantire correttezza e trasparenza nella formulazione dell'offerta. Per quanto concerne la manodopera relativa ai subappaltatori, la normativa prevede che la verifica di coerenza e congruità dei costi non debba essere effettuata in sede di gara, bensì nella successiva fase di autorizzazione amministrativa ai sensi degli artt. 106 e 119 del d.lgs. 36/2023. Ciò evita di trasformare la procedura di gara in una stima prognostica dettagliata dei costi sostenuti da soggetti terzi, con diverse condizioni contrattuali e contratti collettivi applicati. Non sussiste, pertanto, un obbligo normativo per l'operatore economico di indicare separatamente i costi della manodopera dei subappaltatori nel proprio preventivo economico, anche in assenza di specifiche prescrizioni nel bando di gara. Le verifiche della regolarità del trattamento economico e normativo del personale dei subappaltatori sono demandate all'eventuale fase autorizzativa e di controllo successiva.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 5 settembre 2025, n.7223 - Appalti pubblici - *Pertinenza dell'iscrizione camerale e massima partecipazione ai fini della verifica del requisito di idoneità professionale nelle gare pubbliche* - Il certificato camerale ed i Codici ATECO e hanno finalità essenzialmente statistiche e non certificano automaticamente l'effettiva attività svolta dall'impresa. Ai fini della verifica del requisito di idoneità professionale nelle gare pubbliche, è necessaria una valutazione complessiva e sostanziale della pertinenza tra le attività iscritte e quelle oggetto dell'appalto, non essendo richiesta la perfetta corrispondenza o coincidenza tra le stesse. La pertinenza può essere riconosciuta anche in presenza di attività secondarie iscritte nel certificato camerale, purché concorrano a indicare l'affidabilità professionale complessiva dell'operatore economico, secondo un approccio globale e non frazionato, in osservanza del principio di massima partecipazione e accesso al mercato. In particolare, l'art. 100, c. 1, del d.lgs. n. 36/2023 prevede che l'iscrizione debba riguardare un'attività pertinente anche se non coincidente con l'oggetto dell'appalto, superando così il precedente concetto di "coerenza" e consentendo ammissioni più ampie. Tale impostazione è del tutto coerente con la volontà del legislatore, evincibile dalla Relazione al Codice, di correlare il concetto di pertinenza (diverso dalla coincidenza) al principio di massima partecipazione, con la conseguenza che l'idoneità professionale deve semplicemente attestare, come filtro di ingresso, l'operatività dell'impresa nel settore economico nel quale rientra l'appalto.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 4 settembre 2025, n. 7201 - Appalti pubblici - *Accesso civico generalizzato e procedure di gara: limiti e tutele alla luce della giurisprudenza della Corte dell'Ue* - L'accesso civico generalizzato, come previsto dagli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. n. 33/2013 e dall'art. 35 del d.lgs. n. n. 36/2023, si applica anche

alle procedure di gara e ai contratti pubblici, e non richiede al richiedente di essere parte alla procedura o di dimostrare un interesse specifico. Tuttavia, il diritto di accesso non è assoluto in quanto deve essere bilanciato con la protezione dei segreti tecnici e commerciali, che può giustificare il diniego dell'ostensione. La Corte di Giustizia dell'Ue esclude l'accesso automatico agli atti di gara a fini di difesa tra soggetti che hanno preso parte alla procedura e richiede il bilanciamento caso per caso tra il diritto di accesso agli atti di gara e la tutela dei segreti commerciali e industriali, a maggior ragione tale bilanciamento deve essere operato rispetto ad un soggetto terzo e del tutto estraneo alla procedura, pena la possibilità per quest'ultimo di ottenere una ostensione maggiore di quella dei partecipanti e di frustrare la *ratio* sottesa alla tutela del *know-how* aziendale. Pertanto, se la Corte di Giustizia esclude l'accesso automatico agli atti di gara a fini di difesa tra soggetti che hanno preso parte alla procedura e richiede il bilanciamento caso per caso tra il diritto di accesso agli atti di gara e la tutela dei segreti commerciali e industriali, a maggior ragione tale bilanciamento deve essere operato rispetto ad un soggetto terzo e del tutto estraneo alla procedura, pena la possibilità per quest'ultimo di ottenere una ostensione maggiore di quella dei partecipanti e di frustrare la *ratio* sottesa alla tutela del *know-how* aziendale.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VII, 1° settembre 2025, n. 7161 - Appalti pubblici - *Sui requisiti minimi inderogabili e sul principio di equivalenza nell'ambito delle procedure di gara* - Le caratteristiche indefettibili ovvero i requisiti minimi previsti dalla *lex specialis* di gara, rappresentano una condizione fondamentale per poter partecipare alla procedura selettiva. Quando un'offerta tecnica presenta difformità tali da dimostrare l'inadeguatezza sostanziale del progetto rispetto a questi requisiti, ciò porta legittimamente all'esclusione dalla gara, poiché tali requisiti costituiscono elementi essenziali per la formazione del contratto e non possono essere superati con una semplice penalizzazione nel punteggio. Il principio di equivalenza, riconosciuto dall'ordinamento e dalla giurisprudenza, consente invece di valutare come ammissibili offerte che, pur non rispettando formalmente tutte le specifiche tecniche indicate dalla stazione appaltante, dimostrino una corrispondenza sostanziale e funzionale con le esigenze e gli obiettivi richiesti. Questo significa che anche soluzioni tecniche diverse possono essere considerate equivalenti se, nel complesso, la prestazione offerta soddisfa in modo sostanziale i requisiti di gara. Tuttavia, affinché si applichi questo principio, l'offerente deve poter dimostrare, attraverso mezzi adeguati e completi, la conformità sostanziale di tutte le caratteristiche rilevanti del prodotto o del servizio offerto, nelle condizioni di utilizzo previste dal bando, senza ricorrere a modifiche o alterazioni non consentite.

CGARS, 1° settembre 2025, n. 690 - Appalti pubblici - *Sull'autonomia e indipendenza delle singole gare-lotto anche se disciplinate dalla stessa lex specialis* - Per costante giurisprudenza, in una gara avente a oggetto l'aggiudicazione di più lotti una siffatta tipologia di procedura, pur se disciplinata dalla stessa *lex specialis*, si compone di tante gare autonome e distinte quanti sono i lotti, con la conseguenza che, ciascuno di essi assume veste autonoma per quanto

attiene alla partecipazione dei concorrenti, e costituisce una procedura di gara autonoma e indipendente, che non subisce interferenze per effetto delle vicende che attengono agli altri lotti. Pertanto, non può sostenersi né che l'accertata anomalia (da parte della stazione appaltante, ma anche, eventualmente, da parte del giudice amministrativo) di una o più offerte presentate da un concorrente nell'ambito di una procedura suddivisa in lotti possa refluire automaticamente nell'anomalia dell'offerta presentata dalla stessa concorrente in un diverso lotto, né che siffatta evenienza sollevi la parte che contesta la ritualità della partecipazione della concorrente medesima alla gara per detto lotto dalla relativa dimostrazione mediante gli ordinari principi di prova tipici del giudizio amministrativo.

TAR CAMPANIA, NAPOLI, SEZ. VII, 1° settembre 2025, n. 1760 - Appalti pubblici - *Sulla legittimità e sui limiti della revoca nelle*

procedure di gara pubblica- La revoca di una procedura di gara pubblica è legittima quando si fonda su motivi concreti di pubblico interesse, che possono consistere in sopravvenuti fatti nuovi, nel mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'indizione della gara, oppure in una nuova valutazione, anche diversa, dell'interesse pubblico originario (*ius poenitendi*). Tale potere di revoca, disciplinato dall'art. 21-quinquies della l. n. 241/1990, è caratterizzato da una ampia discrezionalità dell'amministrazione e non può essere sindacato dal giudice amministrativo se non in presenza di vizi evidenti quali manifesta irragionevolezza, difetto assoluto di istruttoria, violazione dell'imparzialità o travisamento dei fatti. In relazione al momento in cui la revoca interviene nella procedura di gara, l'onere di motivare adeguatamente cresce proporzionalmente al grado di affidamento che la revoca può aver generato nei partecipanti. In particolare, se la revoca avviene nelle fasi preliminari, prima dell'aggiudicazione definitiva, la necessità motivazionale è meno stringente, poiché il diritto degli operatori economici non è ancora consolidato. Infine, anche nel caso di revoca legittima, la P.A. non è automaticamente obbligata a risarcire i danni subiti dai concorrenti, salvo che questi dimostrino concretamente di aver subito un danno ingiusto derivante dall'affidamento fatto e quantificato correttamente.