

NEWSLETTER

N. 18 ANNO XI

16-31 ottobre 2025



In evidenza

TAR LOMBARDIA, MILANO, SEZ. IV, 20 ottobre 2025, n. 3338
- Servizi pubblici - *Sulla valutazione del P.E.F. nelle concessioni di servizi pubblici* - Il P.E.F. ha la funzione di garantire l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa, assicurare la corretta allocazione dei rischi lungo l'intero periodo di gestione della concessione e verificare la capacità dell'impresa di ottenere un utile congruo per garantire l'adempimento delle prestazioni contrattuali. In tale quadro, la valutazione sulla sostenibilità del P.E.F. e, più in generale, dell'offerta, rientra nella discrezionalità tecnica dell'amministrazione, insindacabile in sede giurisdizionale, salvo evidenti profili di illogicità o travisamento dei fatti. Nel caso di specie, le richieste di chiarimento avanzate dal RUP circa taluni aspetti del P.E.F. non costituiscono prova di carenze strutturali del documento, né implicano una sua inidoneità. Tali richieste esprimono, piuttosto, mere esigenze istruttorie della stazione appaltante e non sono indicative di un giudizio negativo sul merito dell'offerta, che non è risultata sospetta di anomalia. Inoltre, la mancata valorizzazione di alcuni indici finanziari, quali VAN e TIR riferiti agli azionisti, non rappresenta una lacuna sostanziale del P.E.F., essendo questo stato redatto conformemente alle Linee guida del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, applicabili ai servizi pubblici locali non a rete, per i quali tali indicatori non sono richiesti. Le Linee guida ANAC n. 9, che contemplavano tali indici, sono state abrogate dall'art. 225, c. 16, del d.lgs. n. 36/2023 e non costituiscono oggi parametro normativo vincolante. La valutazione tecnico-economica della Commissione si è dunque basata su altri indicatori coerenti con il tipo di servizio, come la composizione dell'utile, l'incidenza dei costi e DSCR. Pertanto, l'impostazione adottata dall'aggiudicataria nella redazione del P.E.F. appare metodologicamente corretta e pienamente giustificata rispetto al quadro normativo vigente e alla natura della prestazione affidata. [\(Giudizio seguito dallo Studio AOR per conto dell'ente resistente\)](#)

Appalti pubblici

TAR LOMBARDIA, MILANO, SEZ. IV, 29 ottobre 2025, n. 3459

- Appalti pubblici - *Sulla procedura di gara con inversione procedimentale: l'accesso ai documenti e il perfezionamento della graduatoria solo dopo la valutazione amministrativa* - Nel caso in cui la stazione appaltante decida di fare ricorso al modulo dell'inversione procedimentale, la posizione che i concorrenti assumono in graduatoria all'esito della prima fase della procedura relativa alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche non può dirsi consolidata fino a quanto non intervenga anche la positiva disamina della documentazione amministrativa. Ne consegue che gli operatori economici collocati utilmente nella predetta graduatoria non possono ambire direttamente allo scorrimento della stessa, laddove venisse meno l'aggiudicazione inizialmente disposta, dovendo l'amministrazione riavviare la procedura di gara e completarla con la valutazione dell'ultima parte della documentazione, accertando la sussistenza di tutti i requisiti di ammissione e di partecipazione oppure escludendo l'operatore economico che ne risultasse insanabilmente privo. Solo in questo caso – che è poi quanto avvenuto nel caso di specie esclusivamente con riferimento al concorrente che ha ottenuto il miglior punteggio – la posizione giuridica del concorrente si consolida e dà titolo, ferme le eventuali verifiche sulla congruità dell'offerta e il positivo controllo dei requisiti autodichiarati, all'ottenimento dell'aggiudicazione anche nel caso di scorrimento della graduatoria. Posticipare l'accessibilità di detti documenti e correlarla all'esercizio un'attività amministrativa che ad essi si riferisca risulta, dunque, non solo coerente con la dimensione attuale e concreta che l'interesse conoscitivo deve possedere per essere riconosciuto meritevole di tutela, ma anche con la struttura a formazione progressiva della procedura di gara e alla previsione di separate fasi valutative – accentuata ancor di più dal meccanismo dell'inversione procedimentale – che suggerisce di non anticipare, in linea con quanto previsto dall'art. 35, c. 3 del d.lgs. n. 36/2023, la conoscenza di documenti che non sono stati ancora esaminati dalla stazione appaltante e rispetto ai quale non ha avuto luogo la “fase procedimentale” di valutazione necessaria per la piena definizione della posizione dei concorrenti.

TAR CAMPANIA, SALERNO, SEZ. I, 28 ottobre 2025 n. 1734 -

Appalti pubblici - *La mancata presentazione del progetto di riassorbimento del personale non comporta l'esclusione automatica in assenza di una previsione espulsiva espressa nel bando* - La mancata produzione del progetto di riassorbimento del personale dipendente del contraente uscente (c.d. clausola sociale), anche nel mutato assetto normativo (d. lgs. n. 36 del 2023), non è ricollegabile ex se alcun effetto automaticamente escludente. La norma (art. 102), nel fare onere alla Stazione appaltante di richiedere agli operatori economici di garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato, non fa espresso riferimento al progetto di assorbimento atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale, prevedendo, invece, che l'operatore “indichi” (solo) le modalità di adempimento degli impegni di cui al primo comma (salvo, beninteso, l'espressa richiesta della P.A. nei documenti di gara, che non si riscontra nel caso di specie).

Senza lesione dei diritti dei lavoratori coinvolti, le cui garanzie sono poste perentoriamente dalla legge, in termini di inquadramento e trattamento economico, dunque, la presentazione del progetto di assorbimento non può che ritenersi un onere di allegazione subordinato alla richiesta da parte della Stazione appaltante nella documentazione di gara, che ne valuta l'opportunità caso per caso"). Pertanto, nel caso di specie, è legittima la scelta della stazione appaltante di non escludere l'operatore economico dalla gara di appalto per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, per il solo fatto della mancata produzione del progetto di riassorbimento del personale, in assenza di una previsione espulsiva espressa nel bando di gara.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. III, 27 ottobre 2025 n. 8317 - Appalti pubblici - Sulla legittimità dell'annullamento d'ufficio per falsa rappresentazione in gara pubblica - La trasparenza e veridicità dell'offerta tecnica costituiscono presupposti imprescindibili del corretto svolgimento della gara pubblica. Pertanto, nel caso di specie, la falsa rappresentazione della disponibilità di un immobile, elemento rilevante per la valutazione, determina il fondato annullamento d'ufficio, anche oltre i termini ordinari, senza necessità di preventiva comunicazione di avvio del procedimento, in ossequio al principio dell'interesse pubblico alla correttezza e all'efficienza dell'azione amministrativa (art. 21-nonies l. 241/1990). Quand'anche si giunga a qualificare un dato elemento dell'offerta come requisito di esecuzione, è indispensabile che il concorrente, che ne sia sprovvisto, dia comunque prova di poterne acquisire la disponibilità in fase di esecuzione del contratto (o, meglio, della sua stipulazione). Solo a questa condizione, l'offerta può stimarsi realmente seria e attendibile.

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. I QUATER, DEL 25 OTTOBRE 2025, N. 18623 - Appalti pubblici - Sull'illegittimità dell'esclusione da gara pubblica per errori nell'indicazione del deposito cauzionale: principio del *clare loqui* - Le amministrazioni hanno il dovere di fornire agli operatori economici tutte le informazioni necessarie per partecipare alla procedura, in ottemperanza al principio del *clare loqui*. Tale principio impone che la P.A. debba "guidare" gli operatori economici nella compilazione della documentazione, per evitare incertezze ed errori. Nel caso in cui, come avvenuto nel caso di specie, il deposito cauzionale venga versato su un conto bancario errato, pur essendo riferito a conti di tesoreria, ciò può comportare difficoltà e ritardi per l'impresa, che subirebbe una temporanea carenza di liquidità. Questo rischio non deve essere addebitato all'operatore economico, soprattutto nel caso in cui le informazioni necessarie sono già in possesso della P.A. Tale principio si fonda su un aspetto generale del procedimento amministrativo, previsto dall'art. 18, c. 2, della l. n. 241/1990, che stabilisce che le amministrazioni devono acquisire d'ufficio i documenti necessari all'istruttoria già in loro possesso, al fine di semplificare il processo ed evitare aggravamenti inutili del procedimento stesso. Pertanto, è illegittima l'esclusione dell'operatore economico dalla gara, che non può essere penalizzato per un errore imputabile all'amministrazione stessa (carenza di istruzioni chiare riguardo alla modalità di pagamento del deposito cauzionale) e da un'inazione successiva nel rispondere alle richieste di chiarimento.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA (C.G.A.R.S.), 22 ottobre 2025, n. 792 - Appalti pubblici - *Spetta al giudice ordinario la tutela del riequilibrio economico-finanziario nella fase esecutiva del contratto di concessione giurisdizione sulla domanda di riequilibrio economico-finanziario* - La giurisdizione sulla domanda di riequilibrio economico-finanziario di una concessione di lavori pubblici spetta al giudice ordinario e non al giudice amministrativo, in quanto riguarda la fase esecutiva del rapporto privatistico tra le parti. Ciò trova fondamento nelle recenti pronunce della Corte di cassazione a SS.UU. che distinguono tra la fase pubblicistica dell'affidamento, riservata alla giurisdizione amministrativa, e la fase privatistica di esecuzione contrattuale, di competenza del giudice ordinario. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si applica solo nei casi di esercizio di poteri autoritativi da parte della pubblica amministrazione e non può essere estesa analogicamente. Pertanto, nel caso di specie, poiché la controversia riguarda la concessione per i lavori di ampliamento e la gestione del cimitero comunale, con la richiesta di riequilibrio economico-finanziario del PEF attinente, dunque, ad un diritto soggettivo di adempimento contrattuale, non ad un potere discrezionale o autoritativo della P.A., la competenza giurisdizionale spetta al giudice ordinario.

TAR CAMPANIA, SALERNO, SEZ. II, 17 ottobre 2025, n. 1696 - Appalti pubblici - *Sul potere discrezionale della P.A. nella valutazione preliminare delle proposte di project financing non programmate* - Nella procedura di project financing ad iniziativa privata, l'Amministrazione deve preliminarmente valutare le proposte progettuali in funzione dell'interesse pubblico perseguito, giudicando la loro idoneità a dare attuazione ad un programma non definito nei suoi contenuti progettuali; la presentazione di una proposta di progetto da parte del privato non comporta, dunque, alcun obbligo in capo all'Amministrazione ad avviare l'istruttoria. Il privato promotore può quindi vantare mere aspettative di fatto all'accoglimento dell'istanza da parte della P.A. la quale, dal canto suo, assume unicamente l'obbligo di ponderare la convenienza della proposta progettuale con l'approvazione dello stato di fattibilità e del suo inserimento nel piano triennale delle opere pubbliche, ossia di pronunciarsi in ordine alla sua compatibilità con l'interesse pubblico nei termini legalmente fissati. Ne consegue che, le scelte puramente discrezionali della P.A. svolte nella fase pre-procedimentale, in quanto espressione della volontà del titolare della cura dell'interesse pubblico cui l'intervento è preordinato, sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo e possono essere eventualmente censurate solo in caso di macroscopico travisamento di fatto, manifesta illogicità o contraddittorietà.