

VADEMECUM RUP

Il Codice dei contratti pubblici

D. Lgs. 36/2023

nella giurisprudenza

Aggiornamenti ai moduli pubblicati -

Miscellanea

Breve Focus su modifiche al Codice

introdotte dal D.L. 73/2025

TF APPALTI

Avv. Danilo Argeri

Avv. Anna Lagonegro

Clausole escludenti del bando



**CdS, Sez. III,
29.07.2025, N. 6717**



Alla natura direttamente
escludente delle clausole
del bando consegue in
via eccezionale
l'impugnabilità in via
diretta del bando
medesimo.

Devono ritenersi escludenti quelle clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale ovvero le regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile, ovvero ancora le disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara; ovvero prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta integrando condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente.

Il carattere escludente di una clausola in quanto impeditiva della formulazione di un'offerta esige una dimostrazione rigorosa dei relativi presupposti, il che si verifica solo quando il bando presenti gravi carenze di elementi essenziali e indispensabili ai fini della formulazione delle offerte.

**Suddivisione in lotti -
Accorpamento e
deroga alla
suddivisione in lotti**



**CdS, Sez. III,
29.07.2025, N. 6717**



Ammissibile
l'accorpamento in unico
lotto di più prestazioni.

L'accorpamento in un unico lotto di più prestazioni, per quanto di notevoli dimensioni e notevole rilievo economico, è l'espressione di un non irragionevole bilanciamento tra il principio della concorrenza (di cui sono portatori la parità di trattamento e la non discriminazione) ed il principio di buon andamento e di economicità

Il principio della suddivisione in lotti, previsto in ottica pro-concorrenziale dal Codice dei Contratti pubblici, può essere derogato attraverso una decisione che deve essere adeguatamente motivata ed è espressione di scelta discrezionale, il cui concreto esercizio deve essere funzionalmente coerente con il bilanciato complesso degli interessi pubblici e privati coinvolti dal procedimento di appalto; il potere medesimo resta delimitato, oltre che da specifiche norme del codice dei contratti, anche dai principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Certificazione di parità di genere



TAR Lazio, Roma, Sez. II, 02.07.2025, N. 12991



Il decreto legislativo n.198 dell'11 aprile 2006 e s.m.i., recante il Codice delle pari opportunità fra uomo e donna, all'art.46-bis, con decorrenza dal 1.1.2022 ha istituito la certificazione sulla parità di genere, con lo scopo precipuo di attestare la corrispondenza del processo produttivo aziendale/datoriale alla finalità di riduzione del gender gap in ambito professionale, sotto i molteplici profili ivi considerati (salariali, condizioni di lavoro, prospettive di carriera, ecc.).

Trattandosi di una certificazione relativa ai processi lavorativi intra-aziendali/datoriali, è giocoforza necessario ritenere che la certificazione in questione possa essere rilasciata all'intera azienda/realità datoriale, nel senso che il soggetto o è certificato, oppure non è certificato

In applicazione del fondamentale e generale principio del risultato, di cui all'art. 1 del D. Lgs. n. 36/2023, è da ritenersi che l'omessa indicazione di tutte le sedi dell'O.E. nella certificazione prodotta in gara non sia suscettibile di condurre all'invalidazione della certificazione posto che la certificazione sulla parità di genere, è ontologicamente riferita al complesso delle sedi; l'omissione delle ulteriori sedi rappresenta, al più, un'imperfezione formalistica del certificato esibito *ab origine*, per la quale, al limite, la stazione appaltante può, in caso di dubbio, richiedere chiarimenti a precisazione, come consentito dall'art.101, comma 3 D. Lgs. n. 36/2023.

Certificazione di parità di genere



TAR Lazio, Roma, Sez. II, 02.07.2025, N. 12991



È legittima la scelta della stazione appaltante di attribuire uno specifico punteggio per il possesso della certificazione sulla parità di genere, prevedendo anche che, in caso di partecipazione di ATI e formazioni plurisoggettive assimilate (es. consorzi ordinari), il punteggio spetti a condizione che la certificazione sia posseduta dalla totalità delle imprese componenti la formazione plurisoggettiva.

La certificazione sulla parità di genere, essendo una certificazione attestante la conformità del processo aziendale in relazione alla norma Pdr 125:2022, e non avendo in modo immediato un impatto sulla prestazione e sul progetto d'offerta, esprime, *naturaliter*, la conformità alla norma tecnica della singola realtà aziendale/datoriale. Volendo dare attuazione alla finalità (di interesse pubblico e sociale) per cui essa è prevista dall'art. 46-bis del D. Lgs. n. 198/2006, non sarebbe immune da visi logici attribuire il punteggio ad una formazione plurisoggettiva che non dimostri, nella sua interezza, la sensibilità verso la parità effettiva di genere, dal momento che, ove fosse invece posseduta solo da qualche impresa, essa da un lato non realizzerebbe compiutamente detta finalità né, come detto, arricchirebbe in qualche modo l'offerta nel suo profilo tipicamente prestazionale.

Certificazione di parità di genere - Equipollenza degli organismi di valutazione



TAR Lazio, Roma, Sez. II, 02.07.2025, N. 12991



Non può essere censurata la declaratoria prevista dal capitolato d'oneri che preveda che la certificazione di cui all'art.46-bis D. Lgs. n.198/2006 sia rilasciata da *“un organismo di valutazione della conformità accreditato ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che opera sulla base della prassi UNI/PdR 125:2022”*.

L'aver individuato il principio per cui la certificazione di conformità alla prassi Pdr 125:2022 possa essere rilasciata solo da un organismo di valutazione accreditato nello specifico ambito rientra comunque fra i *“parametri minimi”* da rispettare per il rilascio della certificazione, non implicando adempimenti o previsioni eccentrici rispetto all'individuazione dei presupposti basilari per l'attività di valutazione della conformità.

L'Allegato II.8 al Codice, nel prevedere la possibilità di richiedere certificazioni di conformità, ammette e concepisce l'equipollenza rispetto ad uno *“specifico organismo di valutazione”* che fosse richiesto nella *lex specialis*, con lo scopo di evitare episodi di discriminazione anti-concorrenziale a danno di chi abbia ottenuto una certificazione equipollente, nel contenuto, ma rilasciata da diverso organismo accreditato. E' evidente che non può predicarsi equipollenza rispetto a certificazioni rilasciate da organismo non accreditato per l'ambito di riferimento (equipollenza di fatto), né che tale organismo si ritenga auto-accreditato in forza di auto-valutazioni (auto-accreditamento).

Certificazione di parità di genere e avvalimento premiale



TAR Lazio, Roma, Sez. II, 02.07.2025, N. 12991



È legittimo il rifiuto della S.A. di consentire la sostituzione dell'ausiliaria allo scopo di potere utilizzare la certificazione sulla parità di genere di altro soggetto ritenendo inapplicabile il meccanismo sostitutivo nell'avvalimento cd. *premile*.

Il Codice non contempla la sostituzione nel caso dell'avvalimento premiale.

Sia il tenore dell'art.104, co. 5-6, che la complessiva *ratio legis* dell'istituto, quale rinvenibile anche nelle pronunce della Corte di Giustizia e nelle coerenti previsioni della Direttiva 2014/24/UE, consentono di ritenere che la sostituzione dell'impresa ausiliaria possa reputarsi ammissibile solo in riferimento all'avvalimento cd. qualificante, giacché in caso contrario si produrrebbe un effetto in contrasto con i principi generali dell'ordinamento di settore (*par condicio*, autoresponsabilità, divieto di modifica e sanatoria dell'offerta).

L'art.104, co.6, secondo periodo, nel contemplare la possibilità di sostituzione dell'ausiliaria, (anche in ragione del suo letterale tenore) deve essere applicato nel solco del contesto normativo e giurisprudenziale quale delineato dalla Direttiva 2014/24/UE e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che non contemplano l'applicazione del meccanismo sostitutivo all'avvalimento premiale. Ove non si aderisse a tale soluzione si consentirebbe al concorrente di produrre un'altra offerta, e quindi, in definitiva, di sanare l'irregolarità dell'offerta, con evidente frustrazione dei principi di *par condicio* e autoresponsabilità, che ostano alla modifica postuma dell'offerta. In effetti, il concorrente che abbia "speso" in gara una certificazione rilasciata all'ausiliaria si ritroverebbe - in caso di mera invalidità della certificazione- argomentando nel senso della possibilità della sostituzione, in una condizione di maggior favore rispetto al concorrente che, magari per le difficoltà incontrate nel reperimento- non abbia presentato affatto offerta per quel determinato parametro di valutazione.

Certificazione di parità di genere e avvalimento premiale



TAR Lazio, Roma, Sez. II, 02.07.2025, N. 12991



È corretto opinare nel senso della legittimità della previsione di *lex specialis* nella misura in cui non si vieta l'avvalimento premiale in relazione alla certificazione di parità di genere.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale è ammesso l'avvalimento della certificazione di qualità, con il temperamento di richiedere che l'avvalimento non si risolva in un espediente meramente cartolare ma comporti un'effettiva e pertinente messa a disposizione di risorse dell'ausiliaria a beneficio dell'ausiliata. ... Tale specie di avvalimento è consentita a prescindere dal fatto che venga prestata insieme all'organizzazione aziendale anche la garanzia che sia proprio l'organizzazione aziendale dell'impresa ausiliaria ad eseguire direttamente le prestazioni oggetto di appalto, atteso che l'esecuzione diretta dell'appalto da parte dell'operatore economico ausiliario è fattispecie eccezionale ... La certificazione sulla parità di genere è assimilabile alla certificazione di qualità, essendo (in senso analogo) una certificazione di processo, attestante il rispetto di politiche e pratiche datoriali atte a ridurre il divario di genere nei salari, nello svolgimento delle mansioni e nelle opportunità di carriera, anche in relazione alla tutela della maternità.

**Accesso agli atti -
Consultazione
preliminare di mercato**



**TAR Lazio, Roma, Sez.
I Quater, 24.07.2025, N.
14725**



Sussistono la
legittimazione e l'interesse
dell'O.E. che abbia
partecipato ad una
consultazione preliminare
di mercato ad accedere
agli atti adottati
dall'amministrazione
all'esito della procedura.

La partecipazione alla procedura radica la sussistenza di un rilevante interesse a verificare che i successivi atti compiuti dall'amministrazione, ivi compresa l'eventuale determinazione all'acquisto per il tramite di un possibile affidamento diretto, siano rispettosi dei principi dell'evidenza pubblica e della concorrenza.

Il principio della salvaguardia delle informazioni riservate deve essere conciliato con le esigenze di effettività della tutela giurisdizionale e, a tale scopo, la S.A. deve effettuare un bilanciamento tra il divieto di rivelazione delle informazioni comunicate dagli operatori economici e da essi considerate riservate - compresi i segreti tecnici o commerciali, nonché gli aspetti riservati delle offerte - e il principio generale di buona amministrazione, da cui deriva l'obbligo di motivazione e di tutela giurisdizionale.

La S.A. nel limitare l'accesso in caso di segreto tecnico o commerciale, deve valutare opportunamente i caratteri individuati all'art. 98, D. Lgs. n. 30/2005 (codice della proprietà industriale) secondo cui è necessario verificare che le informazioni aziendali siano: a) segrete, ossia non generalmente note o facilmente accessibili agli esperti e agli operatori del settore; b) dotate di valore economico, in quanto segrete; c) sottoposte a misure tali da ritenersi ragionevolmente adeguate e idonee a mantenerle segrete.

Principio di rotazione



**TAR Lazio, Roma,
Sez. I Quater,
17.07.2025, N. 14113**



Nel nuovo Codice il principio di rotazione è più flessibile rispetto al passato, poiché ammette deroghe molteplici.

Con le nuove disposizioni dell'art. 49 D. Lgs. n. 36/2023, si può notare un significativo ammorbidimento del principio di rotazione in base al quale l'operatore economico che abbia già eseguito lavori pubblici o erogato servizi o forniture deve lasciare spazio a nuovi concorrenti, consentendo un avvicendamento. In passato, il principio era più rigoroso, poiché esigeva una motivazione adeguata in caso di nuovo affidamento o reinvito del soggetto economico aggiudicatario uscente. Ora, nel nuovo Codice, il principio di rotazione è più flessibile, poiché ammette deroghe molteplici.

Nel vigente art. 49 D. Lgs. n. 36/2023 sono previste nuove deroghe al principio di rotazione. In particolare, a tenore dell'art. 49, comma 5, le Stazioni appaltanti non devono applicare il principio di rotazione nelle procedure negoziate senza bando per l'affidamento di servizi e forniture (di cui al successivo art. 50, comma 1, lettere c, d, e), per importi uguali o superiori a € 140.000 (e fino alle soglie di rilevanza unionale).

L'inciso di cui al citato art. 49, comma 5 (che cioè la Stazione appaltante non abbia posto "*limiti al numero di operatori economici da invitare alla successiva procedura negoziata*"), va interpretato nel senso che gli inviti diramati possano anche essere ristretti nel numero, sempreché la Stazione appaltante non precluda la possibilità di allargare il novero degli invitati a chi ne faccia espressa richiesta.

Principio di rotazione



**TAR Lazio, Roma, Sez. I
Quater, 17.07.2025, N.
14113**



L'operatore economico uscente (aggiudicatario degli ultimi n. 2 appalti per il medesimo servizio), può essere ammesso alla prosecuzione della procedura ove lo stesso si presenti con consorziate esecutrici diverse rispetto alle precedenti procedure di gara. Gli argomenti che escludono l'applicabilità della rotazione al R.T.I. che ingloba un'impresa uscente sono mutuabili per la fattispecie del Consorzio di imprese, poiché si tratta anche qui di una "forma di collaborazione che ha natura occasionale e durata limitata nel tempo, finalizzata alla partecipazione alle gare e per la loro eventuale esecuzione".

"Richiamare il principio di rotazione a sostegno della tesi secondo cui un soggetto invitato ad una procedura negoziata non potrebbe associarsi con un altro soggetto, in quanto precedente destinatario di inviti o di affidamenti, non trova alcun riscontro nel Codice, nella direttiva 24/2014 e, non è superfluo precisarlo, nel comune buon senso. Si impedirebbe la formazione di raggruppamenti, di normali cooperazioni tra imprese, per il fatto che una delle imprese in raggruppamento, potrebbe essere stata destinataria di altri affidamenti da parte della Stazione appaltante, dimenticando che, per il solo fatto che l'operatore economico interessato si è presentato in raggruppamento, non può considerarsi l'affidatario uscente dell'appalto, così come inevitabilmente, l'appalto ha un diverso oggetto rispetto al precedente. Il raggruppamento tra imprese è una forma di collaborazione che ha natura occasionale e durata limitata nel tempo, finalizzata alla partecipazione alle gare e per la loro eventuale esecuzione. Il raggruppamento temporaneo per la sua naturale funzione ampliativa della platea di soggetti economici minori che, pro quota, si mettono nelle condizioni di competere con le imprese di più grosse dimensioni, favorisce la concorrenza e rende le prestazioni più vantaggiose, tramite il meccanismo di frazionamento dell'incidenza economica dell'offerta e la riduzione del rischio di impresa. Impedire la formazione spontanea di raggruppamenti invocando l'applicazione del principio di rotazione è una violazione frontale del principio del favor participationis oltreché una messa in discussione della stessa natura e ammissibilità del raggruppamento che, come noto, non possiede, certo, un'autonoma soggettività, giacché ciascuna delle imprese che vi prendono parte mantiene la propria individualità personale; dal raggruppamento deriva comunque un soggetto nuovo, caratterizzato da unitarietà di tipo organizzativo e funzionale, pur senza alcun riconoscimento di personalità giuridica" (cfr. Cons. Stato sez. V, 16.01.2023, n. 532)

Principio di rotazione



**CDS, Sez. V, 24.07.2025,
N. 6600**



L'opzione tra procedura negoziata ex art. 76 e affidamento diretto ex art. 50 del D. Lgs. n. 36/2023 rientra nella discrezionalità dell'amministrazione. La scelta deve essere funzionale all'interesse pubblico di assicurare il servizio e deve essere compatibile con l'organizzazione della P.A., finalità rispetto alle quali è recessivo l'interesse del gestore uscente in regime di proroga tecnica a non vedersi preclusa la partecipazione alla procedura in ragione dell'operatività del principio di rotazione ex art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023.

In caso di gara deserta il D. Lgs. n. 36/2023 prevede la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza bando, ai sensi dell'art. 76, oppure all'affidamento diretto, a seconda della tipologia e dell'importo del contratto, con una valutazione discrezionale della stazione appaltante

Non è ravvisabile alcuna macroscopica irragionevolezza o illogicità nella scelta dell'amministrazione comunale che, a fronte di due gare andate deserte, invece di bandire la terza gara, ha ritenuto di assicurare tempestivamente il servizio di trasporto scolastico mediante l'affidamento diretto per un anno e senza alcun rinnovo, al fine di essere certa di garantirne l'operatività per l'apertura dell'anno scolastico.

**Interpretazione della
*lex specialis***



**TAR Lombardia
Milano, Sez. I,
14.07.2025, N. 2642**



Ai fini
dell'interpretazione delle
clausole di una *lex
specialis* vanno applicate
le norme in materia di
contratti e, anzitutto, i
criteri di interpretazione
letterale e sistematico ex
artt. 1362 e 1363 del
Cod. Civ.

Ai fini dell'interpretazione delle clausole di una *lex specialis* vanno applicate le norme in materia di contratti e, anzitutto, i criteri di interpretazione letterale e sistematico ex artt. 1362 e 1363 del Cod. Civ. che escludono che dette clausole possano essere assoggettate a un procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse significati impliciti o inespressi, imponendo che la loro interpretazione si fondi sul significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione, e che, laddove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, debba presceglersi, in forza del principio di *favor participationis*, il significato più favorevole al concorrente (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 febbraio 2024, n. 1439)

Avvalimento



**TAR Lombardia
Milano, Sez. IV,
01.07.2025, N. 2498**



Non può ritenersi indeterminata o generica la clausola del contratto di avvalimento, seppur risulti particolarmente stringata, laddove specifici debitamente le risorse conferite alla concorrente consentendo alla Stazione appaltante di individuare con precisione l'oggetto del requisito dato in prestito.

Laddove l'ausiliaria assuma *"in proprio"*, ai sensi dell'art. 104, comma 3, del D. Lgs. n. 36 del 2023, l'esecuzione di una parte di prestazione dell'appalto, la correlata *"indicazione delle risorse strumentali e umane messe a disposizione dell'operatore economico si [tradurrebbe] in un inutile formalismo"* (T.A.R. Lazio, Roma, V, 25 marzo 2025, n. 6055).

È da ritenersi generico un contratto di avvalimento di un requisito esperienziale legato all'esecuzione di servizi ..., rispetto al quale, a fronte della puntuale elencazione del requisito esperienziale *"prestato"*, non siano state individuate in alcun modo le *"dotazioni tecniche e risorse umane e strumentali"* che garantiscano l'effettiva acquisizione di tale requisito esperienziale in capo all'ausiliata (cfr T.A.R. Veneto, I, 17 luglio 2024, n. 1886).

"tenuto conto della ratio sottesa all'introduzione dell'istituto dell'avvalimento, le disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici vanno interpretate nel senso di non configurare la nullità del relativo contratto nell'ipotesi in cui una parte del suo oggetto, pur non essendo puntualmente determinata, sia tuttavia agevolmente determinabile ... In altri termini la verifica di idoneità del contratto allegato ad attestare il possesso dei relativi titoli partecipativi va svolta in concreto, avuto riguardo al tenore testuale dell'atto e alla sua idoneità ad assolvere la precipua funzione assegnata all'istituto" (T.A.R. Campania, Salerno, II, 29 maggio 2025, n. 1011).

**Cause di esclusione -
Rateizzazione dei debiti
tributari**



**TAR Lazio, Roma, Sez.
II bis, 28.07.2025, N.
14869**



Per consolidato orientamento giurisprudenziale si afferma la novazione del debito tributario a seguito dell'accoglimento dell'istanza di rateizzazione presentata dal contribuente con riferimento a un carico tributario portato in un atto impositivo divenuto definitivo per omessa impugnazione.

Giusta artt. 94, comma 6 e 95, comma 2 del D. Lgs. n. 36/2023 è sufficiente che l'operatore economico: *“si impegni in modo vincolante a pagare”* le imposte dovute per escludere la rilevanza del debito, e tale impegno vincolante certamente si concretizza là dove intervenga una rateizzazione e una definizione agevolata dell'obbligazione tributaria.

La rateizzazione del debito tributario del partecipante alla procedura selettiva si traduce, sul piano tecnico: *“in un beneficio che, una volta accordato, comporta la sostituzione del debito originario con uno diverso, secondo un meccanismo di stampo estintivo - costitutivo che dà luogo a una novazione dell'obbligazione originaria. L'ammissione alla rateizzazione, rimodulando la scadenza dei debiti tributari e differendone l'esigibilità, implica quindi la sostituzione dell'originaria obbligazione a seguito dell'insorgenza di un nuovo rapporto obbligatorio secondo i canoni della novazione oggettiva di cui agli articoli 1230 e seguenti del codice civile. Il risultato è la nascita di una nuova obbligazione tributaria, caratterizzata da un preciso piano di ammortamento e soggetta a una specifica disciplina per il caso di mancato pagamento delle rate”*.

**Cause di esclusione -
Rateizzazione dei debiti
tributari**



**TAR Lazio, Roma, Sez.
II bis, 28.07.2025, N.
14869**



In sede di gara pubblica il requisito della regolarità fiscale può essere sussistente, pure in presenza di una violazione accertata, solo se l'istanza di rateizzazione sia stata presentata dal concorrente e sia stata accolta prima della scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione alla gara.

La rateizzazione, rimodulando la scadenza dei debiti tributari e differendone l'esigibilità, cancella l'originario inadempimento dei destinatari degli atti impositivi e consente a questi ultimi di presentarsi alle procedure di evidenza pubblica gravati di un nuovo debito tributario non ancora scaduto ed esigibile, sfuggendo alla causa di esclusione automatica di cui all'articolo 94, comma 6 del D. Lgs. n. 36/2023.

Non è ammissibile la partecipazione dell'operatore economico che, al momento della scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione, non abbia ancora conseguito il provvedimento di accoglimento dell'istanza di rateizzazione: può, invece, considerarsi in regola con il fisco il contribuente cui sia stata accordata la rateizzazione ai fini della dimostrazione del requisito della regolarità fiscale in ragione del fatto che la rateizzazione del debito tributario del partecipante alla procedura selettiva si traduce in un beneficio che, una volta accordato, comporta la sostituzione del debito originario con uno diverso, con novazione dell'obbligazione originaria e la nascita di una nuova obbligazione tributaria.

**Principio di
separazione tra offerta
tecnica ed economica
- Segretezza
dell'offerta economica**



**TAR Lazio, Roma,
Sez. II bis, 28.07.2025,
N. 14869**



Il principio della
segretezza dell'offerta
economica si giustifica
sempre in ragione della
concomitante presenza
di un'offerta tecnica.

Il principio della segretezza dell'offerta economica si giustifica sempre in ragione della concomitante presenza di un'offerta tecnica, ponendosi a presidio della necessità che la valutazione di quest'ultima da parte dei componenti della Commissione di gara non sia condizionata o, comunque, influenzata dalla maggiore convenienza della correlata offerta economica.

Il principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica e le relative regole operative trovano applicazione, *propter tenorem rationis*, nei soli casi in cui sussista effettivamente il pericolo di compromissione della garanzia di imparzialità nella fase di valutazione, il che accade soltanto laddove concorrano elementi di giudizio a carattere discrezionale (inerenti l'apprezzamento dei profili tecnici e qualitativi della proposta negoziale) ed elementi di giudizio a rilevanza obiettiva ed automatica (quali sono quelli della componente economica dell'offerta) e, dunque, soltanto allorché il criterio di aggiudicazione (che ingloba entrambi i profili) sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo di cui all'art. 108 del D. Lgs. n. 36/2023; di conseguenza *"Il rischio di commistione, per contro, non sussiste quando la gara debba essere aggiudicata, ricorrendone le condizioni, secondo il criterio del "minor prezzo", laddove la concorrenza avviene esclusivamente sull'elemento economico, perché i profili tecnici (trattandosi di attività standardizzata, le cui caratteristiche sono selezionate dal mercato di riferimento o, comunque, integralmente predefinite dalla stazione appaltante) non sono suscettibili di modifica"*.

**Anomalia dell'offerta -
Rialzo sui costi della
manodopera**



**CGAS, Sez.
Giurisdizionale,
14.07.2025, N. 552**



L'indicazione "*a rialzo*"
dei costi della
manodopera assurge a
indice di anomalia solo
laddove suscettibile di
riflettersi, per
dimensione e incidenza,
e nella valutazione di
altri elementi, sul
complessivo equilibrio
economico dell'offerta.

L'indicazione di maggiori costi della manodopera può costituire indice di anomalia qualora suscettibile di incidere sulla remuneratività dell'offerta, andando ad abbattere l'utile ritraibile dall'importo offerto.

Il ribasso proposto dall'operatore economico unitamente all'indicazione dei costi della manodopera "*a rialzo*" non costituisce, di per sé, un indice di anomalia dell'offerta, essendo a tale fine necessario che la proposta in aumento di tale componente di costo si caratterizzi per la sua effettiva e concreta capacità di incidere sulla remuneratività dell'offerta, andando ad abbattere l'utile ritraibile dall'importo offerto.

**Principio
dell'autovincolo della
Stazione Appaltante**



**TAR Lombardia,
Brescia, Sez. II ,
28.07.2025, N. 723**



Le regole che,
nell'esercizio del proprio
potere discrezionale, la
S.A. ha deciso di porre a
presidio dello
svolgimento della
procedura di gara sono
volte alla tutela
dell'affidamento e della
parità di trattamento tra
i concorrenti.

L'autovincolo si traduce nell'individuazione anticipata di criteri e modalità tali da evitare che la complessità e rilevanza degli interessi possa favorire *in executivis* l'utilizzo di criteri decisionali non imparziali. L'Amministrazione, dopo aver deciso di autovincolarsi stabilendo le regole di esercizio di una determinata potestà, è sempre tenuta all'osservanza di quelle regole e per l'effetto:

- è inibita la successiva disapplicazione;
- la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni.

L'autovincolo, nelle procedure concorsuali, è intrinsecamente associato alla *par condicio*: conoscere in via anticipata i criteri valutativi e decisionali della commissione giudicatrice, in un contesto in cui le regole di selezione sono chiare e predefinite, mette in condizione i concorrenti di competere lealmente, con relativa prevedibilità degli esiti.

**Soccorso istruttorio -
Richiesta di
chiarimenti sull'offerta**



**TAR Lombardia,
Brescia, Sez. II ,
28.07.2025, N. 723**



L'art. 101, comma 3, del
D. Lgs. 36/2023 prevede
la possibilità per la
stazione appaltante di
*“richiedere chiarimenti sui
contenuti dell'offerta tecnica e
dell'offerta economica e su
ogni loro allegato”*.

La richiesta di chiarimenti costituisce una forma di soccorso istruttorio in senso stretto, con cui la stazione appaltante sollecita spiegazioni su eventuali ambiguità del contenuto dell'offerta tecnica e/o dell'offerta economica al fine di acquisire l'effettiva volontà dell'operatore economico, fermo restando il divieto di apportarvi qualunque modifica in violazione della *par condicio competitorum* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5.08.2024, n. 6961).

Ai fini dell'attivazione dell'istituto soccorso istruttorio la stazione appaltante deve desumere dalla documentazione di offerta elementi di ambiguità che rendano necessaria la ricerca della portata negoziale dell'impegno dell'operatore economico. La giurisprudenza ritiene che l'istituto in argomento, in analogia con la rettifica d'ufficio, debba operare laddove l'errore o l'ambiguità sia *“non solo facilmente individuabile ma anche altrettanto agevolmente emendabile, ossia senza ricorrere ad ausilii esterni”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 10.01.2024, n. 358).

**Art. 95, comma 1, lett.
e) del Codice
(requisiti di
affidabilità e integrità)
e verifiche di cui agli
artt. 96, 97 e 98 del
Codice**



**TAR Sardegna, Sez. I,
18.07.2025, N. 641**



Iniziale ammissione di
un operatore economico
e legittimità di
successive doverose
verifiche a seguito della
disamina della
documentazione
amministrativa.

L'atto di accertamento dei requisiti - *atto ad esito provvisorio e, quindi, instabile* - può sempre essere modificato dalla S.A. nel corso della procedura mediante un distinto atto amministrativo.

La procedura di gara si svolge attraverso una serie di subprocedimenti che si collocano in una successione logico-giuridica che conduce all'aggiudicazione.

Il potere di accertare il possesso della capacità di partecipazione è un potere immanente in capo alla stazione appaltante e non incontra preclusioni temporali o procedimentali o negoziali, potendosi manifestare in ogni tempo e fase della procedura ad evidenza pubblica.

È dunque legittimo il provvedimento espulsivo adottato nei confronti di un O.E. all'esito dell'endoprocedimento di verifica dei requisiti di ordine generale, conseguente al doveroso approfondimento condotto, successivamente alla redazione della graduatoria, avuto riguardo alle dichiarazioni rese in sede di gara.

**Costo della
manodopera e tabelle
ministeriali**



**TAR Lazio, Roma,
Sez. II-ter, 30.07.2025,
N. 15081**



Per derogare alle tabelle ministeriali nell'indicazione del costo della manodopera il concorrente è tenuto a spiegare dettagliatamente quali siano le specificità del proprio processo organizzativo che permettano la riduzione del costo del lavoro.

L'art. 108, comma 9 del Codice ha attribuito ulteriore rilievo all'onere dell'operatore economico di indicare, a pena di esclusione, il costo della manodopera, trattandosi di salvaguardare non soltanto la serietà dell'offerta, ma anche la normativa posta a tutela del lavoro, ivi inclusa quella dedicata alla prevenzione di forme di lavoro in nero, alle quali gli appalti ad alta intensità di manodopera sono talvolta soggetti.

Le tabelle ministeriali non assumono valore di parametro assoluto e inderogabile, ma svolgono una funzione meramente indicativa in quanto l'impresa concorrente può evidenziare una particolare organizzazione imprenditoriale idonea a dimostrare la sostenibilità degli scostamenti in relazione a valutazioni statistiche e analisi aziendali. La giurisprudenza è univoca nell'onerare l'offerente che da esse si discosta della puntuale dimostrazione delle ragioni aziendali che lo consentono.

**Costo della
manodopera ed
eventuale
scostamento delle
voci di costo dalle
tabelle ministeriali**



**TAR Lazio, Roma,
Sez. II-ter ,
30.07.2025, N. 15081**



... segue ...

L'O.E. che intenda discostarsi dalle tabelle ministeriali deve fornire giustificazioni specifiche e adeguate verificabili in fase istruttoria, quali ad esempio nel caso oggetto della sentenza in esame:

- allegare i dati statistici che, per il passato, supportano la tesi che le ore non lavorate permettano all'azienda di contenere il costo, facendone beneficiare gli enti pubblici in caso di aggiudicazione di appalto;
- allegare prospetti che, sulla base di tali dati, stimino il costo complessivo (comprensivo delle maggiorazioni per il lavoro notturno e festivo, eventualmente richiesto dall'appalto), indicando il costo di ciascuna ora per ciascun livello di lavoratori.

Le tabelle ministeriali costituiscono un semplice parametro di valutazione della congruità dell'offerta, sì che l'eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle non legittima un giudizio di anomalia o di incongruità.

**Costo della
manodopera e
scostamento dalle
tabelle ministeriali**



**TAR Lazio, Roma,
Sez. II-ter , 30.07.2025,
N. 15081**



Affinché possa dubitarsi
della congruità
dell'offerta per
scostamento del costo
della manodopera dai
valori delle tabelle
occorre che la
discordanza sia
considerevole e
palesamente
ingiustificata, alla luce di
una valutazione globale e
sintetica.

Lo scostamento dai valori tabellari, specie se consistente deve essere supportato da una giustificazione puntuale e rigorosa che l'impresa deve dimostrare, anche documentalmente, sulla base della sua effettiva pregressa esperienza aziendale nel settore, tenuto conto che, poiché il dato delle ore annue mediamente lavorate dal personale coinvolge eventi (malattie, infortuni, maternità) che non rientrano nella disponibilità dell'impresa, la stima deve essere prudenziale e non può essere rimessa esclusivamente a mere dichiarazioni provenienti dalla società interessata (Cons. Stato, Sez. V, 16.02.2023, N. 1652).

**Art. 41, comma 14 del
Codice i costi della
manodopera e l'offerta**



**TAR Campania,
Napoli, Sez. IV,
19.06.2025, N. 4608**



Le diverse disposizioni del Codice in materia di costi della manodopera (artt. 41, comma 14; 108, comma 9 e 110) comportano che il costo della manodopera costituisce una componente dell'importo posto a base di gara, sul quale deve essere formulato il ribasso offerto dai concorrenti.

La quantificazione e indicazione negli atti di gara del costo della manodopera non legittima i concorrenti, in sede di ribasso percentuale riportato nell'offerta economica, a scorporare dalla somma posta a base di gara, l'importo che l'Amministrazione stima per far fronte al costo della manodopera. Infatti, operando in tal modo, l'offerente conseguirebbe a suo favore una rilevante posizione di vantaggio, rendendo immune dal ribasso i costi della manodopera, di cui si assicura, conseguentemente l'integrale remunerazione (sul punto si veda anche: Delibera dell'ANAC n. 528 del 15 novembre 2023).

**Avvalimento c.d.
esperienziale e/o
professionale - Art. 104,
comma 3 e 8 del
Codice**



**CDS, Sez. V, 15.07.2025,
N. 6202**



Nel caso di avvalimento
con soggetto in possesso
di titoli per eseguire
direttamente l'appalto,
nel relativo contratto
non è necessaria
l'indicazione delle risorse
strumentali e umane
messe a disposizione
dell'impresa ausiliaria

Dall'esame del comma 3 dell'art. 104 del Codice emerge che qualora il contratto di avvalimento sia stipulato con impresa ausiliaria in possesso di autorizzazione, ovvero con un soggetto in possesso di titoli di studio o professionali necessari all'esecuzione della prestazione oggetto dell'appalto, *“i lavori o i servizi sono eseguiti direttamente dall'impresa ausiliaria”* (art. 100 commi 3 e 8). Il successivo comma 8 del medesimo articolo statuisce che *“Il contratto è in ogni caso eseguito dall'impresa che partecipa alla gara, alla quale è rilasciato il certificato di esecuzione, salvo quanto previsto dal comma 3”*. Le citate disposizioni enucleano, in chiave specificativa, la regola valevole in caso di avvalimento c.d. *esperienziale e/o professionale*, stabilendo che in siffatte ipotesi, stante la natura personale della prestazione e delle risorse oggetto del contratto, quest'ultimo deve essere eseguito direttamente dall'ausiliaria con l'effetto che risulta superflua l'indicazione nel relativo contratto delle risorse messe a disposizione da parte dell'impresa ausiliaria (vedasi anche TAR Lazio, Roma, Sez. V, 16.03.2025, n. 6055).

**Principio del risultato,
principio della fiducia
e principi di buona
fede e di tutela
dell'affidamento - Artt.
1 - 2 - 5 del Codice**



**CDS, Sez. IV, 9.05.2025,
N. 4019**



Non può essere preclusa
alla stazione appaltante la
facoltà di chiarire e
precisare eventuali errate
informazioni contenute
negli atti di gara mentre
non è consentita una
modifica degli stessi.

La stazione appaltante può legittimamente precisare, tramite chiarimenti, elementi contenuti negli atti di gara ogni qual volta gli stessi siano affetti da un palese errore "innocuo", perché nessun pregiudizio o disagio ha causato ai partecipanti. Diversamente opinando, la P.A. non potrebbe intervenire chiarendo l'errore commesso, ma sarebbe costretta a revocare l'intera gara, con esiti insoddisfacenti dal punto di vista del buona andamento e del principio del risultato (art. 1 del D. Lgs. n. 36/2023) che si oppone, peraltro, ad una lettura formalistica degli atti di gara. Peraltro, la facoltà di chiarire gli atti di gara trova il suo presupposto giuridico anche nei principi della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'azione amministrativa (art. 2, comma 1 del D. Lgs. n. 36/2023), nonché della buona fede e della correttezza nelle procedure di gara a giustificare un tale esito (art. 5 del D. Lgs. n. 36/2023). Con i chiarimenti possono essere emendati dunque eventuali errori materiali, ma non può procedersi a una modifica degli atti di gara.

**Art. 10 del Codice -
Principio di
tassatività delle
cause di esclusione e
di massima
partecipazione**



**TAR Puglia, Lecce,
Sez. II, 24.07.2025,
N. 1256**



Illegittimità di clausola
che precluda la
partecipazione agli
operatori economici
che abbiano
contenziosi pendenti
con la stazione
appaltante S.A.

La clausola che preclude la partecipazione agli operatori economici che abbiano contenziosi pendenti con la stazione appaltante introducendo una causa di esclusione non prevista dal Codice dei contratti pubblici e da considerarsi, nulla. Trattasi infatti di clausola che, oltre a stridere con i principi generali di concorrenza e di *favor participationis*, si pone in frontale contrasto con il diritto dell'operatore economico di agire in giudizio per la tutela dei propri interessi e situazioni giuridiche soggettive nei confronti della P.A., sancito dagli artt. 24 e 113 della Costituzione, e viepiù rafforzato in chiave di effettività dalla Direttiva Ricorsi 2007/66/CE (di modifica delle precedenti Direttive 89/665/CEE e 92/13/Ce), dalle Direttive Appalti del 2014 e dalle relative disposizioni di recepimento, di cui al D. Lgs. 36/2023.

Violazione del principio di segretezza delle offerte economiche e annullamento in autotutela



TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 24.07.2025, N. 1256



L'annullamento della procedura in autotutela si fonda non solo sull'assenza di documenti di gara ritenuti essenziali dalla S.A., ma anche sulla riscontrata violazione del principio di segretezza delle offerte economiche.

La trasmissione da parte di alcuni degli O.E. partecipanti alla procedura, già nella fase di manifestazione dell'interesse, del modulo predisposto dalla P.A. con indicazione dell'offerta economica comporta la potenziale conoscibilità della stessa da parte di soggetti estranei al seggio di gara e per l'effetto la compromissione della *par condicio* e della trasparenza della procedura.

La giurisprudenza sul punto, nel rilevare la legittimità dell'annullamento in autotutela nel preminente interesse pubblico al ripristino della legalità dell'azione amministrativa, ha ritenuto violati i principi di *par condicio* e trasparenza in tutte le fattispecie di potenziale conoscibilità *ex ante* del contenuto delle offerte economiche (cfr., *ex multis*, T.A.R. Molise 25.07.2024, N. 246).

Art. 110 e giudizio di anomalia



**CDS, Sez. V,
23.06.2025, N. 5464**



È illegittimo circoscrivere l'ambito del giudizio di anomalia dell'offerta tecnica a quei soli aspetti della stessa che trovano testuale riferimento nella *lex specialis* di gara.

Nel giudizio di anomalia di un'offerta si debbono considerare, ai fini dell'affidabilità e sostenibilità della stessa, anche quegli elementi formalmente non richiesti o indicati dal bando, ma inclusi dall'O.E. nell'offerta. Infatti, l'ambito del giudizio di anomalia, deve considerare l'offerta tecnica nel suo complesso, e non ai soli aspetti della stessa che trovano riscontro negli atti di gara in osservanza della previsione dell'art. 110, comma 1 del D. Lgs. 36 del 2023, a mente del quale tale giudizio è volto a valutare “*la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta*”, ossia nel suo complesso. La nuova disciplina codicistica ha eliminato le soglie precedentemente fissate *ex lege* (di cui all'art. 97 del D. Lgs. 50/2016), rimettendo l'individuazione delle offerte anomale alla discrezionalità della stazione appaltante (alla luce dei risultati della gara, del mercato di riferimento e di ogni altro elemento che possa essere ritenuto utile) e l'art. 110 del nuovo Codice prescrive alle stazioni appaltanti di inserire nel bando o nell'avviso gli elementi sulla cui base poi emettere il giudizio di anomalia di una data offerta, ciò non consente di estrapolare dall'offerta quegli elementi che, seppur non richiesti, ne costituiscono parte integrante.

Principio del risultato e perseguimento dell'interesse pubblico sostanziale



**TAR Lombardia,
Milano, Sez. I,
14.07.2025, N. 2642**



Prevalenza degli aspetti sostanziali rispetto a all'osservanza di formalismi eccessivi anche nell'esame della completezza dell'offerta tecnica.

Ai fini dell'osservanza del principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice deve considerarsi ammissibile e suscettibile di essere valutata nel merito l'offerta tecnica che riporti comunque i dati quantitativi richiesti quale parametro di valutazione negli atti di gara, anche se non contenuti nella tabella predisposta dalla Stazione Appaltante. Non può quindi escludersi l'O.E. che abbia comunque riportato i dati richiesti senza però inserirli con le modalità formali (*nel caso di specie in apposita tabella*) previste dal disciplinare di gara, laddove non sussista nella documentazione di gara la previsione di una specifica comminatoria della sanzione di esclusione dalla procedura in caso di omessa allegazione della tabella stessa.

**Principio di tassatività
delle cause di
esclusione e di
massima
partecipazione (art. 10
D. Lgs. 36/2023)**



**TAR Lombardia,
Milano, Sez. I,
14.07.2025, N. 2642**



Non è possibile
desumere una
qualsivoglia sanzione
espulsiva dall'avverbio
“*obbligatoriamente*” e dal
verbo “*doverè*”,
considerato che le cause
di esclusione sono di
stretta interpretazione.

In forza del principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione di cui all'art. 10 del Codice, l'interpretazione delle clausole di una *lex specialis* deve essere effettuata applicando le norme in materia di contratti e, anzitutto, i criteri di interpretazione letterale e sistematica ex artt. 1362 e 1363 del Cod. Civ. che escludono che dette clausole possano essere assoggettate a un procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse significati impliciti o inespressi, imponendo che la loro interpretazione si fondi sul significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione, e che, laddove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, debba presceglersi, in forza del principio di *favor participationis*, il significato più favorevole al concorrente (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 13.02.2024, n. 1439, che richiama, tra le tante, Sez. V, 29.11.2022, n. 10491; 4.10.2022, n. 8481; 2.03.2022, n.1486).

**Art. 98 D. Lgs.
36/2023 - Differenze
tra fattispecie di
illecito professionale**



**Parere MIT 23.06.2025,
N. 3621**



Il MIT chiarisce che la differenza tra le previsioni del comma 3, lett. g) e lett. h) dell'art. 98 del Codice consiste nella rilevanza, ai fini della valutazione, dell'affidabilità dell'O.E., consentendo una diversa ponderazione a seconda dello "stadio" del procedimento penale.

Il quesito posto al MIT si basa sull'osservazione che:

- l'art. 94, comma 1, lett. c) include espressamente i reati societari di cui agli artt. 2621 e 2622 c.c. tra quelli ostativi;
- l'art. 98, comma 3, lett. g) richiama genericamente i reati di cui al comma 1 dell'art. 94;
- la lett. h) richiama invece espressamente, al punto 3), proprio i delitti societari ex artt. 2621 e seguenti c.c.

La richiesta di chiarimento era volta a comprendere come distinguere le due fattispecie, dato che entrambe sembrano applicarsi al medesimo reato, ma con presupposti probatori differenti.

Il MIT con il parere 3621/2025 rileva che la differenza tra le due previsioni risiede nel grado di accertamento dell'illecito penale, atteso che nell'art. 98, comma 3:

- la lett. g) si riferisce alla contestata commissione del reato, desumibile da atti come il rinvio a giudizio o il decreto che dispone il giudizio;
- la lett. h) implica, invece, un livello di accertamento più avanzato, essendo fondato su una condanna definitiva, una condanna non definitiva, un decreto penale irrevocabile o provvedimenti cautelari reali/personali.

**Art. 102 del Codice
Impegni dell'operatore
economico - Garantire
la stabilità
occupazionale del
personale impiegato**



**TAR Lazio, Roma,
Sez. II, 26.07.2025, N.
12690**



Difetto di allegazione del
progetto di
assorbimento ai fini
dell'effettiva
applicazione della
clausola sociale per la
stabilità occupazionale e
legittimità dell'esclusione
dell'O.E.

L'aver accettato la clausola sociale prevista dalla *lex specialis* sulla stabilità occupazionale non può essere reputato equipollente alla presentazione del progetto di riassorbimento, in quanto la mera accettazione di detta clausola non esplica le modalità con cui, in concreto, l'O.E. concorrente, se risultasse aggiudicatario, intenda assorbire il personale uscente e, per l'effetto, non consente alla SA la verifica di legittimità/congruità dell'offerta (anche allo scopo di apprezzare la correttezza del costo della manodopera indicato nell'offerta economica, che risente della modalità con cui si attua il riassorbimento, nonché la capacità realizzativa del progetto tecnico e la corretta applicazione della clausola sociale).

L'esclusione del concorrente che non abbia presentato il progetto di riassorbimento previsto negli atti di gara è pertanto legittima, in quanto tesa a realizzare un interesse pienamente meritevole di tutela per la stazione appaltante, ossia la garanzia che la formale accettazione della clausola sociale non nasconda la frustrazione sostanziale dell'obbligo, anche per i conseguenti riflessi in ordine alla congruità dei costi di manodopera ed alla corretta realizzabilità del progetto tecnico (cfr., TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 31.10.2024, n. 5830).

**Artt. 102 e 10 del
Codice**



**TAR Lazio, Roma,
Sez. II, 26.07.2025, N.
12690**



I concorrenti non possono limitarsi a rendere la dichiarazione di assumere impegni riguardanti la garanzia della stabilità occupazionale del personale, ma devono indicare nell'offerta le modalità con le quali intendono assumere quegli impegni, di cui la stazione appaltante deve verificare l'attendibilità.

La clausola di un bando di gara che impone la presentazione di un progetto di riassorbimento pena l'esclusione dell'O.E. non contrasta con le previsioni del Codice né con riferimento all'art. 102, né con riguardo alla tassatività delle cause di esclusione di cui all'art.10, poiché l'art. 102:

- al comma 1, lett. a) prevede che, nei bandi, le S.A. richiedono di assumere impegni riguardanti la garanzia della stabilità occupazionale del personale;
- al secondo comma, che l'O.E. *“indica nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere”* agli impegni assunti in relazione alle clausole sociali.

Tale ultima disposizione è stata definita quale vera e propria norma di chiusura del sistema, volta ad individuare impegni precisi, che devono essere assunti dagli operatori economici e che possono qualificarsi, poi, come veri e propri obblighi contrattuali da rispettare in fase di esecuzione dei contratti pubblici, pena la risoluzione di questi per inadempimento. Proprio in applicazione di tale normativa è stato, infatti, ritenuto che *“la legge di gara può prevedere a pena di esclusione la necessità di produrre idonea documentazione attestante le specifiche modalità con cui i partecipanti alla gara intendono adempiere agli impegni di cui all'art. 102 c. 1 del D. Lgs. 36 del 2023, quali la stabilità occupazionale di personale impiegato, l'applicazione del C.C.N.L. e territoriale di settore, garantire la parità di genere e di inclusione lavorativa del personale disabile o svantaggiato”* (TAR, Puglia, Lecce, Sez. I, 6.06.2024, n. 750).

**Artt. 57 e 102 del
Codice**



**TAR Lazio, Roma,
Sez. II, 26.07.2025, N.
12690**



Il documento che esplica
la modalità con cui l'O.E.
intende
adempiere alla clausola
sociale
è elemento
imprescindibile
dell'offerta e la sua
carenza
determina un *vulnus*
dell'offerta stessa anche ai
sensi dell'art. 57 del
Codice.

Non è sufficiente la dichiarazione di voler rispettare le clausole sociali, ma è necessario che l'O.E. indichi in specifico documento le modalità con cui intenda rispettarle: modalità che fanno parte integrante dell'offerta e sono destinate a diventare obbligazioni contrattuali. Tale documento svolge una funzione assimilabile a quella che, relativamente all'offerta economica, svolge l'indicazione dei costi di manodopera o degli oneri di sicurezza non interferenziali, entrambi necessari, in funzione integrativa della dichiarazione d'offerta economica, e non integrabili *ex post.*, con conseguente inammissibilità del soccorso istruttorio.

In relazione alle clausole sociali ed al contenuto obbligatorio dei bandi, l'art. 57 del Codice prevede, per gli appalti di lavori e servizi di natura non intellettuale, che le S.A. inseriscano specifiche clausole sociali con le quali richiedere, "*come requisiti necessari dell'offerta*", misure orientate a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato. L'indicazione contenuta nel progetto di riassorbimento obbliga l'O.E. al rispetto di quanto ivi dichiarato nei confronti della S.A., contribuendo a palesare la serietà e l'attendibilità dell'offerta stessa, tenuto conto, fra l'altro, che l'entità del riassorbimento produce, sia in termini progettuali che economici, conseguenze immediate e coerenti per il concorrente, e che quindi è tutt'altro che "*neutra*" rispetto all'offerta predisposta, presentata e successivamente attuata.

**Art. 108 del Codice -
Obbligo di dichiarare
costi manodopera e
sicurezza**



**TAR Campania,
Napoli, Sez. III,
14.07.2025, N. 5290**



L'omessa indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza aziendale non può in alcun modo essere sanata e prescinde da omessa o contraria indicazione negli atti di gara.

L'art. 108, comma 9, del Codice fissa un obbligo dichiarativo, a pena di esclusione, che riguarda il singolo operatore e ha ad oggetto i propri costi della manodopera e della sicurezza aziendale, ossia i costi da sostenersi effettivamente per garantire l'esecuzione dell'appalto. Tale disposizione è funzionale alla salvaguardia di interessi di rilevanza superindividuale, tra cui la tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, e, con riferimento specifico allo svolgimento della gara, mira, da una parte, a consentire al partecipante la possibilità di formulare un'offerta consapevole con riferimento a tali significative voci di costo, e, dall'altra, a permettere alla S.A. di procedere alla verifica della congruità del costo del lavoro.

Dalla natura imperativa del citato art. 108 deriva, mediante il principio dell'eterointegrazione di cui all'art. 1339 c.c., come, in caso di atti di gara che risultino lacunosi, ovvero che contengano previsioni contrarie (Consiglio di Stato, Sez. III, 18.10.2023, n. 9078), sussista sempre l'imprescindibile obbligo dichiarativo dei costi della manodopera e della sicurezza aziendale anche in difetto di una espressa previsione in tal senso della *lex specialis* (TAR Lazio - Roma, Sez. III, 20.05.2022, n. 6531; TAR Campania, Napoli, sez. V, 13.02.2025, n. 1201).

**Art. 68 del Codice - I
raggruppamenti
temporanei di
operatori economici**



**CdS, Sez. IV,
11.07.2025, N. 6068**



È consentita la
presentazione di offerte
da parte di RTI di
operatori economici
anche se non ancora
costituiti. In tal caso
l'offerta deve essere
sottoscritta da tutti gli
operatori economici che
costituiscono, e/o che
costituiranno, il
raggruppamento
temporaneo.

Dall'art. 68, comma 1, del Codice si evince l'essenzialità della firma quale imprescindibile elemento strutturale dell'offerta formulata da parte di tutti gli operatori economici che costituiranno i raggruppamenti temporanei, affinché l'offerta possa giuridicamente ritenersi proveniente da quest'ultimi. Infatti, la sottoscrizione di tutti gli operatori economici che intendono far parte di un futuro raggruppamento costituisce l'elemento strutturale ed essenziale affinché l'offerta presentata rivesta rilevanza giuridica. La firma apposta in calce all'offerta costituisce, pertanto, non soltanto l'elemento che consente la riferibilità della sua provenienza, ma *“configura l'elemento che vincola giuridicamente ciascun proponente al contenuto dell'offerta e assicura la serietà, affidabilità e insostituibilità dell'offerta formulata e determina la coercibilità dei relativi impegni nella successiva fase esecutiva”*.

La mancanza della sottoscrizione di taluno dei partecipanti alla gara costituisce dunque una carenza essenziale della volontà negoziale da manifestare in seno alla procedura.

Decreto legge 21 maggio 2025, N. 73 c.d. “Decreto Infrastrutture”

Convertito in legge, con modifiche, dalla legge 18.07.2025, N. 105

(decorrenza 20.07.2025)

Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti.

Breve sintesi delle più rilevanti modifiche e integrazioni al Codice dei Contratti

Incentivi per funzioni tecniche

Una delle novità più rilevanti riguarda l'articolo 45 del Codice.

Il D.L. 73/2025 ha chiarito che gli incentivi per le funzioni tecniche possono essere corrisposti anche al personale con qualifica dirigenziale. Questa modifica deroga espressamente al principio di onnicomprensività della retribuzione di cui all'art. 24, comma 3, del D. Lgs. 30.03.2001, n. 165 e s.m.i., a condizione che l'Amministrazione comunichi agli organi di controllo i nominativi dei dirigenti e gli importi erogati. Una ulteriore specificazione della deroga è contenuta nell'art. 136 del Codice ove, per effetto della modifica introdotta al comma 4-ter, è previsto che, per le Amministrazioni della difesa e della sicurezza *“in considerazione della struttura gerarchica dei loro organi tecnici e della specificità delle retribuzioni rispetto alle altre amministrazioni”* l'incentivo è corrisposto *“agli ufficiali superiori e agli ufficiali generali e gradi corrispondenti”*.

Procedure in caso di somma urgenza

Il c.d. *“Decreto Infrastrutture”* è intervenuto sull’articolo 140 e ha introdotto il nuovo articolo 140-bis, ridefinendo la disciplina delle procedure di affidamento in situazioni di emergenza e di protezione civile. Risulta ampliata la nozione di *somma urgenza* per includere anche le situazioni previste dal Codice della Protezione Civile. La circostanza di somma urgenza, in tali casi, è ritenuta persistente finché non risultino eliminate le situazioni dannose o pericolose per la pubblica o privata incolumità derivanti dall’evento, e comunque per un termine non superiore a quindici giorni dall’insorgere dell’evento, oppure entro il termine stabilito dalla eventuale declaratoria dello stato di emergenza. Giova ricordare, inoltre, che il comma 8 dell’art. 140 (come ora riformulato) prevede che *“l’affidamento diretto per i motivi di cui al presente articolo non è comunque ammesso per appalti di lavori di importo pari o superiore alla soglia europea e per appalti di servizi e forniture di importo pari o superiore al triplo della soglia europea”*.

L’articolo 140-bis, ora introdotto, disciplina specificamente le procedure di protezione civile, affermando espressamente che per gli interventi nell’ambito delle emergenze di cui all’articolo 7 del relativo Codice, trovano applicazione le norme del medesimo articolo 140-bis e quelle dell’articolo 46-bis dello stesso Codice di Protezione Civile, articolo anch’esso introdotto dal presente decreto legge e concernente, in particolare, le verifiche antimafia.

... segue ...

L'art. 140-bis stabilisce che, *“in via eccezionale, nella misura strettamente necessaria, l'affidamento diretto può essere autorizzato anche al di sopra del limite di cui all'art. 140, comma 1”* del Codice (laddove il limite previsto è di 500mila euro) *“per un arco temporale limitato, comunque non superiore a trenta giorni e solo per singole specifiche fattispecie indilazionabili e nei limiti massimi di importo stabiliti nei provvedimenti di cui all'art. 24 e 25 del Codice di Protezione Civile”*.

L'articolo 140-bis prevede poi una procedura di affidamento in deroga al Codice dei contratti *“in occasione degli eventi per i quali è dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale”*, indicando specificamente le norme del Codice oggetto di possibile deroga.

Tra queste si segnalano:

- a) in deroga all'articolo 15, la possibilità di individuare il RUP anche al di fuori dei dipendenti della stazione appaltante *“purché dipendenti di ruolo di altri soggetti o enti pubblici”*;
- b) in deroga all'articolo 37, la possibilità di affidare l'appalto anche in assenza della previa programmazione del relativo intervento;
- c) in deroga all'articolo 49, la possibilità di procedere alla semplificazione delle procedure di affidamento *“nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e del diritto dell'Unione Europea”*;
- d) in deroga all'art. 108, l'utilizzo generalizzato del criterio del minor prezzo.

... segue ...

L'art. 140-bis introduce dunque procedure accelerate per le verifiche antimafia e la possibilità di ricorrere a Centrali di committenza anche per gli appalti emergenziali.

In sostanza, la somma urgenza, oltre a comportare deroghe alle ordinarie procedure, determina anche la possibilità di affidare contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture solo sulla base di una *“informativa liberatoria provvisoria”*, immediatamente conseguente alla consultazione della Banca Dati Nazionale Unica della documentazione antimafia e alle risultanze delle interrogazioni di tutte le ulteriori banche dati disponibili, ferme restando le ulteriori verifiche ai fini del rilascio della documentazione antimafia da completarsi entro sessanta giorni.

La stipula del contratto avviene *“sotto condizione risolutiva”*, ma la risoluzione potrebbe non intervenire (ai sensi dell'articolo 94 Codice antimafia) ed è comunque previsto *“il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente”*.

Anticipazione del prezzo

Il D.L. 73/2025 ha modificato l'art. 125 del Codice e introdotto il comma 1-bis all'art. 33 dell'allegato II.14 estendendo la possibilità di ricevere un'anticipazione del prezzo anche per i servizi di ingegneria e architettura, in precedenza riservata ai lavori.

Nei documenti di gara aventi ad oggetto tali servizi è dunque ora possibile prevedere un'anticipazione fino al 10% del corrispettivo per questi servizi, nei limiti delle disponibilità del quadro economico.

Revisione prezzi

Un'altra area di intervento del c.d. "*Decreto Infrastrutture*" riguarda la revisione prezzi, con l'obiettivo di colmare una lacuna normativa.

Il D.L. con l'art. 9 ha infatti introdotto disposizioni urgenti che allineano i meccanismi revisionali di specifici contratti (aggiudicati tra il 1° luglio e il 31 dicembre 2023) a quelli previsti dall'art. 60 del D. Lgs. 36/2023.

L'applicazione di questa disciplina è condizionata al rispetto di determinate soglie per gli "*imprevisti*" nel quadro economico e alla disponibilità nella misura del 50% di risorse accantonate.

Criteri ambientali minimi (CAM)

Il Decreto Infrastrutture ha modificato l'art. 57 del Codice, rendendo l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) immediata e diretta anche negli appalti per interventi di ristrutturazione, compresi quelli che comportano demolizione e ricostruzione. Ciò elimina la necessità di decreti ministeriali “*adeguati*”, semplificando l'integrazione della sostenibilità ambientale nei progetti.

In sintesi il RUP

- deve redigere gli atti di gara contemplando tutti gli elementi essenziali e indispensabili ai fini della formulazione delle offerte;
- deve adeguatamente motivare la deroga al principio della suddivisione in lotti, bilanciando gli interessi pubblici e privati coinvolti nel procedimento di appalto;
- può richiedere chiarimenti a precisazione ai sensi dell'art.101, comma 3 del Codice in caso di certificazione sulla parità di genere prodotta senza indicazione di tutte le sedi dell'O.E.;
- può accettare una certificazione rilasciata da un organismo di valutazione equivalente rispetto allo specifico organismo richiesto negli atti di gara, purché si tratti di organismo che, anche se diverso, risulti accreditato;
- può acquisire la certificazione di parità di genere attraverso l'istituto dell'avvalimento verificando che si realizzi un'effettiva e pertinente messa a disposizione di risorse dell'ausiliaria a beneficio dell'ausiliata;

In sintesi il RUP

- nelle procedure d'accesso agli atti deve effettuare un bilanciamento tra il divieto di rivelazione delle informazioni comunicate dagli operatori economici e da essi considerate riservate - compresi i segreti tecnici o commerciali, nonché gli aspetti riservati delle offerte - e il principio generale di buona amministrazione, da cui deriva l'obbligo di motivazione e di tutela giurisdizionale;
- può ammettere l'operatore economico uscente (aggiudicatario degli ultimi 2 appalti per il medesimo servizio) ove lo stesso si presenti con consorziate esecutrici diverse rispetto alle precedenti procedure di gara;
- può scegliere discrezionalmente tra la procedura negoziata ex art. 76 e l'affidamento diretto ex art. 50 del D. Lgs. n. 36/2023, tenendo conto dell'interesse pubblico di assicurare il servizio e della compatibilità con l'organizzazione della P.A.;

In sintesi il RUP

- deve procedere all'esame di idoneità del contratto di avvalimento con riguardo al tenore testuale dello stesso e alla sua idoneità ad assolvere la precipua funzione assegnata all'istituto e, pertanto, verificando che sia chiaramente individuabile l'oggetto del requisito dato in prestito;
- deve ritenere sussistente il requisito della regolarità fiscale in presenza di una violazione accertata, solo se l'istanza di rateizzazione sia stata presentata dal concorrente e sia stata accolta prima della scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione alla gara;
- deve predisporre gli atti di gara con regole di selezione chiare e predefinite che consentano ai concorrenti di conoscere in via anticipata i criteri valutativi e decisionali della commissione giudicatrice;

In sintesi il RUP

- può chiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica e dell'offerta economica e su ogni loro allegato;
- può accertare il possesso della capacità di partecipazione senza preclusioni temporali o procedurali o negoziali, in ogni tempo e fase della procedura;
- può escludere un O.E. all'esito dell'endoprocedimento di verifica dei requisiti di ordine generale dichiarati in sede di gara, anche successivamente alla redazione della graduatoria;
- deve verificare, in caso di scostamento nell'indicazione dei costi della manodopera dalle tabelle ministeriali da parte del concorrente, che quest'ultimo abbia dettagliatamente e documentalmente spiegato le specificità del proprio processo organizzativo che permettono la riduzione del costo del lavoro, sulla base della sua effettiva pregressa esperienza aziendale nel settore;

In sintesi il RUP

- deve verificare che il ribasso offerto dai concorrenti sia effettuato sull'importo posto a base di gara senza scorporare il costo della manodopera;
- nel caso di avvalimento “*esperienziale e/o professionale*”, deve ritenere legittimo il relativo contratto anche laddove non vengano indicate le risorse messe a disposizione da parte dell'impresa ausiliaria, atteso che quest'ultima dovrà eseguire direttamente l'appalto;
- può emendare eventuali errori materiali contenuti negli atti di gara tramite chiarimenti, ma non può procedere a una modifica sostanziale degli atti stessi;
- non può inserire negli atti di gara una clausola che precluda la partecipazione agli operatori economici che abbiano contenziosi pendenti con la stazione appaltante S.A.;

In sintesi il RUP

- deve annullare in autotutela la procedura laddove alcuni degli O.E. partecipanti alla procedura, già nella fase di manifestazione dell'interesse, abbiano trasmesso il modulo predisposto dalla P.A. con indicazione dell'offerta economica;
- nel giudizio di anomalia di un'offerta deve considerare, ai fini dell'affidabilità e sostenibilità della stessa, anche quegli elementi formalmente non richiesti o indicati dal bando, ma inclusi dall'O.E. nell'offerta;
- non può escludere l'O.E. che abbia comunque riportato i dati richiesti senza però inserirli con le modalità formali (ad es. in un'apposita tabella) previste dagli atti di gara, laddove non sussista la previsione di comminatoria della sanzione di esclusione dalla procedura in caso di omessa allegazione di determinati dati/informazioni secondo una specifica forma;

In sintesi il RUP

- deve escludere il concorrente che, nonostante l'espressa previsione in tal senso nella *lex specialis* a pena di esclusione, non abbia presentato il progetto di riassorbimento previsto negli atti di gara anche laddove abbia accettato la clausola sociale sulla stabilità occupazionale;
- deve verificare che siano indicati i costi della manodopera e della sicurezza aziendale anche in caso di omessa o contraria indicazione negli atti di gara, poiché il difetto di tale dichiarazione non può essere sanato;
- in caso di partecipazione di un raggruppamento temporaneo di operatori economici deve verificare che l'offerta sia sottoscritta da tutti i soggetti che fanno parte e/o intendano far parte del (costituendo) raggruppamento.