

NEWSLETTER

N. 16 ANNO XI

16-30 settembre 2025



Via Sistina n. 48 - 00187 - Roma
Tel: (+39) 06.69921687
Fax: (+39) 06.39738792

Via Durini n. 25 - 20122 - Milano
Tel: (+39) 02.91090173
Fax : (+39) 0237908008

[Https : //www.aoerre.com](https://www.aoerre.com)
Email : segreteria@aoerre.com

In evidenza

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. IV, 25 settembre 2025, n. 16638 – Appalti pubblici – *Sulla legittimità dell'esclusione dalla gara per errore materiale non riconoscibile ex ante e limiti alle modifiche ex post nelle giustificazioni dell'anomalia dell'offerta* – È legittima l'esclusione dalla gara di un operatore economico per i servizi di *contact center* se l'errore materiale nel calcolo degli operatori Full Time Equivalent (FTE) non era chiaro o riconoscibile dalla stazione appaltante al momento dell'esclusione. La correzione successiva, richiesta tramite istanza di autotutela, non può modificare la validità del provvedimento originario. Per valutare l'anomalia dell'offerta, l'amministrazione deve basarsi solo sui dati disponibili all'atto dell'esclusione. Errori materiali non evidenti senza documenti o fatti esterni non impongono di concedere correzioni in fase istruttoria. È infatti un principio consolidato che la legittimità di un atto amministrativo si giudica rispetto alla situazione esistente quando l'atto è stato emesso, senza considerare cambiamenti successivi. Le pronunce giurisprudenziali che permettono di modificare l'offerta durante la verifica, correggendo o compensando le voci di costo, non si applicano in questo caso, perché la modifica è stata richiesta solo dopo la fine del procedimento e dopo l'esclusione, rendendo quindi non applicabili tali principi (Giudizio seguito dallo Studio AOR per conto della controinteressata).

Appalti pubblici

TAR EMILIA-ROMAGNA, BOLOGNA, 30 settembre 2025, n. 293 – Appalti pubblici – *Regolamento UE 2025/1197 e gare dispositivi medici: sospesa gara multi-lotto* – Con il decreto cautelare del 30 settembre 2025, n. 293, il TAR Emilia-Romagna ha accolto, in via provvisoria, la richiesta di una società di sospendere temporaneamente una gara pubblica per la fornitura di dispositivi medici. Nel caso di specie, la gara è stata organizzata in più lotti e, in base al Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1197, si applica una limitazione che vieta l'accesso alla gara agli operatori economici e ai dispositivi medici provenienti dalla Cina, ma solo per appalti di valore pari o superiore a 5 milioni di euro. Il problema contestato è che l'Amministrazione ha applicato la c.d. "Misura IPI" a tutti i lotti di gara, a prescindere dal loro valore singolo, in quanto il valore complessivo della procedura multi-lotto supera la soglia di € 5.000.000. Così facendo, rischiano di essere escluse automaticamente alcune aziende, come la società ricorrente, che ritiene tale interpretazione erronea. Pertanto, il TAR ha ritenuto, nella fase cautelare, che tale interpretazione possa ledere il diritto di partecipazione di alcune aziende e ha disposto un rinvio per la valutazione nel merito di questa applicazione normativa europea.

TAR LOMBARDIA, MILANO, SEZ. IV, 27 settembre 2025, n. 3006 – Appalti pubblici – *Brevetti e oscuramento nell'offerta tecnica: principio di proporzionalità e dovere di motivazione rigorosa* – In tema di diritto di accesso alla documentazione di gara, con particolare riguardo alle modalità e ai limiti dell'oscuramento parziale dell'offerta tecnica di un RTI, motivato dalla presenza di brevetti e

segreti tecnico - commerciali, si ribadisce il principio recentemente confermato dalla Corte di Giustizia dell'Ue (causa C-686/24), secondo cui l'accesso difensivo agli atti di gara è un diritto non assoluto, suscettibile di bilanciamento con altri diritti fondamentali, quali la tutela dei segreti tecnico-commerciali (ex art. 7 Carta di Nizza). L'Amministrazione ha, quindi, l'onere di operare tale bilanciamento e di fornire un'adeguata e rigorosa motivazione, individuando con precisione e in modo circostanziato le parti dell'offerta da sottrarre all'accesso, limitandosi esclusivamente agli elementi coperti da segreto industriale o commerciale, intesi come informazioni riservate la cui divulgazione potrebbe arrecare un pregiudizio concreto al titolare e favorire un indebito vantaggio competitivo per terzi. La semplice presenza di brevetti non giustifica, di per sé, l'oscuramento esteso di interi paragrafi o sezioni dell'offerta tecnica, atteso che i brevetti sono, per definizione, pubblici; pertanto, l'Amministrazione deve effettuare una selezione rigorosa delle informazioni effettivamente riservate e idonee a causare un danno competitivo se divulgate. Il mancato rispetto di tali criteri determina l'illegittimità della decisione di oscuramento, con conseguente obbligo di garantire l'accesso integrale all'offerta tecnica, a tutela dei principi di trasparenza, parità di trattamento tra concorrenti e diritto di difesa.

TAR SICILIA, SEZ. IV, 26 settembre 2025, n. 1274 – Appalti pubblici – *Sulla nullità della clausola di gara che impone l'iscrizione alla white list per attività non rientranti tra quelle sensibili ex art. 1, c. 53, L. 190/2012* – La clausola di gara che impone a pena di esclusione l'iscrizione nella “white list” per attività non rientranti tra quelle sensibili previste dalla normativa (art. 1, c. 53, L. 190/2012) è nulla per violazione del principio di tassatività e non può essere applicata, con conseguente illegittimità dell'esclusione basata su tale requisito. Le cause di esclusione dalle gare pubbliche sono infatti tassative e devono essere espressamente indicate dal Codice dei contratti pubblici o da altre norme di legge vigenti. Le clausole di bando che prevedono cause di esclusione ulteriori o diverse da quelle contemplate dalla legge sono nulle e si considerano come non apposte.

TAR CALABRIA, SEZ. II, 25 settembre 2025, n. 1501 – Appalti pubblici – *Sulla modifica sostanziale della lex specialis e obbligo di proroga dei termini delle offerte* – La modifica sostanziale della *lex specialis* di gara, consistente nella variazione di un criterio essenziale per l'assegnazione di punteggi, configura una modifica significativa della documentazione di gara che obbliga la stazione appaltante a prorogare adeguatamente i termini per la presentazione di domande e offerte. Ne consegue che, è illegittima l'aggiudicazione di un appalto, nel caso di specie, per il servizio di igiene urbana che a seguito di una modifica sostanziale di un criterio di valutazione delle offerte (assegnazione punti per la pulizia quotidiana di luoghi specifici) apportata dalla stazione appaltante, non abbia prorogato i termini per la presentazione delle domande di partecipazione. Non può, infatti, parlarsi nella specie della correzione di un errore di battitura, che avrebbe costituito una modifica non significativa.

TAR CAMPANIA, NAPOLI, SEZ. I, 24 settembre 2025, n. 6315 – Appalti pubblici – *Sull’illegittimità dell’aggiudicazione per omissioni dichiarative nei modelli di gara ed errata attribuzione del punteggio* – La mancata esclusione di un concorrente che abbia omesso di rendere, nel modello previsto dalla *lex specialis*, le dichiarazioni obbligatorie ex artt. 94 e 95 del D.Lgs. n. 36/2023 a firma del direttore tecnico, integra una causa di grave vizio procedurale tale da influire sulla legittimità dell’aggiudicazione, anche se tali dichiarazioni siano state successivamente presentate in altre forme non previste. Inoltre, l’attribuzione errata di punteggi tecnici relativi a certificazioni di qualità e criteri premiali viola il principio di parità di trattamento, compromettendo la correttezza della graduatoria e giustificando l’annullamento dell’aggiudicazione con reintegro del concorrente legittimamente collocato. La stipula del contratto di appalto, avvenuta nel periodo di sospensione dell’efficacia dell’aggiudicazione disposta da ordinanza cautelare, è nulla e annullabile, con conseguente impossibilità di subentro nel contratto stesso da parte di altri concorrenti fino a validità dell’aggiudicazione.

TAR PUGLIA, SEZ. III, 24 settembre 2025, n. 1094 – Appalti pubblici – *La rateizzazione non impedisce l’esclusione automatica da gare per gravi violazioni fiscali e legittima escussione della cauzione* – È legittima l’esclusione automatica dalla gara per gli operatori economici che abbiano commesso violazioni fiscali gravi, definitivamente accertate e superiori a € 5.000, ai sensi dell’art. 94, c. 6, d.lgs. 36/2023, anche nel caso in cui sia stata presentata richiesta di rateizzazione del debito. La presentazione di un’istanza di rateizzazione non incide sulla natura del debito, che va qualificato come definitivamente accertato o meno a prescindere da tale richiesta. Come chiarito dalla giurisprudenza, “non avendo l’istanza di rateizzazione effetto sospensivo del termine per impugnare la cartella di pagamento, il decorso di questo ne comporta comunque l’inoppugnabilità, con conseguente definitività della relativa pretesa tributaria”. Pertanto, nel caso di specie, essendo pacifica la definitività dell’accertamento e il superamento della soglia di € 5.000,00, l’esclusione dalla gara si configura come un atto vincolato e doveroso per la stazione appaltante. Inoltre, l’escussione della cauzione provvisoria rappresenta un atto consequenziale obbligato all’esclusione, e la sua sospensione cautelare in sede di appello non incide sulla legittimità del provvedimento di primo grado.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 23 settembre 2025, n. 7466 – Appalti pubblici – *Sulla revoca della dichiarazione di pubblica utilità nel project financing: onere di motivazione analitica, rivalutazione dell’interesse pubblico e aspettativa del promotore* – In tema di project financing, la revoca in autotutela della dichiarazione di pubblica utilità e fattibilità ex art. 21 quinquies L. n. 241/1990, ancorché esercitata nell’ambito della più ampia discrezionalità riconosciuta all’amministrazione (*ius poenitendi*), richiede una motivazione specifica, analitica e non meramente generica, idonea a dimostrare l’effettiva sopravvenienza di fatti nuovi o la nuova valutazione dell’interesse pubblico originario. Tale motivazione deve esplicitare in modo trasparente e coerente le sopravvenienze fattuali (ad es. esistenza di nuove tecnologie, emergenza epidemiologica Covid-19) e correlare

queste con la diversa percezione dell'interesse pubblico originario, effettuando un bilanciamento concreto e comparativo con gli interessi legittimi del privato promotore, pur in assenza di una posizione giuridica consolidata o di un obbligo di dare seguito alla gara. La mera genericità delle affermazioni o l'invocazione di motivi meramente politici, come il cambio della maggioranza amministrativa, non può giustificare la revoca. La posizione del promotore resta una mera aspettativa di fatto fino all'avvio della procedura di gara, ma ciò non esime la pubblica amministrazione dall'onere di esplicitare dettagliatamente le ragioni della revoca evitando illogicità e travisamenti.

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. III *quater*, 22 settembre 2025, n. 16369 – Appalti pubblici – *Sui costi della manodopera e voce “spese generali” negli appalti pubblici* – I costi della manodopera devono essere indicati nell'offerta economica in modo separato, distinto e trasparente, a pena di esclusione dell'operatore ai sensi (art. 41, commi 13 e 14, e dell'art. 108, c. 9, del d.lgs. n. 36/2023). La possibilità di allocare parte dei costi della manodopera nella voce “spese generali” è oggetto di due orientamenti giurisprudenziali divergenti. Un orientamento restrittivo esclude tale allocazione, ritenendo che le spese generali rappresentino esclusivamente costi accessori e non possano coprire la manodopera, che deve essere esplicitamente dichiarata nell'offerta per assicurare trasparenza e comparabilità. Un orientamento più elastico ammette la parziale allocazione dei costi della manodopera nelle spese generali, in particolare per costi indiretti o non prevedibili, purché sia dimostrato che la voce spese generali ha capienza sufficiente e ciò sia fondato su elementi probatori. Pertanto, nel caso di specie, l'offerta dell'operatore economico aggiudicatario, che ha omissso di indicare una parte rilevante dei costi della manodopera ricomprendendoli nelle spese generali e nelle giustificazioni successive presentate nel sub procedimento di anomalia, è stata ritenuta inammissibile e illegittima, specialmente in una procedura dove il costo della manodopera assumeva un rilievo preponderante.

TAR PUGLIA, SEZ. III, 20 settembre 2025, n. 1088 – Appalti pubblici – *Sul superamento dei limiti dimensionali dell'offerta tecnica non costituisce motivo di esclusione automatica: principio del favor participationis* – Nessuna norma di rango primario né del Codice degli appalti né di altra fonte legislativa prescrive un limite dimensionale specifico per la redazione dell'offerta tecnica né attribuisce alla Stazione appaltante un potere in tal senso. In ossequio al principio del *favor participationis*, deve privilegiarsi un'interpretazione che favorisca l'ammissione alla gara piuttosto che quella che la ostacoli. La clausola sul numero massimo di pagine della relazione tecnica deve essere interpretata *cum grano salis* e il ricorrente che intenda fondare la censura sulla violazione di tale limite deve provare anche solo presuntivamente che essa abbia determinato un indebito vantaggio concreto e specifico per il concorrente a danno dell'altro. Il superamento formale del limite dimensionale non comporta, pertanto, l'esclusione automatica dell'offerta, spettando alla Stazione appaltante nella valutazione comparativa, anche espungendo le parti ritenute non rilevanti, esprimere la propria discrezionalità tecnica senza essere vincolata a sanzioni esclusive, garantendo così il principio di parità di trattamento e trasparenza.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV, 19 settembre 2025, n. 7397 – Appalti pubblici – *Sul versamento tardivo del contributo ANAC e soccorso istruttorio: ammissibilità e conseguenze in caso di inversione procedimentale* – Alla luce della recente pronuncia dell’Adunanza Plenaria n. 6 del 9 giugno 2025, il versamento del contributo ANAC, pur essendo condizione di ammissibilità dell’offerta, costituisce una "condizione estrinseca", cioè un elemento estraneo al contenuto stesso dell’offerta, e quindi può essere tardivo. Tale tardività è sanabile mediante soccorso istruttorio, a condizione che il pagamento avvenga entro il termine di inizio della fase di valutazione delle offerte. Inoltre, nel caso in cui l’amministrazione aggiudicatrice disponga la cosiddetta inversione procedimentale (cioè esamini le offerte prima della verifica dei requisiti di ammissione), il soccorso istruttorio è comunque ammissibile anche per il versamento tardivo del contributo ANAC. L’esclusione dall’offerta deve intervenire solo se il pagamento non si realizza entro il termine assegnato dall’Amministrazione per la regolarizzazione. Pertanto, nel caso di specie, è irrilevante che il pagamento del contributo sia avvenuto effettivamente dopo l’apertura e l’esame delle offerte, essendo ciò esclusivamente dipeso dal fatto che l’Amministrazione si è avvalsa della c.d. “inversione procedimentale” nel procedimento di gara.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 19 settembre 2025, n. 7420 – Appalti pubblici – *Sui principi sul giudizio di anomalia nelle concessioni di servizi* – Nel giudizio di anomalia dell’offerta relativo alle concessioni di servizi, a differenza degli appalti pubblici, si valuta l’attendibilità di una previsione economico-finanziaria caratterizzata dal pieno e preponderante accollo del rischio economico da parte del concessionario. Tale verifica, pur rigorosa, riconosce un ampio margine di discrezionalità tecnico-opinativa alla commissione, il cui giudizio è sindacabile in sede di legittimità esclusivamente in presenza di evidenti errori di fatto o macroscopica irragionevolezza. Di conseguenza, l’attenzione si concentra sulla sostenibilità complessiva dell’operazione economica e sull’equilibrio globale del rapporto, con particolare riguardo alla capacità gestionale del concessionario. Ne discende che, nel caso di specie, la valutazione che ha ritenuto l’offerta sostenibile nel suo complesso, non avendo rilevato macroscopiche irragionevolezza né errori di fatto, è da considerarsi legittima.

Servizi pubblici

TAR LAZIO, ROMA, SEZ. II, 29 settembre 2025, n. 16793 – Servizi pubblici – *Sulla rimessione alla Corte di giustizia dell’Ue della questione pregiudiziale sull’affidamento in house nel trasporto pubblico locale* – È rimesso alla Corte di giustizia dell’Ue il seguente quesito: “*se il diritto unionale e, segnatamente, l’art. 5, paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007 cit., con riguardo all’aggiudicazione diretta ad un operatore interno di un contratto di servizio di trasporto pubblico locale di passeggeri, nella parte in cui prevede che tale aggiudicazione sia possibile ‘a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale’, osti ad una normativa nazionale, del tipo previsto dall’art. 17, comma 2, cit., la quale, pur non vietando del tutto il ricorso all’in house, lo ammette ma con limitazioni e, in particolare, consente alle amministrazioni di ricorrere a tale modello di affidamento solamente in presenza di una qualificata motivazione che*

dettagliatamente illustri le ragioni del mancato ricorso al mercato nonché i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo a tutta una serie di indicatori (gli investimenti, la qualità del servizio, i costi dei servizi per gli utenti, l'impatto sulla finanza pubblica, gli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house) e non sulla sola base di una valutazione di convenienza economico-amministrativa” (controversia promossa dall’AGCM contro Roma Capitale e Atac S.p.A inerente l’affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale (TPL) nella città di Roma)

TAR CAMPANIA, SEZ. staccata SALERNO, 17 settembre 2025, n. 1193 – Servizi pubblici – *Sulla nomina di direttore generale di Azienda speciale consortile mediante interpello senza bando, commissione e graduatoria: procedura non concorsuale e giurisdizione del giudice ordinario* – In tema di ricorsi contro procedure di interpello per il conferimento di incarichi dirigenziali, qualora la selezione non preveda bando pubblico, valutazione comparativa formale dei candidati, attribuzione di punteggi e formazione di graduatoria finale, ma si limiti a una verifica di idoneità di soggetti già individuati in elenchi regionali, la giurisdizione spetta al giudice ordinario e non al giudice amministrativo per difetto di natura concorsuale della procedura. Il concetto di “procedura concorsuale” va inteso in senso restrittivo, coinvolgendo soltanto quelle dotate di bando, comparazione formale e graduatoria di merito, la cui approvazione determina i vincitori. Non costituiscono procedure concorsuali le assunzioni derivanti da procedimenti di mera verifica di idoneità, come quelle basate su riserve o elenchi, in cui il possesso dei requisiti si valuta in termini assoluti senza graduatoria finale. Nel caso di specie, la procedura di interpello per la nomina di Direttore generale dell’Azienda speciale consortile, configurata come procedimento non concorsuale, rientra nella discrezionalità imprenditoriale del datore di lavoro, spettando pertanto la giurisdizione al giudice ordinario (giudice del lavoro).

Enti locali

TAR VENETO, SEZ. IV, 24 settembre 2025, n. 1610 – Enti locali – *Diritto di accesso agli esposti e segnalazioni: legittimità del diniego in assenza di interesse giuridicamente apprezzabile e strumentalità della richiesta* – In tema di diritto di accesso agli atti, è legittimo il diniego opposto dall’Amministrazione pubblica in caso di istanza ostensiva volta a conoscere l’autore e il contenuto di segnalazioni o esposti, qualora la domanda risulti priva di specifica indicazione o rappresentazione delle ragioni giuridiche meritevoli di tutela e dell’interesse concreto e attuale alla conoscenza dei dati richiesti. Le segnalazioni o esposti, essendo atti privati aventi natura meramente sollecitatoria dell’esercizio di poteri di controllo da parte della P.A., non costituiscono documenti amministrativi autonomi, e la loro mera conoscenza è inefficace a giustificare l’accesso senza l’indicazione della strumentalità rispetto a una situazione giuridicamente tutelata. La tutela della riservatezza del terzo denunciante prevale in assenza di motivate esigenze difensive o di una chiara necessità, così evitando

qualsiasi rischio di ritorsione o pressione indebita sull'autore della segnalazione.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 23 settembre 2025, n. 7457 – Enti locali – *Accesso difensivo ai documenti amministrativi: prevalenza del diritto di difesa sul diniego per assenza di nesso di strumentalità e sui limiti derivanti dagli accordi con soggetti terzi* – L'interesse all'accesso difensivo ai documenti amministrativi ex art. 24, c. 7, L. 241/1990, fondato sull'art. 24 Cost., prevale sulle esigenze di riservatezza e non può essere negato sulla base dell'assenza di nesso di strumentalità quando la parte richiedente individua puntualmente i documenti necessari alla difesa in una controversia pendente, né può giustificare il diniego la presenza di accordi con terzi o la scadenza degli stessi se collegati alla vicenda giudiziaria, essendo preclusa all'Amministrazione ogni valutazione *ex ante* sull'utilità o decisività della documentazione richiesta. Pertanto, nel caso di specie, il rigetto dell'istanza di accesso fondato sull'assenza di strumentalità e sulla natura scaduta degli accordi con terzi si configura come ingiustificato e lesivo del diritto di difesa della parte istante, con conseguente dovere dell'Amministrazione di consentire l'ostensione della documentazione richiesta.

Energy & Green

TAR LAZIO, ROMA, sez. V ter, 19 settembre 2025, n. 16445 – Energy & Green – *Sulla legittimità delle verifiche documentali del GSE ex D.M. 11 gennaio 2017 (art. 12) sugli incentivi per efficienza energetica* – È legittimo il potere di controllo attribuito al GSE dal D.M. 11 gennaio 2017 (art. 12) che prevede verifiche documentali e sopralluoghi sui progetti di efficienza energetica per accertarne la corretta esecuzione tecnica e amministrativa e la sussistenza dei requisiti originari. Tale potere ha natura vincolata e immanente, e può essere esercitato anche a distanza di anni dall'approvazione del progetto, finalizzato non a sanzionare ma a valutare la sussistenza oggettiva dei presupposti per il mantenimento degli incentivi. Inoltre, il GSE è legittimato a richiedere un ampio ventaglio di documenti ritenuti necessari per una verifica approfondita e qualitativa, non limitandosi a un mero controllo quantitativo. L'accertamento del GSE non costituisce esercizio di autotutela né è discrezionale, trattandosi di un controllo obbligatorio e vincolato volto ad accertare veridicità e completezza delle dichiarazioni, con particolare riguardo a dichiarazioni rese nell'ambito della procedura per la concessione di sovvenzioni pubbliche. Pertanto, nel caso di specie, la mancata o incompleta produzione della documentazione richiesta, dopo la proroga concessa, giustifica il provvedimento di decadenza e il recupero dei titoli di efficienza energetica assegnati.