D — NC AVVOCATI

A cura di Mauro Di Pace

5

RASSEGNA

Bandi e *lex specialis*

Rassegna degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa. Contratti pubblici, settembre-ottobre 2026

Parte	5 di 10
Principi	23

Rassegna degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa
Contratti pubblici, settembre-ottobre 2026. Parte 5 di 10: Bandi e lex specialis
A cura di Mauro Di Pace. Edizione di novembre 2026.

CC BY-NC-ND 4.0

© 2026 Mauro Di Pace. Il testo di quest'opera è distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione-NonCommerciale-NonOpereDerivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). Il testo della licenza è disponibile all'indirizzo https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it.

La licenza non si estende al logo e ai segni distintivi di DNC-Avvocati, né ai testi normativi e ai provvedimenti giudiziari e amministrativi riportati. Per usi diversi da quelli consentiti dalla licenza è necessaria l'autorizzazione scritta dell'autore.

In questa edizione i nomi di persone e imprese private sono sostituiti nei passi, nelle note e nei riquadri da un segno fra parentesi quadre, come [persona] o [impresa]; i nomi restano nel testo della sentenza raggiungibile dal collegamento.

Nota sull'origine dell'opera e sul metodo

Questa rassegna è stata elaborata con sistemi di intelligenza artificiale; i testi sono stati supervisionati e corretti da Mauro Di Pace.

Strumenti. Il lavoro è stato svolto con Claude, l'assistente di intelligenza artificiale di Anthropic, in sessioni configurate con il modello «claude-opus-5-5»; il modello che risponde a ciascun turno può differire da quello della configurazione. Agenti configurati dallo Studio, con un modello della famiglia Sonnet secondo la configurazione degli agenti, hanno estratto i principi e i passi dalle sentenze, verificato i passi e le loro attribuzioni e controllato la forma; per le pronunce della raccolta integrativa di ottobre e per un campione di dieci principi la verifica è stata svolta con un modello della famiglia Opus, che su quelle pronunce ha anche riscontrato sul testo i principi selezionati. Prima della pubblicazione i principi e le applicazioni di questa Parte sono stati riscontrati sul testo delle sentenze, in una sessione configurata con un modello della famiglia Opus. Programmi di controllo hanno verificato, sulle edizioni di settembre e di ottobre da cui questa Parte deriva, che ogni passo fosse letterale rispetto al testo integrale della sentenza, che ogni testo normativo fosse ritagliato da una copia ufficiale e che ogni collegamento funzionasse.

Fonti. Le pronunce sono quelle depositate dal 1° settembre al 31 ottobre 2026 e raccolte nella Banca Dati dello Studio dal portale della giustizia amministrativa. A settembre la raccolta ha riguardato Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, TAR Lazio (Roma) e TAR Sicilia (Palermo e Catania); dal 19 ottobre si aggiungono, con una raccolta integrativa delle sole pronunce di ottobre, TAR Lombardia (Milano e Brescia) e TAR Veneto (Venezia). Per il Consiglio di giustizia amministrativa il portale non riporta pronunce depositate fra il 1° e il 19 ottobre 2026. È una rassegna delle pronunce raccolte, non della giurisprudenza nel suo complesso. I testi normativi sono tratti da copie ufficiali (Normattiva). Data di vigenza e fonte sono indicate nei riquadri.

Supervisione. La struttura dell'opera, i criteri di selezione e le scelte di metodo sono stati decisi dall'avv. Mauro Di Pace (DNC-Avvocati), che ha esaminato le proposte e i riscontri e ha la responsabilità editoriale del testo.

Come usarla. I principi sono formulati dalla redazione e non sono massime ufficiali; i passi tra caporali sono copiati alla lettera dal testo integrale, con il numero del paragrafo. Il segno «[…]» indica soltanto un'intestazione di pagina omessa; un segno come [persona] o [impresa] indica un nome sostituito. I precedenti citati all'interno dei passi non sono stati riscontrati e vanno verificati sulla fonte prima di essere ripresi in un atto. Prima di citare una pronuncia se ne legga il testo integrale, raggiungibile dal collegamento accanto agli estremi. Il quadro in apertura del paragrafo è della redazione: illustra le gare e le questioni da cui nascono i principi. Il riquadro delle norme riporta il comma che il Collegio richiama; quando il Collegio non indica il comma e il comma non si ricava dal testo della sentenza, riporta l'articolo per intero.

Questa introduzione è resa anche ai fini della trasparenza prevista dall'art. 50 del regolamento (UE) 2024/1689 e in coerenza con l'art. 13 della legge 23 settembre 2025, n. 132.

5

Bandi e lex specialis

5.1 Bando, specifiche tecniche e accordo quadro

IL QUADRO

Nella gara indetta da Agea per la fornitura di biscotti frollini destinati agli indigenti, il capitolato prescriveva una confezione in cellophane termosaldata, con saldatura trasversale e longitudinale. L'impresa che ne usava una diversa è stata esclusa. Il Consiglio di Stato, Sezione V, ha in parte respinto e in parte dichiarato inammissibile il suo appello (n. 7115).

ARIA, la centrale di committenza lombarda, ha messo a gara in più lotti la fornitura di un farmaco, in flaconi da 10 ml per alcuni lotti e da 20 ml per altri. Il produttore dei soli flaconi da 10 ml è stato escluso dai lotti da 20 ml. La Sezione III ha respinto il suo appello (n. 7342).

Nella gara dell'ASL di Bari per il servizio di manutenzione dei sistemi di ventilazione polmonare e di anestesia, il TAR aveva annullato l'aggiudicazione per la mancanza delle certificazioni richieste dal capitolato tecnico; la Sezione III ha confermato la sentenza (n. 7343).

Nella gara dell'ASL CN2 per la fornitura di una TAC, il rilevatore offerto dall'aggiudicatario era difforme dalla prescrizione. Il TAR aveva annullato l'aggiudicazione e rimesso alla commissione la verifica dell'equivalenza; la Sezione III ha invece accolto l'appello del secondo classificato, che chiedeva l'esclusione immediata dell'offerta (n. 7688).

Da queste vicende nascono due questioni: fin dove si estende il sindacato del giudice sulla scelta delle caratteristiche del bene (principi nn. 1-3) e quando la diversa soluzione dell'offerente è equivalente a quella richiesta e quando costituisce invece un *aliud pro alio* (nn. 4-11).

Sull'interpretazione della *lex specialis*, le pronunce del Consiglio di Stato e dei TAR di Catania e di Palermo applicano gli stessi criteri interpretativi: il significato letterale della clausola e, soltanto se il testo è ambiguo, il *favor partecipationis*, come criterio residuale. Gli esiti divergono perciò secondo che il giudice ritenga la clausola chiara o ambigua (nn. 12-15).

Quanto alla suddivisione in lotti, per il TAR di Brescia (n. 1364) e per il Consiglio di Stato (n. 7625) l'art. 58 del codice pone una regola generale, derogabile per specifiche esigenze che la stazione appaltante deve motivare nel bando o nell'avviso di indizione (principio n. 16). Nel caso deciso dal Consiglio di Stato, l'amministrazione aveva soltanto prospettato il lotto unico. Il Collegio ha perciò ritenuto prematura ogni valutazione sulla mancata suddivisione.

Nella gara di Azienda Zero per un accordo quadro relativo a microinfusori di insulina e sensori glicemici, il TAR Veneto ha negato che l'aggiudicatario abbia diritto a quantitativi certi o possa impedire una nuova programmazione degli acquisti (nn. 2013 e 2014). Nella gara della Stazione unica appaltante della Basilicata per un accordo quadro relativo a farmaci biologici e biosimilari, il Consiglio di Stato ha richiesto che le amministrazioni legittimate ad avvalersi dell'accordo siano conoscibili fin dal bando (n. 7737).

Non emergono contrasti tra orientamenti.

Specifiche tecniche e sindacato del giudice

1. La definizione delle caratteristiche del bene oggetto della fornitura, in sede di predisposizione della *lex specialis*, è un'attività discrezionale propria della stazione appaltante, sicché il sindacato giurisdizionale è ristretto entro i limiti della manifesta illogicità ed arbitrarietà; il sindacato

del giudice amministrativo è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo, nel senso che non ha la possibilità di sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso enucleato.

> «Per consolidata giurisprudenza, in sede di predisposizione della lex specialis di gara, la definizione delle caratteristiche del bene oggetto della fornitura è un'attività discrezionale propria della stazione appaltante, sicché il sindacato giurisdizionale è ristretto entro i limiti della manifesta illogicità ed arbitrarietà; ed infatti il sindacato del giudice amministrativo è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo, nel senso che non ha la possibilità di sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso enucleato» (§ 4)

Cons. Stato, sez. V, 25 settembre 2026, n. 7115 (R.G. 3705/2026; pres. Francesco Caringella, est. Stefano Fantini) — testo

Nota redazionale. Nel caso deciso la fornitura riguardava biscotti frollini in confezioni di cellophane termosaldate; la specifica tecnica dell'art. 3 del capitolato tecnico-prestazionale richiedeva saldatura trasversale e longitudinale, con alette, anche per i pacchetti interni. Il Collegio rileva che l'appellante non ha contestato l'erroneità del criterio tecnico scelto, ma ne ha dedotto la non ragionevolezza senza indicarne i profili di manifesta inadeguatezza. Qualifica quindi la sua pretesa come richiesta di una scelta comparativa con effetti sostitutivi, preclusa in sede giurisdizionale. Dichiara il motivo infondato, se non anche inammissibile nella misura in cui impinge in valutazioni di merito (§ 4).

2. Le stazioni appaltanti godono di ampia discrezionalità nella redazione della legge di gara e nell'individuazione dei beni oggetto di fornitura, spettando alle sole Amministrazioni l'identificazione dei bisogni da soddisfare concretamente attraverso la procedura pubblica di acquisto.

> «La gravata sentenza, peraltro, muove dalla condivisa premessa che «le stazioni appaltanti godono di ampia discrezionalità nella redazione della legge di gara e nell'individuazione dei beni oggetto di fornitura, nel senso che spetta alle sole Amministrazioni l'identificazione dei bisogni da soddisfare concretamente attraverso la procedura pubblica di acquisto».» (§ 10)

Cons. Stato, sez. III, 6 ottobre 2026, n. 7342 (R.G. 1978/2026; pres. Nicola D'Angelo (f.f.), est. Giovanni Ardizzone) — testo

Nota redazionale. La premessa è quella del primo giudice, che il Collegio dichiara di condividere.

3. La discrezionalità della stazione appaltante può spingersi fino a ridurre la platea dei potenziali concorrenti, e gli atti di gara sono legittimi malgrado l'effetto escludente nei confronti dell'operatore economico ricorrente, sempre che la scelta non sia irragionevolmente limitativa della concorrenza, in quanto correttamente esercitata attraverso la previsione di requisiti pertinenti e congrui rispetto allo scopo perseguito e risponda ai parametri della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto alla tipologia e all'oggetto dello specifico appalto.

> «Il Collegio, invero, coerentemente con l'orientamento giurisprudenziale prevalente, ritiene che i contestati atti di gara siano legittimi, «malgrado l'effetto escludente nei confronti dell'operatore economico ricorrente, dal momento che la discrezionalità della stazione appaltante si può spingere fino a ridurre la platea dei potenziali concorrenti, sempre che tale scelta non sia irragionevolmente limitativa della concorrenza, in quanto correttamente [...] esercitata attraverso la previsione di requisiti pertinenti e congrui rispetto allo scopo perseguito, e risponda quindi ai parametri della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto alla tipologia e all'oggetto dello specifico appalto»» (§ 10)

Cons. Stato, sez. III, 6 ottobre 2026, n. 7342 (R.G. 1978/2026; pres. Nicola D'Angelo (f.f.), est. Giovanni Ardizzone) — testo

Nota redazionale. Il Collegio fa proprio, «coerentemente con l'orientamento giurisprudenziale prevalente», un orientamento che riporta tra virgolette. Nel prosieguo non citato del passo, il Collegio rinvia a Cons. Stato, Sez. V, 24 marzo 2026, n. 2465; Sez. III, 2 marzo 2020, n. 1484; Sez. V, 23 settembre 2015, n. 4440.

APPLICAZIONE

Fiale da 10 ml in luogo di quelle da 20 ml: equivalenza farmacologica e non fungibilità

Nella gara di ARIA per la fornitura di un farmaco in soluzione per infusione, alcuni lotti richiedevano come requisito essenziale flaconi da 10 ml, altri flaconi da 20 ml. L'impresa che produce soltanto flaconi da 10 ml aveva offerto anche per i lotti da 20 ml un numero maggiore di flaconi più piccoli ed è stata esclusa da quei lotti. In appello sosteneva che i due prodotti si equivalgono, perché il principio attivo è lo stesso. Il Collegio tiene distinte le due cose. Non è contestato che il farmaco sia lo stesso; due flaconi da 10 ml, però, non valgono uno da 20, perché il loro uso comporta una diversa manipolazione del prodotto, con rischi di errore e di contaminazione, e quindi un diverso rischio clinico. Distinguere i lotti per volume resta una scelta discrezionale della stazione appaltante (§§ 2 e 10).

> «L'appellante con il terzo e quarto motivo insiste sulla equivalenza dei farmaci forniti dalle distinte case farmaceutiche, in quanto basate sullo stesso principio attivo. La circostanza è assolutamente irrilevante con riferimento alla equivalenza farmacologica avendo il primo giudice evidenziato che essa «non è in discussione». Invece, in relazione alla asserita fungibilità delle fiale di diverso volume, fermo restando la discrezionalità dell'Amministrazione che ha previsto distinte forniture per lotti differenti, deve osservarsi che il primo giudice ragionevolmente argomenta che «l'uso di due fiale da 10 ml in luogo di una di 20 ml implica una differente manipolazione del prodotto, con rischi di errore e di contaminazione, quindi un differente rischio clinico»» (§ 10)

Cons. Stato, sez. III, 6 ottobre 2026, n. 7342 (R.G. 1978/2026; pres. Nicola D'Angelo (f.f.), est. Giovanni Ardizzone) — testo

Equivalenza delle specifiche tecniche

4. Il principio di equivalenza presuppone la corrispondenza delle prestazioni del prodotto offerto, ancorché difforme dalle specifiche tecniche indicate dalla stazione appaltante, e dunque mira a una conformità sostanziale: sussistendone i presupposti, la stazione appaltante deve operare il giudizio di equivalenza sulle specifiche tecniche non già attenendosi a criteri formalistici, ma sulla base di criteri di conformità sostanziale o funzionale delle soluzioni tecniche offerte, sì che le specifiche indicate dal bando vengano in pratica comunque soddisfatte.

> «Giova premettere che, effettivamente, il principio di equivalenza presuppone la corrispondenza delle prestazioni del prodotto offerto, ancorché difforme dalle specifiche tecniche indicate dalla stazione appaltante, e dunque mira ad una conformità sostanziale; pertanto, sussistendone i presupposti, la stazione appaltante deve operare il giudizio di equivalenza sulle specifiche tecniche non già attenendosi a criteri formalistici, ma sulla base di criteri di conformità sostanziale (o funzionale) delle soluzioni tecniche offerte, sì che le specifiche indicate dal bando vengano in pratica comunque soddisfatte» (§ 6)

Cons. Stato, sez. V, 25 settembre 2026, n. 7115 (R.G. 3705/2026; pres. Francesco Caringella, est. Stefano Fantini) — testo

Nota redazionale. Nel prosieguo non citato del passo, il Collegio rinvia, «in termini, tra le tante», a Cons. Stato, Sez. III, 9 febbraio 2026, n. 1014. Nel caso deciso la conformità sostanziale non è ammessa (§ 6): v. l'Applicazione che segue.

APPLICAZIONE

Packaging difforme: equivalenza funzionale esclusa per la mancanza del macchinario che garantisce l'ermeticità

Il capitolato della gara di Agea chiedeva che anche i pacchetti interni di biscotti fossero chiusi con saldatura trasversale e longitudinale, perché il prodotto si conservasse dopo l'apertura della confezione esterna. L'impresa esclusa usava per i pacchetti interni una chiusura che conserva il prodotto solo finché la confezione esterna resta chiusa. In giudizio invocava il principio di equivalenza. Il Collegio lo esclude perché il risultato non è lo stesso: nel macchinario dell'impresa il nastro che avvolge i biscotti viene ta-

gliato prima di confezionare il singolo pacchetto, manca la saldatura «a flusso continuo» e quindi la tenuta ermetica dopo l'apertura della confezione principale (§§ 2, 5 e 6).

> «Ma nel caso di specie non sembra potersi ammettere questa conformità sostanziale alla base del giudizio di equivalenza, avendo la sentenza diffusamente motivato al riguardo, dando atto anche delle prove di tenuta della ermeticità della confezione effettuate nella "campana del vuoto". Ai fini del decidere sul punto, è dirimente che la società appellante non sia in possesso di un macchinario che garantisca la perfetta ermeticità del prodotto anche in seguito all'apertura della confezione principale, e dunque un analogo livello di efficacia delle saldature.» (§ 6)

Cons. Stato, sez. V, 25 settembre 2026, n. 7115 (R.G. 3705/2026; pres. Francesco Caringella, est. Stefano Fantini) — testo

5. Il principio di equivalenza, di derivazione eurounitaria, ha funzione etero-integrativa della *lex specialis* e opera dunque indipendentemente da espressi richiami negli atti di gara, ma resta escluso allorché l'offerta riguardi un bene che non rispetta le caratteristiche tecniche obbligatorie e inderogabili previste dalla legge di gara, traducendosi in tale caso in un inammissibile *aliud pro alio*.

> «E' importante, a questo riguardo, rilevare che la giurisprudenza ammette che il principio di equivalenza, di derivazione eurounitaria, abbia una funzione etero-integrativa della lex specialis, operando dunque indipendentemente da espressi richiami negli atti di gara, ma resta escluso allorché l'offerta riguardi un bene che non rispetta le caratteristiche tecniche obbligatorie e inderogabili previste dalla legge di gara, traducendosi in tale caso in un inammissibile aliud pro alio» (§ 6)

Cons. Stato, sez. V, 25 settembre 2026, n. 7115 (R.G. 3705/2026; pres. Francesco Caringella, est. Stefano Fantini) — testo

Nota redazionale. Nel caso deciso l'art. 9.1.2, comma 3, del capitolato d'oneri precisava che per prodotto analogo si intendono prodotti affini a quello oggetto di fornitura, fermo restando che il sistema di confezionamento del prodotto analogo non poteva essere difforme da quello prescritto; con la risposta a chiarimenti del 30 luglio 2025 la stazione appaltante aveva ribadito la preclusione di metodologie difformi. Il Collegio ne ricava che la *lex specialis* esclude modalità alternative di confezionamento ed enuclea una specifica tecnica descrittiva e vincolante nel *quomodo* (§ 6).

6. Il principio di equivalenza non può essere invocato quando lo specifico elemento espressamente richiesto dalla legge di gara a comprova di un'adeguata formazione del personale sia surrogato da valutazioni e considerazioni non equivalenti, relative a una pretesa affidabilità generale dell'operatore economico a fronte della specificità della garanzia domandata.

Il caso. L'ASL di Bari aveva messo a gara il servizio biennale di manutenzione dei sistemi di ventilazione polmonare e di anestesia. Il capitolato tecnico chiedeva, fra le caratteristiche minime del servizio, certificazioni e corsi di aggiornamento del personale tecnico sulle specifiche macchine oggetto della gara; quelle prodotte dall'aggiudicataria riguardavano 2 dei 102 macchinari elencati. Il TAR ha annullato l'aggiudicazione. In appello l'aggiudicataria invocava il principio di equivalenza, richiamando la propria esperienza nella manutenzione di apparecchiature anche di fascia più alta (§§ 2 e 8).

> «Né può invocarsi in tal senso il principio di equivalenza: dal momento che lo specifico elemento espressamente richiesto dalla legge di gara a comprova di un'adeguata formazione del personale non può essere surrogato da valutazioni e considerazioni ad esso non equivalenti, in quanto relative ad una pretesa affidabilità generale dell'operatore economico a fronte della specificità della garanzia domandata.» (§ 9)

Cons. Stato, sez. III, 6 ottobre 2026, n. 7343 (R.G. 3876/2026; pres. Nicola D'Angelo (f.f.), est. Giovanni Tulumello) — testo

7. Quando si discute della conformità dell'offerta agli specifici adempimenti ed elementi richiesti dalla legge di gara a garanzia dell'interesse pubblico, non rileva la qualificazione generale e ge-

nerica dell'impresa.

> «Non è infatti in discussione la generale (e generica) qualificazione dell'impresa, ma la conformità della relativa offerta agli specifici adempimenti ed elementi richiesti dalla legge di gara, ancora una volta a garanzia dell'interesse pubblico (relativo ad un significativo elemento del servizio) come in essa declinato.» (§ 8)

Cons. Stato, sez. III, 6 ottobre 2026, n. 7343 (R.G. 3876/2026; pres. Nicola D'Angelo (f.f.), est. Giovanni Tulumello) — testo

8. L'aver pretermesso il puntuale esame delle certificazioni prescritte nell'ambito delle «caratteristiche minime del servizio» integra una diretta violazione delle norme del capitolato tecnico e implica l'esclusione dell'operatore economico dalla gara; tale effetto espulsivo non contrasta con il principio di tassatività delle clausole di esclusione, che involge il mancato rispetto di adempimenti relativi alla partecipazione alla gara privi di base normativa espressa e non l'accertata mancanza dei necessari requisiti dell'offerta tecnica richiesti per la partecipazione alla gara.

> «Ne consegue la correttezza della sentenza gravata anche laddove ha rilevato, sulla base dei presupposti fin qui ricostruiti, che "L'aver pretermesso il puntuale esame delle certificazioni prescritte nell'ambito delle "caratteristiche minime del servizio" integra una diretta violazione delle norme del capitolato tecnico, il che non può che [...] implicare l'esclusione dell'operatore economico dalla procedura di gara. Tale effetto espulsivo non si pone in contrasto con il principio di tassatività delle clausole di esclusione poiché quest'ultimo involge il mancato rispetto di adempimenti relativi alla partecipazione alla gara che non abbiano base normativa espressa e non già l'accertata mancanza dei necessari requisiti dell'offerta tecnica richiesti per la partecipazione alla gara (cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. IV, n. 7296/2024)"» (§ 9)

Cons. Stato, sez. III, 6 ottobre 2026, n. 7343 (R.G. 3876/2026; pres. Nicola D'Angelo (f.f.), est. Giovanni Tulumello) — testo

Nota redazionale. Il Collegio fa proprio il ragionamento del primo giudice, riportato tra virgolette, che rinvia a Cons. Stato, Sez. IV, n. 7296/2024 (la sentenza non ne indica la data). Il principio di tassatività è invocato dall'appellante, con l'art. 10 del d.lgs. n. 36/2023, nel secondo motivo di appello (§ 7); il Collegio esclude la violazione anche perché i requisiti erano pienamente giustificati dall'oggetto dell'appalto (§ 9).

9. Il principio di equivalenza non può operare indistintamente rispetto a qualsiasi prescrizione tecnica contenuta nella legge di gara, ma trova applicazione unicamente con riguardo a quelle caratteristiche che si pongono come mezzi per il conseguimento di una determinata finalità perseguita dall'amministrazione: la preliminare individuazione della natura del requisito controverso costituisce un passaggio necessario ai fini della verifica dell'ammissibilità stessa del giudizio di equivalenza.

> «Nel merito, il Collegio ritiene di dover ribadire il principio, consolidato in giurisprudenza, secondo cui l'istituto dell'equivalenza non può operare indistintamente rispetto a qualsiasi prescrizione tecnica contenuta nella legge di gara, ma trova applicazione unicamente con riguardo a quelle caratteristiche che si pongono come mezzi per il conseguimento di una determinata finalità perseguita dall'Amministrazione. Ne consegue che la preliminare individuazione della natura del requisito controverso costituisce un passaggio necessario ai fini della verifica dell'ammissibilità stessa del giudizio di equivalenza.» (§ 4)

Cons. Stato, sez. III, 21 ottobre 2026, n. 7688 (R.G. 3646/2026; pres. Raffaele Greco, est. Roberto Prossomariti) — testo

Nota redazionale. Il Collegio riferisce il principio come «*consolidato in giurisprudenza*», senza citare precedenti nel passo.

10. La distinzione tra requisiti «strutturali» e requisiti «funzionali» non può essere operata avendo riguardo alla natura del dato tecnico considerato in astratto, perché qualsiasi caratteristica di un bene presenta una dimensione materiale o costruttiva e si riflette sulle prestazioni del bene: la qualificazione del requisito deve essere compiuta alla luce della legge di gara, verifi-

cando se l'amministrazione abbia esplicitato il bisogno concreto che una determinata specifica tecnica è destinata a soddisfare.

> «Tuttavia, la distinzione tra requisiti "strutturali" e requisiti "funzionali" non può essere operata avendo riguardo alla natura del dato tecnico considerato in astratto. Qualsiasi caratteristica di un bene, infatti, presenta inevitabilmente una dimensione materiale o costruttiva e, al tempo stesso, è suscettibile di riflettersi sulle prestazioni che il bene è in grado di assicurare. La qualificazione del requisito deve pertanto essere compiuta alla luce della legge di gara e, in particolare, verificando se l'Amministrazione abbia esplicitato il bisogno concreto che una determinata specifica tecnica è destinata a soddisfare (Cons. Stato, Sez. III, 9 maggio 2024, n. 4155).» (§ 4)

Cons. Stato, sez. III, 21 ottobre 2026, n. 7688 (R.G. 3646/2026; pres. Raffaele Greco, est. Roberto Prossomariti) — testo

11. Il giudizio di equivalenza non può risolversi nell'accertamento della generale qualità del prodotto offerto né nella constatazione che esso sia, complessivamente considerato, idoneo a soddisfare le esigenze dell'amministrazione: l'istituto presuppone un confronto puntuale tra la specifica tecnica prevista dalla legge di gara e la diversa soluzione proposta dall'operatore economico, al fine di verificare che quest'ultima sia concretamente idonea ad assicurare il medesimo risultato perseguito attraverso la prescrizione oggetto di deroga.

> «Va infatti rammentato che il giudizio di equivalenza non può risolversi nell'accertamento della generale qualità del prodotto offerto né nella constatazione che esso sia, complessivamente considerato, idoneo a soddisfare le esigenze dell'Amministrazione. L'istituto presuppone, al contrario, un confronto puntuale tra la specifica tecnica prevista dalla legge di gara e la diversa soluzione proposta dall'operatore economico, al fine di verificare che quest'ultima sia concretamente [...] idonea ad assicurare il medesimo risultato perseguito attraverso la prescrizione oggetto di deroga.» (§ 5)

Cons. Stato, sez. III, 21 ottobre 2026, n. 7688 (R.G. 3646/2026; pres. Raffaele Greco, est. Roberto Prossomariti) — testo

Nota redazionale. Il passo si colloca nell'argomento svolto «*anche a voler prescindere*» dalla natura della prescrizione.

Interpretazione della *lex specialis*

NORME RICHIAMATE

Art. 1362, cod. civ. — *Intenzione dei contraenti*
Nell'interpretare il contratto si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti e non limitarsi al senso letterale delle parole. Per determinare la comune intenzione delle parti, si deve valutare il loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto.
Normattiva, testo vigente al 29 aprile 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

Art. 1363, cod. civ. — *Interpretazione complessiva delle clausole*
Le clausole del contratto si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo a ciascuna il senso che risulta dal complesso dell'atto.
Normattiva, testo vigente al 29 aprile 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

Art. 1366, cod. civ. — *Interpretazione di buona fede*
Il contratto deve essere interpretato secondo buona fede.
Normattiva, testo vigente al 29 aprile 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

12. Le clausole della *lex specialis* non possono in nessun caso essere assoggettate a un procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto a evidenziare pretesi significati impliciti o inespressi: vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione e, soltanto ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, preferendo il significato più favorevole al concorrente.

Norme richiamate: art. 1362, cod. civ.; art. 1363, cod. civ.

> «richiamato l'insegnamento del Giudice d'appello, da cui il Collegio non ravvisa motivo di discostarsi, secondo cui «...Se, da un lato, è vero che nelle procedure di gara, ai fini dell'interpretazione delle clausole della lex specialis, la giurisprudenza ha ritenuto talvolta applicabili le norme in materia di contratti - richiamando il criterio letterale e quello sistematico ex artt. 1362 e 1363 cod. civ. - tale indicazione deve essere correttamente intesa, non potendo in nessun caso le clausole della lex specialis essere assoggettate a procedimento ermeneutico in una funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, dovendo piuttosto essere interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione e, soltanto ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, preferendo il significato più favorevole al concorrente (Cons. St., sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3253; sez. V,15 febbraio 2023, n. 1589; id. 29 novembre 2022, n. 10491; id. 4 ottobre 2022, n. 8481)...» (Cons. Stato, Sez. III, 27 aprile 2026, n. 3253).» (capoverso «Fatte tali premesse, i ricorsi sono infondati», sentenza senza paragrafi numerati)

T.A.R. Sicilia — Catania, sez. IV, 22 settembre 2026, n. 2552 (R.G. 936/2026; pres. Giuseppa Leggio, est. Diego Spampinato) — testo

In senso analogo

> «Per sedimentata giurisprudenza, nell'interpretazione delle clausole che compongono la disciplina di gara vanno applicate le norme in materia di contratti e, anzitutto, il criterio letterale e quello sistematico ex artt. 1362 e 1363 cod. civ. Conseguentemente, le stesse clausole non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto a evidenziare pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione; soltanto ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità dev'essere prescelto dall'interprete il significato più favorevole al concorrente» (§ B.1)

T.A.R. Sicilia — Catania, sez. IV, 22 settembre 2026, n. 2555 (R.G. 1051/2026; pres. Giuseppa Leggio, est. Andrea Maisano) — testo

In senso parzialmente conforme

> «Ed invero, secondo consolidato indirizzo giurisprudenziale, le clausole della lex specialis devono essere interpretate secondo i criteri letterale e sistematico; in caso di ambiguità concernenti requisiti di partecipazione o cause di esclusione deve privilegiarsi l'interpretazione conforme al principio del favor partecipationis.» (§ 23.5)

Cons. Stato, sez. V, 21 settembre 2026, n. 6984 (R.G. 1198/2026 e 1422/2026 (appelli riuniti); pres. Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, est. Diana Caminiti) — testo

Nota redazionale. Il Collegio riporta tra virgolette un insegnamento del giudice d'appello e dichiara di non ravvisare motivo di discostarsene. Il passo lo attribuisce a Cons. Stato, Sez. III, 27 aprile 2026, n. 3253; lo chiude con i precedenti che quella pronuncia richiama; il numero 3253 vi ricorre per due pronunce diverse, come nella sentenza. La n. 7161/2026 della Sezione IV del Consiglio di Stato (§ 9.2), riportata nella Parte 4, afferma in termini analoghi che le «formule contenute negli atti amministrativi» non possono essere assoggettate a un procedimento ermeneutico con funzione integrativa e vanno interpretate secondo il significato immediatamente desumibile dalle parole utilizzate e dalla loro connessione, senza l'inciso «in nessun caso».

APPLICAZIONE

«Ulteriori furgoni» come criterio premiale: lettura quantitativa, in aggiunta al furgone minimo

Il capitolato del servizio di facchinaggio chiedeva, a pena di esclusione, la messa a disposizione di un furgone del tipo Fiat Scudo; il disciplinare premiava gli «ulteriori furgoni», di tipologia superiore, con 10 punti per due e 15 per tre. Il consorzio ricorrente aveva offerto tre furgoni, tutti superiori al Fiat Scudo, e la commissione gli aveva dato 10 punti, imputando il primo alla dotazione minima. Il consorzio sosteneva che tutti e tre fossero «ulteriori» e che gli spettassero 15 punti. Il TAR legge la clausola come la commissione: «ulteriori» presuppone un furgone già indicato, quello obbligatorio, e vale quindi in senso quantitativo.

> «Nel caso di specie, infatti, una piana lettura del sopra riportato passo del disciplinare consente di ritenere che la locuzione "ulteriori furgoni" quale criterio premiale vada letta in senso quantitativo, in aggiunta al primo furgone messo a disposizione secondo quanto richiesto dagli artt. 1 e 7 del capitolato, atteso che, così espressa, presuppone un mezzo già indicato.» (capoverso «Nel caso di specie, infatti, una piana lettura», sentenza senza paragrafi numerati)

T.A.R. Sicilia — Catania, sez. IV, 22 settembre 2026, n. 2552 (R.G. 936/2026; pres. Giuseppa Leggio, est. Diego Spampinato) — testo

13. In caso di clausole del bando ambigue o dubbie viene in rilievo, quale criterio interpretativo residuale, quello del *favor partecipationis*, dovendosi preferire la soluzione che tende ad estendere la platea dei partecipanti alla gara, e non quella restrittiva della partecipazione, al fine di realizzare l'interesse dell'Amministrazione alla selezione della migliore offerta presentata tra quelle concorrenti.

> «Secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, in caso di clausole del bando ambigue o dubbie, viene in rilievo, quale criterio interpretativo residuale, quello del favor partecipationis, dovendosi preferire la soluzione che tende ad estendere la platea dei partecipanti alla gara, e non quella restrittiva della partecipazione, al fine di realizzare l'interesse dell'Amministrazione alla selezione della migliore offerta presentata tra quelle concorrenti» (§ 13)

Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2026, n. 7287 (R.G. 7137/2026; pres. Luigi Carbone, est. Silvia Martino) — testo

In senso analogo

> «È indirizzo consolidato che l'interpretazione della lex specialis deve essere condotta secondo criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, in modo da escludere soluzioni interpretative eccessivamente restrittive e con un effetto sostanzialmente anticoncorrenziale, in omaggio al pacifico insegnamento della giurisprudenza che impone, in caso di dubbi esegetici, la soluzione che consenta la massima partecipazione alla gara. Ne consegue che il concetto di servizio/fornitura analoga va inteso non come identità, ma come mera similitudine tra prestazioni richieste, tenendo conto che "l'interesse pubblico sottostante non è certamente la creazione di una riserva a favore degli imprenditori già presenti sul mercato ma, al contrario, l'apertura del mercato attraverso l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di 'affidabilità'. All'opposto, la nozione di 'servizi identici' individua una 'categoria chiusa di prestazioni aventi medesima consistenza di tipo e funzione, sì da collidere con il precetto conformante le procedure di gara inteso a garantire la massima partecipazione delle imprese operanti nel medesimo segmento di mercato" (Cons. Stato, V, n. 564 del 2023).» (§ 11.2)

Cons. Stato, sez. V, 13 ottobre 2026, n. 7506 (R.G. 2933/2026; pres. Diego Sabatino, est. Marina Perrelli) — testo

Nota redazionale. Il Collegio enuncia il principio come consolidata giurisprudenza. Nel prosieguo non citato del passo, rinvia al parere di precontenzioso dell'ANAC n. 120 del 1° aprile 2026 e a Cons. Stato, Sez. V, 2 gennaio 2026, n. 13.

14. Nell'interpretazione della disciplina di gara va privilegiato il significato letterale; ove la clausola, prevista a pena di esclusione, abbia un contenuto inequivoco, non si può ricorrere al *favor partecipationis* né a interpretazioni integrative contrarie alla buona fede interpretativa.

Norme richiamate: art. 1362, cod. civ.; art. 1366, cod. civ.

> «Come noto, nell'interpretazione della disciplina di gara, è necessario preliminarmente privilegiare il significato letterale, secondo le regole dettate dagli artt.1362 c.c., sicché, ove la clausola del bando, prevista a pena di esclusione, abbia un contenuto inequivoco, da un punto di vista letterale e logico, non è possibile fare riferimento al principio generale del favor partecipationis od all'interpretazione ragionevole della disposizione, dovendosi altresì escludere interpretazioni integrative contrarie al canone di buona fede interpretativa di cui all'art. 1366 c.c. (da ultimo, Cons. Stato, Sez. III, 26 maggio 2026, n. 4256).» (§ 6.3)

Cons. Stato, sez. V, 8 ottobre 2026, n. 7394 (R.G. 6310/2026; pres. Giuseppina Luciana Barreca (f.f.), est. Francesca Picardi) — testo

In senso analogo

> «Invero, secondo un consolidato indirizzo interpretativo, dal quale questo Tribunale non vede ragione per decampare, nell'interpretazione della legge di gara assume un valore preminente il criterio dell'interpretazione letterale, al fine di garantire il principio di par condicio tra tutti i partecipanti alla gara, con particolare riferimento alle cause di esclusione dalla procedura evidenziale, rispetto alle quale è preclusa qualsiasi interpretazione estensiva, che finirebbe con il pregiudicare l'affidamento degli oo.ee. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. 03.05.2021, n.

> 3481, nonché ibidem, Ad. Plen., sent. 04.05.2012, 10). Pertanto, volendo seguire la tesi di parte ricorrente, qualora la Stazione appaltante avesse valutato la "vetustà" della richiesta di iscrizione degli oo.ee. nella white list prefettizia come causa di esclusione dalla procedura evidenziale, nonostante la legge di gara non disponesse nulla al riguardo, avrebbe corso il rischio d'incappare nel divieto di interpretazione estensiva, di cui sopra.» (§ 5.2)

T.A.R. Sicilia — Palermo, sez. III, 2 ottobre 2026, n. 2704 (R.G. 711/2026; pres. Roberto Valenti, est. Mario Bonfiglio) — testo

15. Le stazioni appaltanti sono tenute a rispettare, per effetto del principio dell'autovincolo, le regole che, nell'esercizio del loro potere discrezionale, hanno deciso di porre a fondamento dello svolgimento di una procedura di gara, in ragione dei principi dell'affidamento, della buona fede e della parità di trattamento tra i concorrenti, annoverati dalla disciplina sui contratti pubblici attualmente in vigore fra i principi fondamentali.

> «Giova ricordare al riguardo che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, tanto del giudice di primo grado, che di quello di appello, le Stazioni appaltanti sono tenute a rispettare, per effetto del principio dell'autovincolo, le regole che, nell'esercizio del loro potere discrezionale, hanno deciso di porre a fondamento dello svolgimento di una procedura di gara; quanto detto in ragione dei principi dell'affidamento, della buona fede e della parità di trattamento tra i concorrenti, annoverati dalla disciplina sui contratti pubblici attualmente in vigore fra i principi fondamentali» (§ 5.2)

T.A.R. Sicilia — Palermo, sez. III, 2 ottobre 2026, n. 2704 (R.G. 711/2026; pres. Roberto Valenti, est. Mario Bonfiglio) — testo

Suddivisione in lotti

NORME RICHIAMATE

Art. 58, comma 1, d.lgs. n. 36/2023 — *Suddivisione in lotti*
1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.

Normativa, testo vigente al 10 luglio 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

Art. 58, comma 2, d.lgs. n. 36/2023 — *Suddivisione in lotti*
2. Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese.

Normativa, testo vigente al 10 luglio 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

Art. 58, comma 4, d.lgs. n. 36/2023 — *Suddivisione in lotti*
4. La stazione appaltante può limitare il numero massimo di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo concorrente per ragioni connesse alle caratteristiche della gara e all'efficienza della prestazione, oppure per ragioni inerenti al relativo mercato, anche a più concorrenti che versino in situazioni di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Al ricorrere delle medesime condizioni e ove necessario in ragione dell'elevato numero atteso di concorrenti può essere limitato anche il numero di lotti per i quali è possibile partecipare. In ogni caso il bando o l'avviso di indizione della gara contengono l'indicazione della ragione specifica della scelta e prevedono il criterio non discriminatorio di selezione del lotto o dei lotti da aggiudicare al concorrente utilmente collocato per un numero eccedente tale limite.

Normativa, testo vigente al 10 luglio 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

16. L'obbligo di suddividere l'appalto in lotti funzionali per favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese è una regola generale derogabile al ricorrere di specifiche esigenze, che devono essere oggetto di adeguata motivazione nel bando o nell'avviso di indizione della gara, tenendo conto dei princìpi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese; la limitazione del numero di lotti aggiudicabili è ammessa per ragioni

connesse alle caratteristiche della gara e all'efficienza della prestazione, con indicazione della ragione specifica della scelta.

Norma richiamata: art. 58, commi 1, 2 e 4, d.lgs. n. 36/2023

> «L'art. 58 del d.lgs. 36/2003 impone il generale obbligo per le stazioni appaltanti di suddividere l'appalto in lotti funzionali al fine di favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese. Detta regola generale è però derogabile al ricorrere di specifiche esigenze, che devono essere oggetto di adeguata motivazione. Il comma 2 stabilisce infatti che "Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei princìpi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese" e così il comma 4 consente di limitare il numero di lotti aggiudicabili "per ragioni connesse alle caratteristiche della gara e all'efficienza della prestazione" purchè "il bando o l'avviso di indizione della gara conteng(a)no l'indicazione della ragione specifica della scelta".» (§ 12)

T.A.R. Lombardia — Brescia, sez. I, 14 ottobre 2026, n. 1364 (R.G. 171/2026; pres. Angelo Gabbricci, est. Beatrice Rizzo) — testo

In senso analogo

> «Né la mera prospettazione del lotto unico può reputarsi di per sé contraria all'art. 58 del d.lgs. n. 36 del 2023, poiché tale disposizione, pur valorizzando la suddivisione degli appalti in lotti quale strumento di promozione dell'accesso al mercato, non configura un obbligo assoluto, ma consente alla stazione appaltante di non procedervi, purché dia conto delle ragioni della propria scelta. Ogni valutazione sulla ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della mancata suddivisione risulta dunque prematura, potendo essere compiuta soltanto se e quando l'Amministrazione adotterà una determinazione definitiva sul punto e ne renderà conoscibili le specifiche giustificazioni tecniche, economiche e organizzative.» (§ 6)

Cons. Stato, sez. III, 19 ottobre 2026, n. 7625 (R.G. 3836/2026; pres. Giovanni Pescatore (f.f.), est. Roberto Prossomariti) — testo

Nota redazionale. La sentenza scrive «*d.lgs. 36/2003*»; dal contenuto delle citazioni (il comma 2 e il comma 4 riportati) si tratta dell'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023.

Accordo quadro (art. 59)

NORME RICHIAMATE

Art. 5, d.lgs. n. 36/2023 — *Principi di buona fede e di tutela dell'affidamento*

1. Nella procedura di gara le stazioni appaltanti, gli enti concedenti e gli operatori economici si comportano reciprocamente nel rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento.
2. Nell'ambito del procedimento di gara, anche prima dell'aggiudicazione, sussiste un affidamento dell'operatore economico sul legittimo esercizio del potere e sulla conformità del comportamento amministrativo al principio di buona fede.
3. In caso di aggiudicazione annullata su ricorso di terzi o in autotutela, l'affidamento non si considera incolpevole se l'illegittimità è agevolmente rilevabile in base alla diligenza professionale richiesta ai concorrenti. Nei casi in cui non spetta l'aggiudicazione, il danno da lesione dell'affidamento è limitato ai pregiudizi economici effettivamente subiti e provati, derivanti dall'interferenza del comportamento scorretto sulle scelte contrattuali dell'operatore economico.
4. Ai fini dell'azione di rivalsa della stazione appaltante o dell'ente concedente condannati al risarcimento del danno a favore del terzo pretermesso, resta ferma la concorrente responsabilità dell'operatore economico che ha conseguito l'aggiudicazione illegittima con un comportamento illecito.

Normattiva, testo vigente al 10 luglio 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

Art. 59, d.lgs. n. 36/2023 — *Accordi quadro*

1. Le stazioni appaltanti possono concludere accordi quadro di durata non superiore a quattro anni, salvo casi eccezionali debitamente motivati, in particolare con riferimento all'oggetto dell'accordo quadro. Nei casi di cui al presente comma, la decisione a contrarre di cui all'articolo 17, comma 1, indica le esigenze di programmazione sulla base di una ricognizione dei fabbisogni di ricorso al mercato per l'affidamento di lavori, servizi e forniture. Nei casi di cui al comma 4, lettera a), la decisione a contrarre indica altresì le percentuali di affidamento ai diversi operatori economici al fine di assicurare condizioni di effettiva remunerativita dei singoli contratti attuativi. L'accordo quadro indica il valore stimato dell'intera operazione contrattuale. In ogni caso la stazione appaltante non può ricorrere agli accordi quadro in modo da eludere l'applicazione del codice o in modo da osta-

colare, limitare o distorcere la concorrenza. In particolare, e salvo quanto previsto dai commi 4, lettera b), e 5 ai fini dell'ottenimento di offerte migliorative, il ricorso all'accordo quadro non è ammissibile ove l'appalto consequenziale comporti modifiche sostanziali alla tipologia delle prestazioni previste nell'accordo.
2. Gli appalti basati su un accordo quadro sono aggiudicati secondo le procedure previste dal presente articolo, applicabili tra le stazioni appaltanti, individuate nell'indizione della procedura per la conclusione dell'accordo quadro, e gli operatori economici selezionati in esito alla stessa. Non possono in sede di appalto apportarsi modifiche sostanziali alle condizioni fissate nell'accordo quadro.
3. Quando l'accordo quadro sia concluso con un solo operatore economico, gli appalti sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro stesso. La stazione appaltante può consultare per iscritto l'operatore economico chiedendogli di completare la sua offerta, se necessario.
4. L'accordo quadro concluso con più operatori economici è eseguito secondo una delle seguenti modalità:
a) secondo i termini e le condizioni dell'accordo quadro, senza riaprire il confronto competitivo, quando l'accordo quadro contenga tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, nonché le condizioni oggettive, stabilite nei documenti di gara dell'accordo quadro, per determinare quale degli operatori economici parti dell'accordo effettuerà la prestazione; l'individuazione dell'operatore economico che effettuerà la prestazione avviene con decisione motivata in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione;
b) riaprendo il confronto competitivo tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro, se l'accordo quadro non contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture;
c) sussistendo le condizioni di cui alla lettera a), in parte senza la riapertura del confronto competitivo conformemente a quanto ivi previsto e, in parte, con la riapertura del confronto competitivo conformemente a quanto previsto dalla lettera b), se questa possibilità è stata stabilita dalla stazione appaltante nei documenti di gara per l'accordo quadro. La scelta tra le due procedure avviene in base a criteri oggettivi che sono indicati nei documenti di gara per l'accordo quadro e che stabiliscono anche quali condizioni possono essere soggette alla riapertura del confronto competitivo. Le possibilità previste alla presente lettera si applicano anche a ogni lotto di un accordo quadro per il quale tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione sono definiti nell'accordo quadro, indipendentemente dal fatto che siano stati stabiliti tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione per altri lotti.
5. Gli eventuali confronti competitivi di cui al comma 4 si basano sulle stesse condizioni applicate all'aggiudicazione dell'accordo quadro, se necessario precisandole, e su altre condizioni indicate nei documenti di gara per l'accordo quadro, secondo la seguente procedura:
a) per ogni appalto da aggiudicare la stazione appaltante consulta per iscritto gli operatori economici che sono in grado di eseguire l'oggetto dell'appalto;
b) la stazione appaltante fissa un termine sufficiente per presentare le offerte relative a ciascun appalto specifico, tenendo conto della complessità dell'oggetto dell'appalto e del tempo necessario per la trasmissione delle offerte;
c) le offerte sono presentate per iscritto e il loro contenuto non è reso pubblico fino alla scadenza del termine previsto per la loro presentazione;
d) la stazione appaltante aggiudica l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nei documenti di gara per l'accordo quadro.
5-bis. Quando in fase di stipula dei contratti attuativi dell'accordo non sia possibile preservare l'equilibrio contrattuale e non risulti possibile ripristinarlo mediante una rinegoziazione secondo oggettiva buona fede, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera b), è fatta salva la facoltà dell'operatore economico o della stazione appaltante di non procedere alla stipula. Quando in fase di esecuzione dei singoli contratti attuativi dell'accordo non sia possibile preservare l'equilibrio contrattuale e non risulti possibile ripristinarlo mediante una rinegoziazione secondo oggettiva buona fede, è fatta salva la facoltà della stazione appaltante o dell'appaltatore di invocarne la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta, fermo restando quanto previsto dall'articolo 122, comma 5, del codice.

Normattiva, testo vigente al 10 luglio 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

Art. 120, d.lgs. n. 36/2023 — *Modifica dei contratti in corso di esecuzione*

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 60 per le clausole di revisione dei prezzi, i contratti di appalto possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento nei casi seguenti, sempre che, nelle ipotesi previste dalle lettere a) e c), nonostante le modifiche, la struttura del contratto o dell'accordo quadro e l'operazione economica sottesa possano ritenersi inalterate:
a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste in clausole chiare, precise e inequivocabili dei documenti di gara iniziali, che possono consistere anche in clausole di opzione; per i contratti relativi a servizi o forniture stipulati dai soggetti aggregatori restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1,

comma 511, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;
b) per la sopravvenuta necessità di lavori, servizi o forniture supplementari, non previsti nell'appalto iniziale, ove un cambiamento del contraente nel contempo:
1) risulti impraticabile per motivi economici o tecnici;
2) comporti per la stazione appaltante notevoli disagi o un sostanziale incremento dei costi;
c) per le varianti in corso d'opera, da intendersi come modifiche resesi necessarie in corso di esecuzione dell'appalto per effetto delle seguenti circostanze imprevedibili da parte della stazione appaltante, fatti salvi gli ulteriori casi previsti nella legislazione di settore:
1) le esigenze derivanti da nuove disposizioni legislative o regolamentari o da provvedimenti sopravvenuti di autorità o enti preposti alla tutela di interessi rilevanti;
2) gli eventi naturali straordinari e imprevedibili e i casi di forza maggiore che incidono sui beni oggetto dell'intervento;
3) i rinvenimenti, imprevisti o non prevedibili con la dovuta diligenza nella fase di progettazione;
4) le difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non prevedibili dalle parti in base alle conoscenze tecnico-scientifiche consolidate al momento della progettazione.
d) se un nuovo contraente sostituisce l'aggiudicatario a causa di una delle seguenti circostanze:
1) le modifiche soggettive implicanti la sostituzione del contraente originario sono previste in clausole chiare, precise e inequivocabili dei documenti di gara;
2) all'aggiudicatario succede, per causa di morte o insolvenza o a seguito di ristrutturazioni societarie, che comportino successione nei rapporti pendenti, un altro operatore economico che soddisfi gli iniziali criteri di selezione, purché ciò non implichi ulteriori modifiche sostanziali al contratto e non sia finalizzato ad eludere l'applicazione del codice, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 124;
3) nel caso in cui la stazione appaltante assume gli obblighi del contraente principale nei confronti dei suoi subappaltatori.
2. Nei casi di cui al comma 1, lettere b) e c), il contratto può essere modificato solo se l'eventuale aumento di prezzo non ecceda il 50 per cento del valore del contratto iniziale. In caso di più modifiche successive, la limitazione si applica al valore di ciascuna modifica. Tali modifiche successive non eludono l'applicazione del codice.
3. I contratti possono parimenti essere modificati, oltre a quanto previsto dal comma 1, senza necessità di una nuova procedura, sempre che nonostante le modifiche, la struttura del contratto o dell'accordo quadro e l'operazione economica sottesa possano ritenersi inalterate, se il valore della modifica è al di sotto di entrambi i seguenti valori:
a) le soglie fissate all'articolo 14;
b) il 10 per cento del valore iniziale del contratto per i contratti di servizi e forniture; il 15 per cento del valore iniziale del contratto per i contratti di lavori; in caso di più modifiche successive, il valore è accertato sulla base del valore complessivo del contratto al netto delle successive modifiche.
4. Ai fini del calcolo del prezzo di cui ai commi 1, lettere b) e c), 2 e 3, quando il contratto prevede una clausola di indicizzazione, il valore di riferimento è il prezzo aggiornato.
5. Sono sempre consentite, a prescindere dal loro valore, le modifiche non sostanziali.
6. La modifica è considerata sostanziale quando altera considerevolmente la struttura del contratto o dell'accordo quadro e l'operazione economica sottesa. In ogni caso, fatti salvi i commi 1 e 3, una modifica è considerata sostanziale se si verificano una o più delle seguenti condizioni:
a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito di ammettere candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o di accettare un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;
b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale;
c) la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto;
d) un nuovo contraente sostituisce quello cui la stazione appaltante aveva inizialmente aggiudicato l'appalto in casi diversi da quelli previsti dal comma 1, lettera d).
7. Non sono considerate sostanziali, fermi restando i limiti derivanti dalle somme a disposizione del quadro economico e dalle previsioni di cui alle lettere a) b) e c) del comma 6, le modifiche al progetto o le modifiche contrattuali proposte dalla stazione appaltante ovvero dall'appaltatore con le quali, nel rispetto della funzionalità dell'opera:
a) si assicurino risparmi, rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi delle lavorazioni;
b) si realizzino soluzioni equivalenti o migliorative in termini economici, tecnici o di tempi di ultimazione dell'opera, ivi compresa la sopravvenuta possibilità di utilizzo di materiali, componenti o tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza incremento dei costi, significativi miglioramenti

nella qualità dell'opera o di parte di essa, o riduzione dei tempi di ultimazione;
c) gli interventi imposti dal direttore dei lavori per la soluzione di questioni tecniche emerse nell'esecuzione dei lavori che possano essere finanziati con le risorse iscritte nel quadro economico dell'opera.
8. Il contratto è sempre modificabile ai sensi dell'articolo 9 e nel rispetto delle clausole di rinegoziazione contenute nel contratto. Nel caso in cui queste non siano previste, la richiesta di rinegoziazione va avanzata senza ritardo e non giustifica, di per sé, la sospensione dell'esecuzione del contratto. Il RUP provvede a formulare la proposta di un nuovo accordo entro un termine non superiore a tre mesi. Nel caso in cui non si pervenga al nuovo accordo entro un termine ragionevole, la parte svantaggiata può agire in giudizio per ottenere l'adeguamento del contratto all'equilibrio originario, salva la responsabilità per la violazione dell'obbligo di rinegoziazione.
9. Nei documenti di gara iniziali può essere stabilito che, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, la stazione appaltante possa imporre all'appaltatore l'esecuzione alle condizioni originariamente previste. In tal caso l'appaltatore non può fare valere il diritto alla risoluzione del contratto.
10. Nel caso in cui nel bando e nei documenti di gara iniziali sia prevista un'opzione di proroga il contraente originario è tenuto a eseguire le prestazioni contrattuali ai prezzi, patti e condizioni stabiliti nel contratto o, se previsto nei documenti di gara, alle condizioni di mercato ove più favorevoli per la stazione appaltante.
11. In casi eccezionali nei quali risultino oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di affidamento del contratto, è consentito, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura, prorogare il contratto con l'appaltatore uscente qualora l'interruzione delle prestazioni possa determinare situazioni di pericolo per persone, animali, cose, oppure per l'igiene pubblica, oppure nei casi in cui l'interruzione della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare. In tale ipotesi il contraente originario è tenuto all'esecuzione delle prestazioni contrattuali ai prezzi, patti e condizioni previsti nel contratto.
12. Si applicano per le cessioni di crediti le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52. L'allegato II.14 disciplina le condizioni per l'opponibilità alle stazioni appaltanti.
13. Fatto salvo quanto previsto dal comma 8 per il caso di rinegoziazione, le modifiche e le varianti devono essere autorizzate dal RUP con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante. Le modifiche progettuali consentite ai sensi del comma 7 devono essere approvate dalla stazione appaltante su proposta del RUP, secondo quanto previsto dall'allegato II.14.
14. Un avviso della intervenuta modifica del contratto nelle situazioni di cui al comma 1, lettere b) e c), è pubblicato a cura della stazione appaltante nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. L'avviso contiene le informazioni di cui all'allegato II.16, ed è pubblicato conformemente all'articolo 84. PERIODO SOPPRESSO DAL D.LGS. 31 DICEMBRE 2024, N. 209. Per i contratti di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 14 la pubblicità avviene in ambito nazionale.
15. Si osservano, in relazione alle modifiche del contratto, nonché in relazione alle varianti in corso d'opera, gli oneri di comunicazione e di trasmissione all'ANAC, a cura del RUP, individuati dall'allegato II.14. Nel caso in cui l'ANAC accerti l'illegittimità della variante in corso d'opera approvata, esercita i poteri di cui all'articolo 222. In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle modifiche e delle varianti in corso d'opera previsti dall'allegato II.14, si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 222, comma 13.
15-bis. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 41, comma 8-bis, le stazioni appaltanti verificano in contraddittorio con il progettista e l'appaltatore errori o omissioni nella progettazione esecutiva che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera o la sua futura utilizzazione e individuano tempestivamente soluzioni di progettazione esecutiva coerenti con il principio del risultato.

Normattiva, testo vigente al 10 luglio 2026, senza modifiche fino al 4 ottobre 2026.

17. L'accordo quadro dell'art. 59 d.lgs. n. 36/2023 non attribuisce necessariamente a ciascun aggiudicatario quantitativi certi: la variabilità degli ordinativi e l'incertezza sul ritorno economico individuale sono compatibili con la struttura dell'istituto e non comportano, da sole, l'impossibilità di valutare la convenienza della partecipazione; diversamente ogni accordo quadro con più operatori privo di un minimo garantito per ciascun aggiudicatario sarebbe immediatamente impugnabile per la sola impossibilità di conoscere anticipatamente la redditività effettiva dell'aggiudicazione.

Norma richiamata: art. 59, d.lgs. n. 36/2023

> «Rileva, altresì, nel caso in esame la struttura dell'accordo quadro, istituto disciplinato dall'art. 59 del d.lgs. n. 36 del 2023. Attraverso tale strumento negoziale l'Amministrazione individua gli operatori economici e le condizioni dei successivi contratti attuativi, senza attribuire necessariamente a ciascun aggiudicatario il diritto a quantitativi certi e predeterminati (ex multis, CGUE 17 giugno 2021, causa C-23/20). Il valore massimo dell'accordo delimita gli acquisti effettuabili dall'Amministrazione e va distinto dagli eventuali quantitativi minimi garantiti ai singoli operatori. La variabilità degli ordinativi e l'incertezza sul ritorno economico individuale sono pertanto compatibili con la struttura dell'istituto e non comportano, da sole, l'impossibilità di valutare la convenienza della partecipazione. Diversamente, ogni accordo quadro con più operatori privo di un minimo garantito per ciascun aggiudicatario sarebbe immediatamente impugnabile per la sola impossibilità di conoscere anticipatamente la redditività effettiva dell'aggiudicazione.» (§ 5)

T.A.R. Veneto — Venezia, sez. III, 22 ottobre 2026, n. 2013 (R.G. 1419/2026; pres. Carlo Polidori, est. Andrea De Col) — testo

Nota redazionale. Il principio è speso per negare l'immediata impugnabilità della lex specialis; il ricorso è dichiarato inammissibile (§§ 2 e 13).

18. L'accordo quadro è strumento destinato a predeterminare le condizioni dei successivi contratti applicativi in relazione alle esigenze che si manifestino durante il periodo della sua efficacia, senza che all'aggiudicatario sia attribuito un diritto all'integrale esaurimento del valore massimo o delle quantità originariamente stimate, fatto salvo il caso in cui sia previsto un minimo garantito per gli ordinativi di fornitura.

> «Tali affermazioni sono coerenti con la stessa funzione dell'accordo quadro, strumento destinato a predeterminare le condizioni dei successivi contratti applicativi in relazione alle esigenze che si manifestino durante il periodo della sua efficacia, senza che all'aggiudicatario sia attribuito un diritto all'integrale esaurimento del valore massimo o delle quantità originariamente stimate della fornitura, fatto salvo il caso in cui sia previsto un minimo garantito per gli ordinativi di fornitura (Cons. Stato, Sez. V, 6 agosto 2021, n. 5785).» (§ 3.1)

T.A.R. Veneto — Venezia, sez. III, 22 ottobre 2026, n. 2014 (R.G. 1420/2026; pres. Carlo Polidori, est. Andrea De Col) — testo

Nota redazionale. Il passo comincia con «Tali affermazioni»: si riferisce ai capoversi precedenti del § 3.1, da cui è tratto il principio n. 19.

19. La perdurante efficacia di un accordo quadro non cristallizza, per l'intero periodo di durata, le valutazioni dell'Amministrazione sul proprio fabbisogno, né preclude una nuova programmazione degli acquisti in funzione del fabbisogno, dell'esperienza maturata, dell'evoluzione tecnologica e delle condizioni del mercato.

> «Ne consegue che la perdurante efficacia di un accordo quadro non cristallizza, per l'intero periodo di durata dello stesso, le valutazioni dell'Amministrazione sul proprio fabbisogno, né preclude una nuova programmazione degli acquisti in funzione del fabbisogno, dell'esperienza maturata nell'esecuzione dei contratti in essere, dell'evoluzione tecnologica e delle condizioni del mercato.» (§ 3.1)

T.A.R. Veneto — Venezia, sez. III, 22 ottobre 2026, n. 2014 (R.G. 1420/2026; pres. Carlo Polidori, est. Andrea De Col) — testo

Nota redazionale. Il passo comincia con «Ne consegue»: discende dai periodi precedenti del § 3.1, nei quali il Collegio richiama Cons. Stato, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 8359; Sez. III, 25 novembre 2021, n. 7891.

20. Gli strumenti di modifica del contratto previsti dall'art. 120 d.lgs. n. 36/2023 consentono, in presenza dei presupposti, la modifica di un rapporto in corso, ma non impongono all'Amministrazione di ricorrervi in luogo di una nuova procedura concorrenziale quando ritenga, nell'esercizio della discrezionalità programmatoria, di ridefinire per il futuro le modalità di approvvigionamento.

Norma richiamata: art. 120, d.lgs. n. 36/2023

> «Analogamente, gli strumenti previsti dall'art. 120 del d.lgs. n. 36 del 2023 consentono, in presenza dei relativi presupposti, la modifica di un rapporto contrattuale in corso, ma non impongono all'Amministrazione di ricorrervi in luogo di una nuova procedura concorrenziale quando essa ritenga, nell'esercizio della propria discrezionalità programmatoria, di ridefinire per il futuro le modalità di approvvigionamento.» (§ 5.3)

T.A.R. Veneto — Venezia, sez. III, 22 ottobre 2026, n. 2014 (R.G. 1420/2026; pres. Carlo Polidori, est. Andrea De Col) — testo

21. I principi di buona fede e di tutela dell'affidamento, di cui all'art. 5 d.lgs. n. 36/2023, non attribuiscono all'aggiudicatario di un accordo quadro un affidamento giuridicamente tutelato in ordine alle future scelte programmatorie dell'Amministrazione.

Norma richiamata: art. 5, d.lgs. n. 36/2023

> «Inoltre i principi di buona fede e di tutela dell'affidamento, di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 36 del 2023, non attribuiscono all'aggiudicatario di un accordo quadro un affidamento giuridicamente tutelato in ordine alle future scelte programmatorie dell'Amministrazione.» (§ 11)

T.A.R. Veneto — Venezia, sez. III, 22 ottobre 2026, n. 2014 (R.G. 1420/2026; pres. Carlo Polidori, est. Andrea De Col) — testo

22. In un accordo quadro multioperatore nel settore dei farmaci biologici e biosimilari, caratterizzato dalla compresenza di più operatori economici idonei a concorrere agli affidamenti attuativi secondo le regole fissate dalla normativa di settore e dalla *lex specialis*, la posizione del secondo classificato non può essere assimilata a quella normalmente assunta nelle procedure destinate all'individuazione di un unico aggiudicatario.

> «La procedura in esame non era finalizzata all'individuazione di un unico operatore economico, ma alla conclusione di un accordo quadro multioperatore nel settore dei farmaci biologici e biosimilari. In tale modello, caratterizzato dalla compresenza di più operatori economici idonei a concorrere agli affidamenti attuativi secondo le regole fissate dalla normativa di settore e dalla lex specialis, la posizione del secondo classificato non può essere assimilata a quella normalmente assunta nelle procedure destinate all'individuazione di un unico aggiudicatario.» (§ 9)

Cons. Stato, sez. III, 23 ottobre 2026, n. 7737 (R.G. 1582/2026; pres. Giovanni Pescatore (f.f.), est. Antonio Massimo Marra) — testo

Nota redazionale. Nel caso, il secondo classificato è ritenuto titolare di un'utilità concreta e attuale all'aggiudicazione dell'accordo quadro (§ 9.1), con conseguente interesse al ricorso.

23. L'accordo quadro richiede che gli operatori economici siano posti in condizione di conoscere *ex ante* gli elementi essenziali dell'affidamento, tra i quali rientrano non soltanto il valore potenziale delle forniture e la relativa consistenza quantitativa, ma anche l'individuazione delle amministrazioni che potranno avvalersi del contratto: la preventiva conoscibilità della platea dei beneficiari risponde a esigenze di trasparenza, prevedibilità della domanda e corretta formulazione delle offerte.

> «La conclusione raggiunta dal TAR risulta coerente anche con i principi che governano l'istituto dell'accordo quadro. Tale strumento, pur perseguendo finalità di aggregazione della domanda e di efficientamento degli acquisti pubblici, richiede che gli operatori economici siano posti in condizione di conoscere ex ante gli elementi essenziali dell'affidamento. Tra questi elementi rientra non soltanto il valore potenziale delle forniture e la relativa consistenza quantitativa, ma anche l'individuazione delle amministrazioni che potranno avvalersi del contratto. La preventiva conoscibilità della platea dei beneficiari risponde infatti ad esigenze di trasparenza, prevedibilità della domanda e corretta formulazione delle offerte.» (§ 11.4)

Cons. Stato, sez. III, 23 ottobre 2026, n. 7737 (R.G. 1582/2026; pres. Giovanni Pescatore (f.f.), est. Antonio Massimo Marra) — testo



INFO@DNC-AVVOCATI.IT
WWW.DNC-AVVOCATI.IT