

APPALTI - CONTRATTI PUBBLICI - SERVIZI - LOTTO UNICO - MANCATA SUDDIVISIONE IN LOTTI - LEGITTIMITÀ - CONCORRENZA - EFFICIENTE GESTIONE DEL SERVIZIO - EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA - CONTEMPERAMENTO

In materia di procedure di affidamento di appalti pubblici, la suddivisione in lotti, funzionale a favorire la concorrenza e, in particolare, le piccole e medie imprese, è una facoltà e non un obbligo, stante la primarietà dell'interesse dell'amministrazione ad una efficiente ed efficace gestione del servizio. Ai sensi dell'art. 58, co. 2, del d.lgs. n. 36/2023, infatti, la tensione proconcorrenziale non è un dato univoco, ma va considerato in combinato disposto con possibili valori antagonisti protetti dall'ordinamento, tra cui l'efficienza della spesa pubblica.

Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza n. 9462/2025

Publicato il 02/12/2025

N. 09462/2025REG.PROV.COLL.

N. 06533/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6533 del 2025, proposto dall' [REDACTED]
[REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG [REDACTED], rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

[REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

[REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Prima) n. 4846/2025, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di [REDACTED];

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Giovanni Tulumello, viste le istanze di passaggio in decisione e le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'impugnata sentenza del T.A.R. Napoli, respinta l'eccezione d'inammissibilità sollevata in relazione all'affermata natura non escludente delle clausole impugnate, ha accolto il ricorso proposto dalla [REDACTED], nella qualità di operatrice nel settore dell'incenerimento degli animali e servizi connessi, per l'annullamento della delibera n. 2310 del 6 dicembre 2024 (in pubblicazione dal 16 dicembre 2024) con la quale la [REDACTED] ha indetto la procedura aperta, per l'affidamento dei servizi di supporto alle attività medico veterinarie della medesima [REDACTED] (da svolgersi in modalità telematica su piattaforma SIAPS/So.Re.Sa. con aggiudicazione ai sensi dell'art. 108 comma 1 del d.lgs. 36/2023 individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, per un importo a base d'asta pari ad € 1.036.687,50 oltre IVA), in uno agli allegati Progetto di gara, Capitolato Speciale Appalto e schema di disciplinare di gara.

La ricorrente contestava la mancata divisione in lotti prestazionali.

La [REDACTED] – con il provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo - ha scelto di indire la gara con lotto unico; quindi – con il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti – ha integrato e chiarito le motivazioni di tale

scelta.

Il T.A.R., pur prendendo atto dell'integrazione motivazionale (ritenuta di per sé legittima), ha accolto il ricorso osservando che *“contrariamente a quanto ritenuto dalla stazione appaltante, le attività di prelievo, trasporto e trattamento a norma del Reg. CE n. 1069/2009 (prestazioni n. 1, 2, 4 e 7) sono comunque eterogenee rispetto alle prestazioni indicate ai n. 5 (supporto in corso di spopolamenti in corso di focolai da malattie infettive) e n. 6 (attività connesse al controllo e gestione di animali vaganti problematici -zootecnici e non- quali sistemazione di trappole, cattura, operazioni di tele narcosi) che presuppongono diverse e specifiche competenze. 31. Parimenti, le stesse modalità previste dal Capitolato per lo smaltimento dei materiali di categoria I inclusi i corpi dei cani e dei gatti (previsti dal regolamento UE: incenerimento e/o coincenerimento diretto o indiretto dopo la trasformazione, utilizzo come combustibile senza o con trasformazione preliminare) sono diverse ed autonome l'una dall'altra presupponendo una diversa impiantistica o comunque una diversa "specializzazione" da parte degli operatori (ex multis, Consiglio di Stato Sez. III, 24 ottobre 2023, n.9203). 32. La siffatta disomogeneità delle prestazioni richieste, pertanto, avrebbe giustificato la suddivisione dell'unitario lotto in plurimi lotti prestazionali “in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture” come prescritto dall'art. 58 del d.lgs. 36/2023. 33. Peraltro, anche la dichiarata esigenza di avere un unico centro di imputazione (in ragione sia degli aspetti di salute pubblica oltre che di quelli etici legati al destino delle spoglie degli animali d'affezione), è sostanzialmente contraddetta dalla previsione, nonostante il divieto di subappalto, della possibilità di affidare tutte le fasi di trattamento a norma del Regolamento (CE) n. 1069/2009 del 21 ottobre 2009 e s.m.i. dei sottoprodotti di origine animale di ogni categoria successive al prelievo, al trasporto ed allo stoccaggio, a soggetti terzi mediante lo strumento del “subcontratto”, così sostanzialmente consentendo anche lo svolgimento di tali importanti attività (cfr. pag. 5 del Capitolato) a soggetti diversi dall'aggiudicatario e non preventivamente selezionati dalla P.A.”.*

2. L'indicata sentenza è stata impugnata con ricorso in appello dalla stazione appaltante.

Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, la ricorrente in primo grado. Alla camera di consiglio del 28 agosto 2025, fissata per l'esame della domanda di sospensione cautelare degli effetti della sentenza impugnata, si è dato atto della rinuncia alla domanda cautelare. Il ricorso in appello è stato definitivamente trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 20 novembre 2025.

3. Il ricorso in appello deduce le seguenti censure:

3.1.) “Error in iudicando, circa la legittimazione ad agire e la carenza di interesse del ricorrente che non ha partecipato alla procedura di gara”.

3.2.) “Error in iudicando, difetto di motivazione e contraddittorietà su un punto decisivo della controversia, circa l'asserita incongruità ed irragionevolezza della motivazione della scelta del lotto unico”.

3.3. “Ancora error in iudicando, carenza e contraddittorietà della motivazione, circa l'asserita incongruità ed irragionevolezza della motivazione della mancata suddivisione in lotti e sull'interesse ad agire della [REDACTED]”.

3.4. “Error in iudicando circa la legittimità della previsione del ricorso al subcontratto”.

4. Ritiene il Collegio che nell'ordine di esame dei motivi debba principiarsi dall'esame del secondo motivo, direttamente inerente il merito della pretesa oggetto del presente giudizio.

L'appellante difende la scelta del lotto unico in quanto “*pienamente funzionale al principio del risultato (Art. 2 D.lgs. 36/2023), che impone alla stazione appaltante di realizzare l'opera pubblica o acquisire servizi e forniture nel modo più rispondente agli interessi della collettività. Tale principio amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della P.A. in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile, garantendo efficienza ed economicità dell'azione amministrativa*”.

In argomento deve osservarsi che la delibera n. 521 del 7 marzo 2025, impugnata con motivi aggiunti in primo grado, integra la motivazione della mancata motivazione in lotti facendo riferimento all'allegato progetto di gara.

Questo chiarisce che “*Il servizio non è suddiviso in lotti distinti in quanto è*

caratterizzato da una sostanziale omogeneità tecnicooperativa, tale da risultare indivisibile. Le attività richieste, seppur apparentemente differenti, sono tutte strettamente interconnesse e tali, quindi, da risultare indivisibili ai fini dell'efficienza del servizio. Ad esempio, l'attività di supporto agli spopolamenti effettuati in corso di focolai di malattie infettive è legata indissolubilmente alle attività di prelievo, trasporto e trattamento delle spoglie animali. Lo stesso si può affermare per l'attività di supporto al controllo e gestione di animali vaganti problematici, laddove si debba ricorrere all'abbattimento (.....)".

5. Tanto premesso in fatto, osserva il Collegio che, in diritto, anche nel vigente Codice dei contratti pubblici la suddivisione in lotti, funzionale a favorire la concorrenza e, in particolare, le piccole e medie imprese, è una facoltà e non un obbligo: stante la primarietà dell'interesse dell'amministrazione ad una efficiente ed efficace gestione del servizio.

L'art. 58, comma 2, del d. lgs. n. 36 del 2023 stabilisce in proposito che *“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”*.

In questa valutazione va tenuto conto che secondo l'indicato parametro normativo, interpretato alla luce della (condizionante) disciplina del diritto dell'U.E., la tensione proconcorrenziale non è un dato univoco, ma va considerato in combinato con possibili valori antagonisti anch'essi protetti dal quadro normativo.

In particolare, il “considerando” 2 della direttiva 2014/24/UE pone fra gli obiettivi un “uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici” e l'accrescimento dell’“efficienza della spesa pubblica”.

Tale valore antagonista ha dunque pieno fondamento normativo nella disciplina comunitaria, a tutela il margine di scelta dell'amministrazione in favore di moduli di azione che ragionevolmente antepongano l'esigenza organizzativa legata all'efficiente gestione del servizio.

In argomento questa Sezione, con la sentenza 8171/2024, ha chiarito che l'art. 51 del d. lgs. n. 50 del 2016, *“rispetto alla quale si pone in linea di sostanziale*

continuità il successivo art. 58 del d. lgs. n. 36 del 2023: si veda sul punto la Relazione al Codice, piuttosto esplicita in tal senso – chiarisce che rispetto all’interesse al risultato che l’amministrazione si propone di soddisfare attraverso il contratto, la suddivisione in lotti ha una funzione meramente proconcorrenziale: non soltanto estranea all’interesse predetto, ma anzi con esso potenzialmente confliggente. Il valore o interesse antagonista, rispetto al favor per le piccole e medie imprese che induce alla suddivisione, è dato sia dalle esigenze connesse alla funzionalità organizzativa (e, in genere, alla funzionalità della prestazione contrattuale rispetto all’interesse pubblico ad essa sotteso), sia dalla convenienza economica per la stazione appaltante, normalmente favorita dalla soluzione “aggregante”. In questo senso il “considerando” 2 della direttiva 2014/24/UE pone fra gli obiettivi della disciplina europea dell’appalto pubblico un “uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici” e l’accrescimento dell’“efficienza della spesa pubblica. In altre parole, la scelta di suddividere in lotti, funzionale a favorire l’accesso delle piccole e medie imprese alle gare, non è – rispetto all’interesse portato dall’Amministrazione nella vicenda negoziale - “naturale”, ma al contrario artificiale, e può cozzare con l’interesse pubblico al raggiungimento del risultato avuto di mira dalla stazione appaltante. La causa negoziale nella quale si sostanzia l’interesse dell’Amministrazione all’approvvigionamento si coglie dunque solo avendo riguardo all’intera operazione amministrativa e contrattuale”.

In senso analogo si veda la sentenza della IV Sezione di questo Consiglio di Stato, n. 7399/2024.

6. Dalle superiori considerazioni discende dunque che la stazione appaltante, nella dialettica fra efficiente gestione del servizio e finalità proconcorrenziale, può dunque ritenere prevalente la prima esigenza, purché con motivazione non illogica od irrazionale: a tale profilo dovendosi limitare il relativo sindacato.

Nel caso di specie il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti di primo grado, mediante rinvio al sopra richiamato progetto di gara, rappresenta plurimi elementi che, in modo del tutto plausibile e ragionevole, depongono nel senso della necessità di unificare in un solo lotto la vicenda contrattuale al fine di meglio regolare le complessive prestazioni, e dunque nella prospettiva

della tutela dell'interesse pubblico portato dalla stazione appaltante (rispetto alla quale la tutela della concorrenza si pone dunque, anche nel formante comunitario, quale mezzo, e non come fine).

Considerati tali elementi, e la logica e razionale valutazione che la stazione appaltante ne ha tratto, l'apertura al subappalto, contrariamente a quanto affermato dal T.A.R., non si pone in contrasto logico con la scelta della soluzione del lotto unico, perché per un verso è grazie a questo strumento che trova tutela la pretesa partecipativa delle piccole e medie imprese; e, sotto altro profilo, grazie ad esso trova altresì tutela l'esigenza di specificità che si correla alla diversità di alcune delle prestazioni oggetto dell'appalto.

Dunque la scelta della stazione appaltante, consistente nell'unificare il contratto in un solo lotto per tutelare l'interesse sotteso ad una efficiente gestione complessiva e coordinata della prestazione negoziale, lasciando però che mediante il subappalto possano valorizzarsi le competenze specifiche richieste dalle singole prestazioni e nel contempo possa favorirsi l'accesso delle piccole e medie imprese, è tutt'altro che irrazionale, perché al contrario certifica l'adeguata considerazione ed il consapevole temperamento di tutte le (opposte) esigenze che vengono in considerazione nel caso specifico.

7. Le superiori conclusioni depongono pertanto, con assorbimento di ogni altra questione (in rito o nel merito), nel senso della fondatezza dell'appello, e del conseguente rigetto – in riforma della sentenza gravata – del ricorso introduttivo di primo grado e del connesso ricorso per motivi aggiunti.

La peculiarità della fattispecie impone la compensazione del doppio grado delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, respinge il ricorso introduttivo di primo grado ed il connesso ricorso per motivi aggiunti.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025

con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Tulumello

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO