

## **UFFICIO STUDI CODAU**

**"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".**

### **Principio di rotazione e valutazione dei requisiti tecnici<sup>1</sup>**

La sentenza in esame del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio<sup>2</sup>, depositata il 29 settembre 2025, si colloca nel quadro interpretativo del nuovo Codice dei contratti pubblici, segnando un ulteriore passo verso la chiarificazione applicativa di alcuni principi cardine del sistema, in particolare il principio di rotazione, la motivazione delle valutazioni tecniche e la verifica dei requisiti di capacità professionale.

Il provvedimento in commento è rilevante perché esprime una lettura evolutiva del diritto degli appalti pubblici, orientata al perseguimento del risultato e al contemperamento tra competitività effettiva e continuità del servizio pubblico, in linea con la finalità di semplificazione e razionalizzazione.

#### **1. Fatto**

La sentenza del TAR Lazio trae origine dal ricorso proposto da alcune società costituite in Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI), avverso gli atti della procedura negoziata, di valore inferiore alla soglia comunitaria, indetta da Zètema Progetto Cultura S.r.l. avente ad oggetto l'affidamento in concessione del servizio di somministrazione e vendita di alimenti e bevande presso il Palazzetto dello Sport di Roma. L'amministrazione aggiudicatrice aveva invitato sette operatori economici, ricevendo tuttavia solamente due offerte. L'esito della gara aveva visto l'aggiudicazione in favore del gestore uscente.

Le doglianze principali del ricorso possono sintetizzarsi nei seguenti profili:

- a) la violazione del principio di rotazione di cui all'art. 49 D.Lgs. 31 marzo 2023 n. 36<sup>3</sup>, per avere la stazione appaltante invitato l'affidatario uscente senza adeguata motivazione;

---

<sup>1</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento Claudia Caprodossi Università di Camerino

<sup>2</sup> Sentenza n. 16754 del 29 settembre 2025.

<sup>3</sup> Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici

- b) il difetto di motivazione nell'attribuzione dei punteggi tecnici, in violazione dell'art. 3 L. 241/1990;
- c) erronea valutazione dei requisiti di capacità tecnica dell'aggiudicataria, che avrebbe indebitamente fatto valere lo stesso servizio oggetto di gara come esperienza pregressa.

Il TAR ha respinto integralmente il ricorso in quanto l'operato della stazione appaltante è risultato essere pienamente rispettoso dei principi di economicità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa così come conformi alla Legge 241/1990 nonché coerente con il nuovo impianto del Codice dei contratti pubblici.

## **2. La decisione ed il quadro normativo**

### **2.1 Il principio di rotazione**

Il TAR affronta innanzitutto la questione del principio di rotazione. L'art. 49 del D.Lgs. 36/2023 ne prevede la funzione di garanzia contro il consolidarsi di posizioni privilegiate, ma, al contempo, introduce una clausola di flessibilità al comma 4<sup>4</sup>, consentendo di derogare al principio in casi motivati, specie quando la partecipazione del contraente uscente risulti necessaria per assicurare la continuità del servizio o per carenza di operatori economici qualificati.

Il giudice afferma che la rotazione non costituisce un principio assoluto, bensì un criterio di carattere relativo e funzionale, da applicarsi in modo proporzionato e motivato. Nel caso di specie, la deroga viene giustificata dalla scarsità di operatori e nell'esigenza di garantire continuità del servizio presso un impianto sportivo di rilevanza pubblica. L'esclusione della parte uscente avrebbe pregiudicato la competitività effettiva della procedura, venendo meno il principio di ottenere un'offerta con il migliore rapporto qualità/prezzo nel rispetto della competizione tra operatori economici. Pertanto, l'applicazione rigida sarebbe in contrasto con l'art. 1 del Codice, che impone di perseguire il risultato dell'affidamento. Il TAR a supporto, richiama la sentenza del Cons. Stato, Sez. III, 31 maggio 2024, n. 4875<sup>5</sup> che impone il perseguimento del risultato dell'affidamento quale criterio-guida di tutta l'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

### **2.2 La motivazione delle valutazioni tecniche**

Quanto al secondo motivo di ricorso, con riferimento al difetto di motivazione nell'attribuzione dei punteggi tecnici, in violazione dell'art. 3 L. 241/1990, il TAR ha chiarito che il punteggio numerico attribuito dalla Commissione è di per sé sufficiente a motivare la valutazione, purché i criteri siano predeterminati e chiari. La lettera di invito conteneva criteri dettagliati e trasparenti e la Commissione non avrebbe dovuto esprimere altro apprezzamento

---

<sup>4</sup> Art. 49 recante Principio di rotazione degli affidamenti: *Gli affidamenti di cui alla presente Parte avvengono nel rispetto del principio di rotazione. In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi. La stazione appaltante può ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico. In tale caso il divieto di affidamento o di aggiudicazione si applica con riferimento a ciascuna fascia, fatto salvo quanto previsto dai commi 4, 5 e 6. In casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto. Per i contratti affidati con le procedure di cui all'articolo 50, comma 1, lettere c), d) ed e), le stazioni appaltanti non applicano il principio di rotazione quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata. È comunque consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.*

<sup>5</sup> L'affidamento diretto o la procedura negoziata senza bando sono strumenti eccezionali, ammissibili solo se l'urgenza sia "derivante da eventi imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante". Non è legittimo ricorrervi quando la situazione di urgenza deriva da scelte discrezionali o da inerzia della pubblica amministrazione.

se non con i punteggi ed i criteri che sono stati individuati. Tale impostazione trova riscontro nella giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato ( Sez. III, 12 ottobre 2023, n. 8893<sup>6</sup>). La ricorrente, inoltre, non ha fornito la cd *prova di resistenza*, ossia non ha dimostrato che un diverso punteggio avrebbe potuto modificare l'esito della gara. Il modus operandi della Commissione giudicatrice risulta pertanto pienamente legittimo e immune da vizi di difetto motivazionale.

### **2.3 I requisiti di capacità tecnica e l'esperienza pregressa**

Il terzo motivo del ricorso, relativo ai requisiti di capacità tecnica dell'aggiudicataria, è stato anch'esso ritenuto infondato. Secondo la tesi della ricorrente, l'operatore economico non avrebbe potuto far valere, ai fini dell'esperienza pregressa, il medesimo servizio oggetto della gara. Tale interpretazione viene considerata dal TAR illogica e discriminatoria, affermando che se un servizio "analogo" è valido, a fortiori lo è il medesimo servizio già svolto presso la stessa amministrazione, purché eseguito correttamente e nel rispetto delle clausole contrattuali.

La decisione si fonda su una concezione funzionale dell'esperienza pregressa, intesa non come elemento di privilegio, ma come indice di affidabilità tecnica e continuità gestionale.

Escludere l'esperienza svolta presso la stessa amministrazione significherebbe, infatti, penalizzare proprio gli operatori che hanno dimostrato, in concreto, la capacità di gestire efficacemente il servizio oggetto di gara. Tuttavia, il TAR richiama implicitamente la necessità che la stazione appaltante eserciti un controllo effettivo sulla qualità del servizio svolto, per evitare che tale criterio si traduca in una forma di auto-referenzialità o di vantaggio competitivo ingiustificato.

### **3. Conclusioni**

La sentenza oggetto del presente commento, costituisce un tassello significativo nel processo di consolidamento del nuovo Codice dei contratti pubblici. Il TAR Lazio adotta una prospettiva coerente con la sua impostazione, che riduce il formalismo e rafforza il principio del risultato, inteso come perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'affidamento dell'appalto o della concessione all'operatore più idoneo. Nello specifico mira a consolidare tre orientamenti importanti in questo scenario:

---

<sup>6</sup> L'utilizzo di punteggi numerici per valutare le offerte è lecito, purché la stazione appaltante abbia stabilito criteri chiari e predeterminati. Questo approccio mira a garantire la massima trasparenza e a definire il miglior rapporto qualità/prezzo nell'affidamento dei contratti pubblici, in linea con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

1. il principio di rotazione non è più una barriera assoluta ma una misura di equilibrio tra concorrenza e continuità del servizio;
2. il punteggio numerico mantiene efficacia motivazionale quando è ancorato a criteri chiari e verificabili;
3. l'esperienza pregressa assume rilievo come parametro di affidabilità, non come fattore distorsivo della concorrenza.

L'approccio del TAR riflette la volontà di superare una concezione formalistica del diritto degli appalti, orientandolo verso un modello sostanzialistico fondato su efficienza, proporzionalità e responsabilità amministrativa.

Tale impostazione, tuttavia, accresce la discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti, imponendo, come contropartita, un obbligo di motivazione rafforzata, soprattutto nei casi di deroga ai principi generali, per evitare derive interpretative o arbitrarie.

Questa sentenza può essere considerato un contributo rilevante perché:

- conferma la derogabilità motivata del principio di rotazione, in funzione del risultato e della qualità del servizio;
- riafferma la sufficienza del punteggio numerico quale strumento di motivazione nelle gare pubbliche;
- valorizza l'esperienza pregressa dell'operatore uscente come elemento di affidabilità e continuità.

Nel complesso, la decisione contribuisce a delineare un equilibrio tra regole formali e sostanza amministrativa, tra concorrenza e continuità, tra rotazione e risultato, rappresentando un tassello significativo nella transizione verso un sistema di appalti pubblici più moderno, efficiente e coerente con i principi europei di buon andamento, proporzionalità e concorrenza effettiva.