

TAR Lombardia, Sezione Prima, Sentenza n. 3291 del 22 giugno 2026

Appalti pubblici – Erronea indicazione del CPV nel bando di gara – Non legittima alla proposizione del ricorso – OE deve utilizzare tutti i criteri di ricerca messi a disposizione

Pubblicato il 22/06/2026

N. 03291/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01130/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1130 del 2026, proposto da (...) Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...) S.r.l., non costituito in giudizio;

(...) S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

(...) S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del Bando di gara pubblicato dal Comune di (...) il 23/12/2025 relativo all'Appalto 67/2025 - CIG (...) - "Affidamento del servizio di notifiche di verbali di contestazione a cittadini residenti all'estero";

del disciplinare di gara del capitolato e di tutti i relativi allegati;

e più in generale di tutti gli atti della suddetta gara approvati con determina dirigenziale n. 11572 del 15.12.2025 integrata dalla determina 11853 del 19.12.2025 e di quelli successivi nessuno escluso;

della nota di diniego all'istanza di autotutela prot.n. 662764/2025 del 20/02/2026; di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresi gli atti della procedura di gara successivi alla pubblicazione del bando di incognito numero e data.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di (...) e di (...) S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2026 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La (...) S.p.a. è una impresa operante nel settore del recupero dei crediti internazionali relativi a verbali elevati per infrazione del codice della strada, anche a

soggetti residenti all'estero.

Espone:

di essere venuta a conoscenza “per le vie brevi, attraverso suoi canali informativi indiretti”, che con bando pubblicato il 23/12/2025 il Comune di (...) ha indetto una procedura aperta per l'affidamento del servizio di notifiche di verbali di contestazione a cittadini residenti all'estero (Appalto 67/2025 - CIG (...)), per un importo complessivo di € 1.955.321,01, IVA esclusa, con durata di 24 mesi (il bando indica quale CPV principale ed esclusivo il codice 64100000-7 "Servizi postali");

che il CPV 64100000-7 "Servizi postali" non corrisponde all'oggetto dell'appalto che “non consiste tanto nella spedizione dei verbali ma prima di tutto nella ricerca ed individuazione dei destinatari delle contravvenzioni – e nella gestione integrata di procedimenti sanzionatori internazionali, comprensivi di: traduzione specialistica di atti amministrativi, assistenza multilingue, rendicontazione strutturata, gestione informatica di flussi documentali complessi, notifica internazionale”;

che per questa ragione non ha monitorato il CPV 64100000-7 "Servizi postali", ma altri CPV che corrispondono a “servizi sotto i quali sono normalmente classificati i servizi oggetto di appalto”;

di non aver potuto partecipare alla gara, che prevedeva al 05/02/2026 il termine di presentazione delle domande, in quanto tale termine era già trascorso nel momento in cui era venuta a conoscenza dello stesso;

che la mancata conoscenza del bando “è senza dubbio dipesa dalla circostanza che il CPV indicato quale oggetto dell'appalto non è quello corrispondente all'oggetto del contratto”;

di aver formulato, inutilmente, istanza di autotutela.

2. Sulla base di questi presupposti, la (...) ha impugnato il bando di gara affidando il gravame ad un articolato motivo.

Con un primo profilo, deduce che il servizio oggetto di gara andava classificato con il CPV 72322000-8 “Servizi di gestione dati” o, in alternativa, con il CPV 725120000-7 “Servizi di gestione documenti” (Common Procurement Vocabulary).

Difatti, “mentre la gara è stata pubblicata con il CPV 64100000-7 ("Servizi postali") ed il Codice ATECO 53.20.00, dalla documentazione di gara emerge inequivocabilmente che l'appalto non consiste né si esaurisce in un servizio di mera spedizione postale, ma comprende una pluralità di prestazioni eterogenee e complesse, anteriori e posteriori alla spedizione” (artt. 1.4 e 1.7 del Capitolato). Elemento centrale del servizio da affidare è in realtà la “gestione informatica” e il software da utilizzare per ricevere i verbali da lavorare e a mezzo del quale mettere a disposizione dell'amministrazione i dati relativi ai verbali ricevuti e trattati, oltre ad una serie di competenze linguistiche e giuridiche.

Poiché il CPV, sotto il quale è stata classificata la gara in oggetto “è errato e fuorviante”, la ricorrente, per tale ragione, non ha potuto monitorare sul Tenders Electronic Daily (TED) la pubblicazione della gara per poi parteciparvi in tempo utile.

Sotto un distinto profilo, rileva come la corretta individuazione del CPV sia indispensabile per la esatta identificazione del contratto collettivo nazionale applicabile ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs 36 del 2023.

Un'errata identificazione del CPV dell'appalto può comportare anche una inesatta indicazione, in sede di gara, del CCNL applicabile con l'ulteriore effetto negativo sulla libertà di organizzazione dell'impresa ma anche sulla tutela dei lavoratori, in funzione della quale l'art. 11 del Codice degli appalti è stato introdotto.

Sotto un ulteriore profilo, deduce che l'inesatto inquadramento del servizio in questione nel CPV 64100000-7 e codice ATECO 53.20.00 viene in rilievo ove si consideri che “per svolgere la suddetta attività risulta necessario il possesso dell'autorizzazione generale rilasciata dal Ministero dello Sviluppo Economico

ovvero almeno la licenza individuale speciale di cui agli artt. 6 e 5 del D. Lgs.261 del 1999; che invece il disciplinare di gara non indica fra i requisiti di idoneità professionale e tanto meno quale requisito di capacità tecnico/professionali che devono essere posseduti dagli operatori economici che intendano partecipare alla gara”.

Alla gara ha partecipato un unico operatore, la (...) S.p.a., che si è aggiudicato l'appalto.

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di (...) e la controinteressata (...).

È intervenuta in giudizio ad adiuvandum la (...), quale operatore uscente, che gestisce il servizio in virtù della “proroga tecnica per il periodo dal 01.05.2026 al 30.9.2026”.

In rito, il Comune ha eccepito:

l'inammissibilità del ricorso e dell'intervento poiché “la ricorrente e l'interveniente non hanno partecipato alla gara d'appalto, i cui atti pretendono di impugnare in questo processo” e “nulla ha concretamente impedito a (...), né a (...), di proporre domanda di partecipazione”;

la tardività del ricorso e dell'intervento in quanto questi atti “sono stati notificati rispettivamente in data 12.3.2026 e 3.4.2026, mentre le determinazioni dirigenziali relative all'affidamento in questione (d.d. n. 11572 del 15.12.2025 e n. 11853 del 19.12.2025, docc. 1 e 2) sono state pubblicate rispettivamente dal 15.12.2025 al 30.12.2025 e dal 20.12.2025 al 4.1.2026 (docc. 35 e 36)”.

In rito, la controinteressata ha eccepito:

la tardività del ricorso in quanto “il bando relativo alla gara in questione è stato regolarmente pubblicato sulla GUUE il 26.12.2025” sicché il ricorso, notificato in data 12.03.2026, a quasi tre mesi di distanza, è tardivo;

la tardività del ricorso principale comporta conseguentemente l'inammissibilità dell'atto di intervento adesivo di (...) che, peraltro, è da considerare anche autonomamente inammissibile in quanto (...) è titolare di una posizione autonoma

ed era quindi legittimata a proporre ricorso principale.

La parti si sono scambiate articolate memorie difensive.

4. All'udienza del 10.6.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso va dichiarato irricevibile a seguito dell'accoglimento, nei termini che saranno esposti, dell'eccezione di tardività della notificazione del gravame formulata dalla controinteressata.

La ricorrente sostiene di non aver potuto partecipare alla gara perché il CPV di classificazione dell'appalto, che è stato pubblicato dal Comune, non corrisponde all'oggetto reale dell'appalto contenuto negli atti di gara. Per tale ragione, si afferma, non ha potuto innanzitutto monitorare l'appalto a cui aveva invece interesse a partecipare. Quindi, a conclusione della tesi posta a fondamento della tempestività dell'azione, si precisa che la mancata partecipazione alla gara è dipesa unicamente dall'indicazione di un CPV "errato e fuorviante".

Alla luce degli assunti di parte ricorrente, emerge come l'atto lesivo della posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio è quindi rappresentato dal bando di gara. Il bando infatti, nella prospettiva della ricorrente, sarebbe stato formulato ab origine in modo tale da precluderle la partecipazione alla gara.

Fermo quanto sopra, si osserva che l'art. 120, comma 2, c.p.a., prevede che il termine per la proposizione del ricorso contro i bandi di gara "che siano autonomamente lesivi" decorre dalla pubblicazione "di cui agli articoli 84 e 85 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge n. 78 del 2022 (oggi decreto legislativo 30 marzo 2023, n. 36)".

L'art. 84 del d.lgs. n. 36/20023 disciplina la pubblicazione dei bandi di gara sopra soglia europea sulla GUUE, mentre l'art. 85 del d.lgs. n. 36/20023 disciplina la pubblicazione degli stessi bandi sulla banca dati dell'ANAC e sul sito istituzionale della stazione appaltante.

I bandi di gara sono ritenuti "autonomamente lesivi" quando ledono in via diretta la posizione del concorrente e ciò, in genere, avviene in presenza di clausole

immediatamente escludenti, tali da inibire o rendere eccessivamente difficoltosa la partecipazione alla gara (Adunanza Plenaria n. 4/2018).

In presenza di clausole immediatamente escludenti, l'interessato è onerato ad impugnare il bando anche senza presentare domanda di partecipazione, poiché l'eventuale partecipazione sarebbe comunque inutiliter data dal momento che la lesione della posizione giuridica risiede nella stessa legge di gara (discende direttamente dal bando).

In tutte le altre ipotesi, ossia in presenza di bandi che non siano autonomamente lesivi, il soggetto è tenuto a presentare la domanda di partecipazione alla gara e a proporre ricorso contro il provvedimento lesivo della propria posizione giuridica ossia contro l'esclusione dalla gara o l'aggiudicazione altrui, impugnando, se del caso, anche il bando contenente clausole illegittime.

Nel caso di specie la ricorrente, ritenendo che la formulazione del bando fosse tale da precluderle la possibilità di partecipazione alla gara, avrebbe dovuto impugnare il bando entro il termine di decadenza decorrente dalla sua pubblicazione sulla GUUE ai sensi dell'art. 120, comma 2, c.p.a..

Nella fattispecie, il bando è stato ritualmente pubblicato dal Comune sulla GUEE in data 26.12.2025 come prescrive l'art. 84 del d.lgs. n. 36/2026, richiamato dall'art. 120, comma 2, c.p.a..

La pubblicazione prevista dall'art. 84 cit. ha valore di pubblicità legale inquanto ad essa si collega la conoscenza iuris et de iure dell'atto pubblicato nei confronti di tutti gli operatori del settore.

La conoscenza legale dell'atto, e quindi la certezza della sua conoscenza, è una qualità giuridica dell'atto che prescinde dall'effettiva conoscenza che di questo ha avuto l'operatore o dalle modalità attraverso cui questa conoscenza sia stata o possa essere acquisita (tra cui l'impiego di motori di ricerca per verificare la pubblicazione della gara).

Dalla data di pubblicazione del bando tutti gli operatori del settore sono

considerati edotti dall'ordinamento del contenuto del provvedimento pubblicato.

Rientra semmai nella discrezionalità o autonomia organizzativa dell'operatore scegliere le modalità attraverso cui acquisire in concreto la conoscenza dell'atto, senza che le conseguenze di tale scelta possano incidere sul regime giuridico della decorrenza del termine di impugnazione.

Avendo il Comune correttamente adempiuto all'obbligo di pubblicare la gara sulla GUUE, la ricorrente, ritenendo il bando lesivo alla propria partecipazione, avrebbe dovuto impugnarlo entro il termine di decadenza di trenta giorni.

Non avendolo fatto, il ricorso è tardivo e quindi va dichiarato irricevibile.

6. Del resto, nel merito il ricorso appare infondato.

Con riferimento al CPV la Sezione, nel precedente n. 322/2025 ha evidenziato che *“l'utilizzo del Common Procurement Vocabulary (CPV) da indicare nelle procedure di gara è obbligatorio dal 1.2.2006 e tale nomenclatura è disciplinata dal regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio come modificato dal regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, ed è richiamata dalle diverse direttive in materia di appalti e concessioni (articolo 27 della direttiva 2014/23/UE; articolo 23 della 2014/24/UE; articolo 41 della direttiva 2014/25/UE; considerando 58 e diversi altri richiami contenuti nella direttiva 2009/81/CE).*

Il CPV consiste in un sistema unico europeo di classificazione delle attività utilizzato per descrivere l'oggetto dei contratti da affidare. È utilizzato a fini statistici e di raccolta dati, ma la sua funzione primaria è quella di uniformare e standardizzare la descrizione dell'oggetto della gara indicato nel bando, fornendo un riferimento comune in tutte le lingue dell'Unione europea (comunicato ANAC del 9.5.2023, recante “Indicazioni sulle corrette modalità di individuazione dei codici CPV”).

Indicare in una procedura di gara un codice non congruente con la prestazione da affidare potrebbe comportare la violazione dei principi di trasparenza e pubblicità che impongono, alle stazioni appaltanti, di fornire informazioni chiare e precise sulle procedure onde consentire una valutazione sulla legittimità del loro operato, oltre che degli obblighi di pubblicità legale. Allo stesso tempo,

potrebbe violare il principio di “par condicio”, poiché non consentirebbe a tutti gli operatori economici potenzialmente interessati di conoscere le opportunità effettivamente esistenti, con una conseguente violazione del principio di tutela della concorrenza”.

In base alle argomentazioni sopra indicate, la presenza di un CPV dell'appalto ritenuto non corretto non produce di certo un effetto equivalente a quello della mancata pubblicità del bando (come sostenuto invece dalla ricorrente nella memoria difensiva del 25.5.2026), poiché il bando, sia pur con tale ipotetico errore, risulta comunque pubblicato e, se ritenuto immediatamente lesivo, andava impugnato nel termine di decadenza.

Del resto, l'indicazione del CPV mira unicamente a facilitare la ricerca del bando all'interno della banca dati della GUUE (c.d. TED), dove operano vari criteri di ricerca di natura testuale, sicché quello tramite CPV non costituisce l'unico criterio di ricerca.

Era quindi onere della ricorrente avvalersi dei criteri di ricerca messi a disposizione dal sistema TED per individuare i bandi di proprio interesse, alternativi al criterio del CPV che non costituisce l'unica chiave di ricerca della pubblicazione di una gara.

Inoltre, va aggiunto che il CPV 64100000, indicato nel bando, fa riferimento a "Servizi di poste e corriere" (nella nomenclatura europea tali servizi vengono indicati anche come il CPV 64100000-7). Il CPV riportato risulta quindi coerente con il servizio oggetto della gara rappresentato dall'“affidamento del servizio di notifiche di verbali di contestazione a cittadini residenti all'estero”.

Attesa la coerenza tra il CPV e l'oggetto della gara, non si ravvisano nella condotta amministrativa gli estremi per ritenere sussistente una violazione degli obblighi di “pubblicità legale” del bando, quale caso limite in grado di giustificare la impugnativa dello stesso oltre il termine di decadenza decorrente dalla sua pubblicazione.

7. In conclusione, il ricorso è stato proposto tardivamente avendo la ricorrente

impugnato oltre il termine di decadenza il bando di gara avente contenuto immediatamente lesivo e va quindi dichiarato irricevibile; di conseguenza, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso "ad adiuvandum".

In considerazione della definizione in rito del giudizio e tenuto conto della novità delle questioni giuridiche trattate, il Collegio reputa di compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara irricevibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Luca Iera, Primo Referendario, Estensore

Marilena Di Paolo, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Iera

IL PRESIDENTE

Marco Buricelli

IL SEGRETARIO