

TAR Lazio – Latina, Sezione Prima, Sentenza n. 909 del 27 luglio 2026

Appalti pubblici – Sopralluogo obbligatorio – Non può essere richiesto a pena di esclusione –
Violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione

Pubblicato il 27/07/2026

N. 00909/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00143/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 143 del 2026, proposto da (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero (...), (...) e (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

a. del decreto n. 0002072/2026 del 9 gennaio 2026, comunicato con nota prot. 0003145/2026 del 12.01.2026, con cui il (...) ha disposto l'esclusione del (...) dalla

procedura ristretta per l'affidamento del servizio di mensa obbligatoria (CIG (...));

b. della proposta di esclusione formulata dal Responsabile Unico del Procedimento in data 08/01/2026, richiamata nel decreto sub a);

c. ove occorra, del verbale di gara n. 2/2026, nella parte in cui il Seggio di gara ha dato atto della mancata allegazione del "Verbale di Sopralluogo" da parte del consorzio ricorrente;

d. delle comunicazioni e-mail del 21.11.2025 e del 26.11.2025, con cui la stazione appaltante ha negato la calendarizzazione del sopralluogo richiesto dall'odierno ricorrente;

e. della comunicazione a mezzo PEC del 05.12.2025, con cui la Stazione Appaltante ha confermato il proprio diniego all'effettuazione del sopralluogo;

f. del paragrafo 13 del Capitolato d'Oneri della procedura di gara, nella parte in cui ha previsto l'obbligatorietà del sopralluogo a pena di esclusione ed ha fissato un termine per la relativa richiesta (ore 10:00 del 21.11.2025) da intendersi come perentorio;

g. di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali; nonché per l'accertamento del diritto del Consorzio ricorrente alla ammissione alla procedura di gara controversa, in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. e) c.p.a.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del (...) e della (...) e (...);

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2026 la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 10 febbraio 2026 e depositato il successivo 12 febbraio, il (...) ha adito questo Tribunale al fine di ottenere l'annullamento del decreto n. 0002072/2026 del 9 gennaio 2026, comunicato con nota prot. 0003145/2026 del 12 gennaio 2026, con cui il (...) ha disposto l'esclusione del (...) dalla procedura ristretta per l'affidamento del servizio di mensa obbligatoria (CIG (...)), del paragrafo 13 del Capitolato d'Oneri della procedura di gara, nella parte in cui ha previsto l'obbligatorietà del sopralluogo a pena di esclusione ed ha fissato un termine per la relativa richiesta (ore 10:00 del 21.11.2025) da intendersi come perentorio, nonché di tutti gli altri presupposti e consequenziali come in epigrafe specificati.

2. La (...), con determina a contrarre n. 141058/2025, ha indetto la procedura ristretta, sopra soglia comunitaria, ai sensi dell'art. 32, d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento del servizio di mensa obbligatoria "catering completo" per un periodo di 16 mesi (CIG (...)).

Il Capitolato d'Oneri, per quanto di interesse, al paragrafo 13, ha previsto l'obbligo per i concorrenti di effettuare un sopralluogo presso i locali di esecuzione del servizio comminando espressamente l'esclusione (dalla gara) in caso di mancata effettuazione.

La medesima clausola ha altresì prescritto che:

- “la richiesta di sopralluogo deve essere presentata entro le ore 10:00 del giorno 21 novembre 2025”.

- “il sopralluogo potrà essere effettuato entro il giorno 27/11/2025 ore 12:00”.

Il (...), in data 21 novembre 2025, alle ore 12:08, e dunque con un ritardo di appena due ore rispetto al termine fissato dal Capitolato, ha inoltrato istanza formale per l'effettuazione del sopralluogo.

La stazione appaltante, in un primo tempo (alle ore 12:33), ha riscontrato favorevolmente tale richiesta, invitando il Consorzio ad effettuare il sopralluogo in

data 27 novembre.

Pochi minuti dopo, con successiva e-mail, però, ha cambiato idea e ha annullato la precedente comunicazione negando il sopralluogo in ragione della presunta perentorietà del termine di richiesta (delle ore 10:00).

La stazione appaltante, nonostante successive interlocuzioni, rimaneva ferma nel diniego.

Il Consorzio ricorrente, ben potendo formulare una offerta seria, ponderata ed attendibile, indipendentemente dal sopralluogo, ormai precluso dalla stazione appaltante, ha presentato ritualmente la sua proposta negoziale nei termini prescritti per partecipare alla gara.

Ciò nonostante, il Consorzio ricorrente, in data 12 gennaio 2026, con decreto n. 0002072/2026, è stato escluso dalla procedura di gara, in ragione del mancato espletamento del sopralluogo.

3. Avverso il provvedimento di esclusione dalla gara, parte ricorrente deduce i seguenti motivi di diritto:

I. Violazione degli artt. 3, 10 e 92 del d.lgs. n. 36/2023; violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione; nullità della clausola del capitolato d'oneri (par. 13) ai sensi dell'art. 10, comma 2, d.lgs. n. 36/2023.

Il provvedimento impugnato è fondato sul paragrafo 13 del Capitolato d'Oneri che ha prescritto l'esclusione del concorrente per mancata effettuazione del sopralluogo.

La clausola del disciplinare di gara e il provvedimento di esclusione contrasterebbero però con il principio di tipicità e tassatività delle cause di esclusione, codificato con rinnovato vigore nel d.lgs. n. 36/2023 e, dunque, secondo il ricorrente, sarebbero viziati per nullità (art. 10 comma 2 del Codice).

II. Violazione degli artt. 3, 10 e 92 del d.lgs. n. 36/2023; violazione del paragrafo 13 del capitolato d'oneri; eccesso di potere (difetto di istruttoria, contraddittorietà e

sviamento); violazione del principio di buona fede e corretto affidamento.

Il diniego del sopralluogo da parte della stazione appaltante e il conseguenziale provvedimento di esclusione, in subordine, sarebbero poi illegittimi anche per erronea e sproporzionata interpretazione della disciplina di gara.

Il paragrafo 13 del Capitolato d'Oneri, pur avendo fissato un termine, per la richiesta di sopralluogo (ore 10:00 del 21/11/2025), non lo ha qualificato alla stregua di un termine perentorio, ove si consideri che la clausola di esclusione è stata invece limitata solo per la mancata effettuazione del sopralluogo con i profili di nullità già evidenziati.

III. Violazione degli artt. 3, 10 e 100 del d.lgs. 36/2023; violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, concorrenza e massima partecipazione; eccesso di potere (illogicità – irragionevolezza ed aggravamento delle condizioni di partecipazione).

Ove il termine per la richiesta di sopralluogo sia da considerare perentorio, parte ricorrente deduce la nullità della relativa clausola del capitolato d'oneri.

4. Si è costituito in giudizio il (...) e la (...) contestando, nel merito, la fondatezza del gravame.

5. All'esito della camera di consiglio del 25 febbraio 2026, con ordinanza cautelare n. 64/2026 è stata accolta la domanda di misura cautelare, per sussistenza del *fumus boni juris*, e per l'effetto è stato sospeso il gravato provvedimento di esclusione dalla gara *“con obbligo per l'amministrazione di rimettere in termini il Consorzio ricorrente al fine di potere effettuare il sopralluogo obbligatoriamente richiesto per la partecipazione alla procedura de qua, risultando peraltro la stessa essere ancora in corso di esecuzione”*.

6. In adempimento della suddetta ordinanza, con provvedimento del 13 marzo 2026, la (...) ha consentito al ricorrente l'effettuazione del sopralluogo in data 29 aprile, riammettendolo, con riserva, alla procedura di gara.

7. Alla pubblica udienza del 29 aprile 2026 la causa è passata in decisione.

8. Il ricorso è fondato.

I motivi di ricorso possono essere, per ragioni di economia processuale, contestualmente esaminati.

L'art. 13 "Sopralluogo" del capitolo d'oneri stabilisce che:

"Il sopralluogo presso i locali nei quali dovrà svolgersi il servizio è obbligatorio. Il sopralluogo si rende necessario per prendere visione dello stato dei luoghi ove verrà effettuato il servizio e delle attrezzature necessarie per l'esecuzione dello stesso, ai fini della formulazione delle offerte.

Il sopralluogo è effettuato accedendo di persona nelle aree oggetto di sopralluogo.

La mancata effettuazione del sopralluogo è causa di esclusione dalla procedura di gara.

L'impresa dovrà, pertanto, prendere visione delle condizioni e circostanze generali e particolari che possono influire sullo svolgimento dell'attività e sulla determinazione dell'offerta e accettarle senza riserve.

Il sopralluogo può essere effettuato nei soli giorni feriali dal lunedì al venerdì dalle ore 9,00 alle ore 12,00.

La richiesta di sopralluogo deve essere presentata entro le ore 10:00 del giorno 21 novembre 2025 ai referenti (...).

Il sopralluogo potrà essere effettuato entro il giorno 27/11/2025 ore 12:00. Infatti il sopralluogo non può essere calendarizzato in date successive al termine di presentazione dei chiarimenti di cui al paragrafo 2.2 poiché non è conforme alla normativa di settore la calendarizzazione di sopralluoghi obbligatori in date successive alla scadenza del termine per la presentazione di chiarimenti stabilito dal bando (massima numero 9 del 13 gennaio 2021 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione)".

8.1. Innanzitutto, come già affermato in sede cautelare, deve osservarsi che il termine per l'inoltro della richiesta di effettuazione del sopralluogo obbligatorio, di cui al sopra citato articolo del capitolato d'oneri, secondo cui *"la richiesta di sopralluogo deve essere presentata entro le ore 10.00 del 21 novembre 2025"*, non può essere considerato quale termine perentoriamente posto a pena di esclusione dalla gara, sia perché non espressamente indicato quale termine perentorio dallo stesso art. 13 del capitolato, sia per la tassatività delle cause di esclusione dalle procedure

d'appalto, tali potendo essere solo quelle indicate agli artt. 94 e 95 cod. app..

Il termine, suddetto, da considerarsi meramente ordinatorio, è stato dal ricorrente peraltro violato di sole due ore, essendo stata la richiesta inoltrata il 21 novembre 2025 alle ore 12.08, e poi successivamente reiterata al fine di poter comunque effettuare il sopralluogo obbligatorio entro il termine del 27 novembre 2025, come previsto dallo stesso art. 13 del capitolato d'oneri.

Dunque, l'esclusione del ricorrente dalla procedura di gara per mancata produzione del verbale di sopralluogo deve essere considerata illegittima, innanzitutto, perché non è stata consentita al (...) l'effettuazione del sopralluogo medesimo nonostante l'irrilevante violazione di un termine ordinatorio che avrebbe comunque potuto consentire la fissazione di un appuntamento entro il 27 novembre 2025.

8.2. Sotto un ulteriore e assorbente profilo, poi, la giurisprudenza prevalente, ancor prima, dell'introduzione del principio di tassatività delle cause di esclusione da parte del nuovo codice appalti, aveva già affermato che il ritardato sopralluogo - come in specie avvenuto, poiché la mancanza da parte del Consorzio è stata determinata dal rifiuto dell'amministrazione di farlo effettuare oltre il termine stabilito per richiederlo - non può essere causa di esclusione dalla gara d'appalto.

Come affermato già dal Consiglio di Stato, V, nella sentenza del 19 gennaio 2021, n. 575, infatti, *“la giurisprudenza amministrativa ha attribuito all'obbligo di sopralluogo un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto essendo esso strumentale a garantire una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi e conseguentemente funzionale alla miglior valutazione degli interventi da effettuare in modo da formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica ed economica (cfr. Cons. Stato, III, 12 ottobre 2020, n. 6033; VI, 23 giugno 2016, n. 2800; IV, 19 ottobre 2015, n. 4778) e, tuttavia, ha anche dubitato della correttezza della sua previsione a pena di esclusione dalla partecipazione alla gara nella vigenza del nuovo codice dei contratti pubblici, sia per la formulazione dell'art. 79, comma 2, che fa sì riferimento*

alle ipotesi in cui "le offerte possono essere formulate soltanto a seguito di una visita dei luoghi o dopo consultazione sul posto dei documenti di gara", ma solo per farne conseguire la necessità che i termini per la presentazione delle offerte siano calibrati in modo che gli operatori interessati "possano prendere conoscenza di tutte le informazioni necessarie per presentare le offerte", senza, dunque, derivarne effetti espulsivi automatici in caso di mancato compimento, e sia per possibile contrasto con i principi di massima partecipazione alle gare e divieto di aggravio del procedimento, ogni qualvolta, per le peculiarità del contratto da affidare, la sua inosservanza in alcun modo impediva il perseguimento dei risultati verso cui era diretta l'azione amministrativa, né il suo adempimento poteva dirsi funzionale a garantire il puntuale rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte dalla legge di gara (cfr. Cons. Stato, V, 29 maggio 2019, n. 3581).

Per le predette considerazioni, allora, il disciplinare di gara - a tutto voler concedere, e cioè senza soffermarsi sulla compatibilità con il principio di tassatività delle cause di esclusione - andava inteso in senso restrittivo, oltre che reso coerente con il favor participationis alle procedure di affidamento di contratti pubblici, come comportante l'esclusione per il solo mancato sopralluogo e non anche in caso di sopralluogo ritardato, come avvenuto nel caso di specie”.

Entrato in vigore il d. lgs. n. 36/2023, la giurisprudenza ha tratto ulteriore argomento, nell'affermare che la mancata effettuazione del sopralluogo non possa essere causa di esclusione, proprio dell'espressa previsione del principio di tassatività delle cause di esclusione di cui agli artt. 94 e 95, d. lgs. n.36/2023.

È stato così, condivisibilmente, affermato che:

“- nessuna disposizione del d. lgs. n. 36/23 prevede il sopralluogo quale adempimento necessario per la formulazione dell'offerta;

- in questo senso, non può essere utilmente invocato l'art. 92 comma 1 d. lgs. n. 36/23, secondo cui “*le stazioni appaltanti, fermi quelli minimi di cui agli articoli 71, 72, 73, 74, 75 e 76, fissano termini per la presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte adeguati alla complessità dell'appalto e al tempo necessario alla preparazione delle offerte, tenendo conto del tempo necessario alla visita dei luoghi, ove indispensabile alla formulazione dell'offerta, e di quello per la consultazione sul posto dei documenti di gara e dei relativi allegati*”;

- infatti, la disposizione non può essere interpretata nel senso di consentire alla stazione appaltante di prescrivere il sopralluogo a pena di esclusione dalla gara ma va intesa semplicemente come precetto indirizzato esclusivamente all'amministrazione al fine di vincolarla a parametrare i termini di partecipazione alla gara agli adempimenti propedeutici alla formulazione dell'offerta;
- ciò è confermato dal titolo dell'articolo 92 che recita *“fissazione dei termini per la presentazione delle domande e delle offerte”*;
- tale opzione ermeneutica è coerente con il principio dell'accesso al mercato previsto dall'art. 3 d. lgs. n. 36/23 secondo cui *“le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità”*, il quale, ai sensi dell'art. 4 del medesimo testo normativo, costituisce criterio primario per l'applicazione e l'interpretazione delle altre disposizioni del vigente codice degli appalti;
- del resto, l'art. 92 comma 1 d. lgs. n. 36/23 presenta una disciplina simile a quella del previgente art. 79 d. lgs. n. 50/16 il quale, secondo il giudice di appello, non era idoneo a costituire il supporto normativo legittimante l'esclusione per mancato espletamento del sopralluogo e ciò *“per la formulazione dell'art. 79, comma 2, che fa sì riferimento alle ipotesi in cui “le offerte possono essere formulate soltanto a seguito di una visita dei luoghi o dopo consultazione sul posto dei documenti di gara”, ma solo per farne conseguire la necessità che i termini per la presentazione delle offerte siano calibrati in modo che gli operatori interessati “possano prendere conoscenza di tutte le informazioni necessarie per presentare le offerte”, senza, dunque, derivarne effetti espulsivi automatici in caso di mancato compimento”* (Cons. Stato n. 575/21; nello stesso senso Cons. Stato n. 3581/19 ivi richiamata);
- se nessuna prescrizione del codice o, comunque, di altra legge riconosce alla stazione appaltante la possibilità di imporre il sopralluogo a pena di esclusione ne deriva che il paragrafo 10 del disciplinare di gara che tale conseguenza prevede è nullo per violazione del principio di tassatività disciplinato dall'art. 10 commi 1 e 2

d. lgs. n. 36/23 secondo cui:

“1. I contratti pubblici non sono affidati agli operatori economici nei confronti dei quali sia stata accertata la sussistenza di cause di esclusione espressamente definite dal codice.

2. Le cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 sono tassative e integrano di diritto i bandi e le lettere di invito; le clausole che prevedono cause ulteriori di esclusione sono nulle e si considerano non apposte”;

- va, in proposito, rilevato che, nel nuovo codice, il principio di tassatività ha una valenza ed un ambito applicativo più stringenti rispetto alla disciplina del previgente art. 83 comma 8 d. lgs. n. 50/16 il quale stabiliva che *“le stazioni appaltanti indicano le condizioni di partecipazione richieste, che possono essere espresse come livelli minimi di capacità, congiuntamente agli idonei mezzi di prova, nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse ed effettuano la verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, ivi comprese le risorse umane, organiche all'impresa, nonché delle attività effettivamente eseguite...I bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione rispetto a quelle previste dal presente codice e da altre disposizioni di legge vigenti. Dette prescrizioni sono comunque nulle”;*

- ciò è desumibile dalla collocazione del principio di tassatività tra i principi generali del nuovo codice (a differenza della disciplina previgente in cui la tassatività era trattata nell'ambito della disciplina concernente i requisiti di ordine speciale) e dalla strumentalità della tassatività rispetto al fondamentale principio dell'accesso al mercato, di cui all'art. 3 d. lgs. n. 36/23;

- ne deriva che, nel nuovo codice, le deroghe al principio di tassatività devono essere interpretate restrittivamente e con maggior rigore rispetto alla disciplina previgente;

- nello stesso senso, va riguardato il tenore letterale dell'art. 10 d. lgs. n. 36/23 che, nel ribadire espressamente la valenza necessariamente eterointegrativa delle cause di esclusione previste dagli artt. 94 e 95, attribuisce ad esse i requisiti di tassatività ed esclusività tanto che *“le clausole che prevedono cause ulteriori [rispetto, appunto, a*

quelle degli artt. 94 e 95] *di esclusione sono nulle e si considerano non apposte*". In tal modo, il d. lgs. n. 36/23 prevede una disciplina più rigorosa rispetto a quella del previgente art. 83 comma 8 d. lgs. n. 50/16 il quale escludeva, dalla nullità per violazione del principio di tassatività, anche le prescrizioni previste "*da altre disposizioni di legge vigenti*", inciso che non è rinvenibile nel nuovo codice;

- per queste ragioni non può, nel vigente quadro normativo, essere condiviso l'orientamento giurisprudenziale (per il quale, da ultimo, TAR Lazio – Latina n. 414/23), formatosi in relazione all'abrogato art. 83 d. lgs. n. 50/16, secondo cui l'obbligo di sopralluogo riveste un ruolo sostanziale e non meramente formale, consentendo ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto;

- quanto fin qui evidenziato induce il Collegio a ritenere che, nella vigenza del d. lgs. n. 36/23, il sopralluogo non possa essere previsto dalla stazione appaltante come adempimento a pena di esclusione dalla gara" (così Tar Lazio Roma, II bis, 3 gennaio 2024, n. 140; cfr. Tar Lombardia Milano, IV, 26 giugno 2024, n. 1990).

8.3. Da ciò consegue l'accertamento, da parte del collegio:

- della nullità della clausola dell'art. 13 del capitolato d'oneri che prevede la mancata effettuazione del sopralluogo quale causa di esclusione, con la dovuta precisazione che, trattandosi di clausola non immediatamente escludente doveva essere impugnata, come è stato fatto dal ricorrente, unitamente al provvedimento di esclusione che ne ha fatto applicazione;

- dell'illegittimità, per violazione del principio di tassatività, del profilo motivazionale del gravato provvedimento di esclusione del 9 gennaio 2026 laddove prevede, quale causa di esclusione della ricorrente dalla gara, il mancato espletamento del sopralluogo, a maggior ragione in un caso, quale quello di specie, in cui il ricorrente aveva chiesto più volte, prima della scadenza del termine per la sua effettuazione, di poterlo esperire, essendo tuttavia stato opposto un rigido rifiuto da parte dell'amministrazione.

9. Per tutto quanto esposto, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento di esclusione del ricorrente dalla gara.

10. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come indispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi di cui in motivazione.

Condanna la resistente amministrazione al pagamento delle spese di lite che liquida, in favore del Consorzio resistente, in € 2.000 (euro duemila/00), oltre oneri e accessori di legge.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Francesca Romano, Consigliere, Estensore

Valerio Torano, Consigliere

L'ESTENSORE

Francesca Romano

IL PRESIDENTE

Donatella Scala

IL SEGRETARIO