

TAR Lazio, Sezione Seconda Bis, Sentenza n. 4090 del 4 marzo 2026

Appalti pubblici – Requisito tecnico triennale – Clausola immediatamente escludenti – Da impugnare entro 30 giorni dalla pubblicazione del bando nella BDNCP

Pubblicato il 04/03/2026

N. 04090/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01599/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1599 del 2026, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

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;

per l'annullamento

- di tutti gli atti di gara e di indizione della: “*procedura aperta per l'affidamento in concessione dei servizi cimiteriali nel cimitero San Lazzaro e nei cimiteri delle frazioni* - CIG: (...)” per una durata pari a due anni da parte del Comune di (...);

- dell'art. 3 del disciplinare di gara nella parte in cui prevede che: *“Ai sensi dell’art. 11, comma 2 del Codice, il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto risulta essere: CCNL imprese esercenti attività di pompe e trasporti funebri (codice CNEL: IB11)”*;
- dell'art. 6.2. del disciplinare di gara nella parte in cui prevede, quale requisito di capacità tecnica e professionale, la: *“Esecuzione negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione della gara di uno o più servizi cimiteriali analoghi, che abbiano anche cumulativamente previsto, per un periodo non inferiore a 3 anni all'interno di detto periodo, l'esecuzione dei seguenti servizi (il periodo di tre anni deve riferirsi a tutti i servizi): - Gestione dei servizi cimiteriali; - Gestione della manutenzione ordinaria; - Gestione dei servizi di cremazione; - Gestione dell'illuminazione votiva”*;
- della determinazione a contrarre n. registro generale 3682 del 23/12/2025;
- nonché di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso, conseguente e/o comunque collegato a quello principale comprese le comunicazioni, i verbali e ogni altro atto idonei ad arrecare un danno al ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Visti l'art. 35, comma 1, lett. a), cod. proc. amm.;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 24 febbraio 2026 la dott.ssa Vincenza Caldarola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con determinazione a contrarre N. Registro Generale 3682 del 23/12/2025 e N. Settoriale 451 del 23/12/2025 il Comune di (...) ha deciso di procedere all'affidamento della concessione dei servizi cimiteriali nel cimitero cittadino e in

quelli delle frazioni mediante apposita procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del D. Lgs. n. 36/2023 e ss.mm.ii., con individuazione della migliore offerta tramite il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La (...) S.r.l. dichiara di non aver potuto partecipare alla predetta gara, in quanto priva del requisito di capacità tecnica e professionale rappresentato dall'aver eseguito per almeno un triennio – ricompreso nei dieci anni antecedenti la data di pubblicazione della gara – lo specifico servizio di cremazione.

2. La Società ricorrente, pertanto, con atto di gravame notificato alla controparte in data 30/01/2026 e depositato in giudizio in data 6/02/2026, impugna, chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti, gli atti meglio specificati in epigrafe, avverso i quali deduce le censure di seguito indicate.

2.1 Violazione e/o errata applicazione e/o elusione dell'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 36/2023 – Violazione e/o falsa applicazione e/o elusione dell'allegato I.01 del D. Lgs. 36/2023 per errata individuazione del CCNL.

Con questo primo mezzo di gravame, la Società ricorrente censura la scelta della Stazione appaltante di indicare, negli atti di gara, quale contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto il: *“CCNL imprese esercenti attività di pompe e trasporti funebri (codice CNEL: IB11)”*, in quanto non: *“compatibile con le attività previste nel capitolato prestazionale”* (*id est*: servizi di cremazione, servizio di illuminazione votiva, gestione sala autoptica, servizio di custodia e di smaltimento di rifiuti cimiteriali). In particolare, secondo la ricorrente, il contratto indicato dalla S.A. avrebbe una natura molto specifica, riguardando: *“l'attività necroscopica, il trasporto funebre e il relativo cerimoniale”*, con la conseguenza che non coprirebbe tutti gli altri servizi pure oggetto della concessione.

La Società ricorrente, pertanto, ritiene che gli atti di gara avrebbero dovuto indicare un contratto meno settoriale quale: *“il contratto V719 (ANPIT-CISAL) poiché considerato un contratto di natura “ibrida” ed in grado di poter garantire l'esecuzione dei servizi richiesti. Il contratto include i servizi cimiteriali, pulizie, manutenzione del verde e,*

soprattutto, servizi ambientali.”, quale la gestione dei rifiuti.

2.2 Violazione e/o errata applicazione e/o elusione dell’art. 1 del D. Lgs. n. 36/2023 – Violazione e/o errata applicazione e/o elusione dell’art. 3 del D. Lgs. n. 36/2023 - Violazione e/o errata applicazione e/o elusione dell’art. 10 del D. Lgs. n. 36/2023 - Violazione e/o errata applicazione e/o elusione dell’art. 100 del D. Lgs. n. 36/2023 – Violazione del principio di proporzionalità, ragionevolezza e *favor participationis* – Violazione dell’art. 97 della Costituzione in relazione alla violazione del principio di buon andamento e imparzialità della P.A. – Eccesso di potere per illogicità manifesta e disparità di trattamento.

Con questo secondo mezzo di gravame la Società ricorrente deduce che il requisito di capacità tecnica e professionale: *“richiesto con riferimento ai 3 anni di gestione di impianti di cremazione negli ultimi dieci contrasta palesemente con il principio della massima partecipazione poiché fa riferimento ad un “mercato chiuso” dove l’esperienza di questo tipo di settore è riservata a pochi O.E.”*

Inoltre, la Società ricorrente lamenta che la S.A. non avrebbe previsto la possibilità di comprovare il possesso del requisito *de quo* anche attraverso *servizi analoghi* a quelli specificamente indicati nell’art. 3 del disciplinare di gara, in asserita violazione dell’art. 100 del D. Lgs. n. 36/2023.

2.3 Violazione e/o errata applicazione e/o elusione del principio di trasparenza e massima partecipazione. Violazione del Regolamento UE 213/2008.

Con quest’ultimo mezzo di gravame, la Società ricorrente si duole della mancata indicazione, negli atti di gara, dei CPV (*common procurement vocabulary*) per le attività di manutenzione immobile, del verde e della gestione delle luci votive, con conseguente violazione dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza.

3. Il 20/02/2026 il Comune di (...), già costituitosi in resistenza il 16/02/2026, ha depositato una memoria difensiva con cui eccepisce:

a) in via preliminare e assorbente, l’irricevibilità per tardività del ricorso, notificato oltre il termine decadenziale di 30 (trenta) giorni dalla pubblicazione sulla BDNCP

del bando, avvenuta il 30/12/2025;

b) l'inammissibilità del primo mezzo di gravame per mancanza di immediata lesività della clausola relativa all'indicazione del CCNL, e comunque l'infondatezza, posto che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, all'uopo interpellato dalla S.A. *ex* art. 2, comma 3, lett. b) dell'Allegato I.01 "Contratti Collettivi" al D. Lgs. n. 36/2023, ha indicato quale contratto collettivo applicabile alle attività afferenti al codice 96.30 "Servizi funerari e attività connesse" il CCNL IB11 "imprese esercenti attività di pompe e trasporti funebri", sottoscritto dalle tre confederazioni maggiormente rappresentative del settore; inoltre, la scelta di indicare tale contratto – tra gli altri indicati dal Ministero e relativi alle *ulteriori* prestazioni oggetto della concessione posta a gara - si giustifica alla luce della considerazione che l'oggetto principale del contratto è rappresentato dai servizi cimiteriali in senso stretto, mentre le prestazioni sussidiarie (manutenzione del verde, pulizie e, nel particolare, la gestione dei rifiuti) non raggiungono la quota del 30%, per modo che, per l'effettuazione delle stesse, l'esecutore è libero di scegliere il CCNL maggiormente pertinente in relazione alla singola prestazione (art. 11, comma 2-bis del D. Lgs. n. 36/2023);

c) l'inammissibilità per difetto di interesse del secondo mezzo di gravame, posto che il requisito speciale con esso censurato non era tale da impedire alla Società ricorrente di partecipare alla gara, avendo essa gestito servizi di cremazione nel periodo preso in considerazione dal bando: in particolare, a favore del Comune di (...) nel triennio 2023/2025; del Comune di (...); del Comune di (...) (per 7 anni) e di (...) (sin dal 2021); e, comunque, ne eccepisce l'infondatezza sul presupposto che la gestione di un servizio delicato e tecnicamente complesso come quello di cremazione giustifica senz'altro la previsione di un requisito tecnico minimo, quale quello relativo alla pregressa gestione triennale del medesimo servizio, né, tantomeno, il servizio di cremazione può essere ricompreso nel più ampio novero dei servizi cimiteriali, stante l'alto grado di specializzazione e tecnicismo delle

prestazioni proprie del servizio di cremazione;

d) l'inammissibilità per mancanza di interesse del terzo motivo di doglianza, posto che la lamentata mancata indicazione dei CPV per le attività di manutenzione immobili, del verde e della gestione luci votive non ha in alcun modo pregiudicato la partecipazione della Società ricorrente alla gara, avendo quest'ultima dimostrato di avere piena ed esaustiva contezza di tutte le prestazioni dedotte in contratto; inoltre, eccepisce l'infondatezza di tale mezzo di gravame, in quanto per alcune delle predette prestazioni (gestione delle luci votive) non esiste un CPV specifico, mentre le altre (gestione del servizio di manutenzione degli immobili e del verde cimiteriale) non hanno un'autonomia funzionale essendo meramente accessorie e ancillari a quelle di gestione dei servizi cimiteriali.

4. Alla Camera di Consiglio del 10 febbraio 2026, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare incidentalmente proposta dalla Società ricorrente, previo avviso alle parti presenti, la causa è stata introitata per la decisione con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

5. Secondo la tassonomia di esame delle questioni pregiudiziali individuata dalla giurisprudenza (Adunanza Plenaria n. 5/2015), si procederà ad esaminare dapprima l'eccezione attinente ai presupposti del processo (in cui rientra la tardività del gravame), e in seguito, ed eventualmente, quelle relative alle condizioni dell'azione (in cui rientra la carenza di interesse ad agire).

6. L'eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività della relativa proposizione sollevata dalla resistente (...) è fondata e, pertanto, va accolta.

7. Secondo la regola generale il bando di gara va normalmente impugnato unitamente agli atti che di esso fanno applicazione dal momento che sono questi ultimi ad identificare in concreto il soggetto leso dal provvedimento, radicando la legittimazione ad agire e a rendere attuale e concreta la lesione della situazione soggettiva dell'interessato (Adunanza Plenaria n. 4/2018).

Sono state enucleate eccezioni a tale regola generale, individuandosi taluni casi in

cui il bando deve essere impugnato immediatamente, anche a prescindere dalla partecipazione del ricorrente alla gara.

È stato così precisato che alla regola generale sopra indicata può derogarsi quando si impugnano direttamente le clausole del bando assumendo che le stesse siano immediatamente escludenti, e tali sono quelle che impediscono la partecipazione alla gara – come nella specie in cui la Società ricorrente deduce che la previsione, a pena di esclusione, del requisito della pregressa esperienza triennale nella specifica gestione del servizio di cremazione le avrebbe impedito di prendere parte alla gara, essendo essa priva del predetto requisito né avendo trovato imprese disposte a “prestarglielo” - o quelle che rendono la partecipazione di fatto impossibile.

Laddove sussistano tali ipotesi eccezionali, il ricorso va proposto contro il bando, quale atto immediatamente e autonomamente lesivo della posizione giuridica dedotta in giudizio, entro il termine di decadenza di trenta giorni.

A norma dell'art. 120, comma 2, cpv, c.p.a., per i bandi e gli avvisi “*autonomamente lesivi*” il predetto termine: “*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*”.

L'art. 85, comma 4, ultimo periodo, D. Lgs. n. 36/2023, prevede che: “*Gli effetti giuridici degli atti oggetto di pubblicazione [tra cui, i bandi di gara] decorrono dalla data di pubblicazione nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici*” istituita presso l'ANAC.

8. Tanto premesso, nel caso di specie *ex actis* emerge che l'intera documentazione relativa alla procedura di che trattasi è stata pubblicata sulla BDNCP del portale ANAC il 30/12/2025, per modo che il termine decadenziale di trenta giorni per proporre impugnazione è spirato il 29/01/2026, mentre, come anticipato, il ricorso risulta notificato a controparte in data 30/01/2026, quindi a termine di decadenza ormai scaduto.

9. Parte ricorrente neppure ha, dal suo canto, allegato alcun legittimo impedimento al fine di ottenere la remissione in termini.

10. Ne discende che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile in quanto tardivo

ex art. 35, comma 1, lett. a), c.p.a.

11. Le spese del presente giudizio, seguendo la soccombenza ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 91 c.p.c., vanno poste a carico della parte ricorrente e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara irricevibile per tardività della relativa proposizione *ex art. 35, comma 1, lett. a), c.p.a.*

Condanna la Società ricorrente al pagamento, a titolo di spese processuali, in favore del Comune di (...), della somma di € 2.000,00 (Duemila/00), oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 24 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE

Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE

Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO