

# Carattere flessibile del principio di rotazione, valutazione delle offerte mediante attribuzione di punteggio numerico e distinzione tra servizio analogo e servizio medesimo.

di Stefano Maria Sisto

Data di pubblicazione: 11-11-2025

*La giurisprudenza in materia è costante nel ricordare il carattere flessibile del principio, oggi sancito dalla disposizione da ultimo richiamata, trattandosi di un divieto non assoluto.*

*Secondo consolidata giurisprudenza nelle gare pubbliche il punteggio numerico assegnato ai vari elementi di valutazione dell'offerta integra di per sé una sufficiente motivazione, allorché siano prefissati con chiarezza ed adeguato grado di dettaglio i criteri in base ai quali la Commissione deve esprimere il proprio apprezzamento.*

*(...) se è valido un servizio "analogo" a fortiori deve essere considerato come idoneo, a dimostrare la pregressa esperienza, lo svolgimento del "medesimo" servizio. In secondo luogo, la stessa ermeneusi sarebbe anche discriminatoria per tutti gli operatori economici che hanno già svolto servizi presso la stazione appaltante. Questi ultimi, invero, risulterebbero penalizzati nella partecipazione alle future procedure concorsuali, indette dalla stessa amministrazione, non potendo far valere, per ciò solo, tale attività professionale pregressa, anche se eseguita in modo proficuo e accurato.*

## Guida alla lettura

Il **T.A.R. Lazio – Roma, Sez. II, con sentenza del 29 settembre 2025, n. 16754**, si è pronunciato sul ricorso presentato dalla seconda classificata avverso l'aggiudicazione per il tramite di procedura negoziata senza pubblicazione del bando per l'affidamento in concessione del servizio di somministrazione e vendita di alimenti e bevande da svolgersi presso un Palazzetto dello sport comunale.

L'operatore ricorrente ha contestato la legittimità dell'aggiudicazione sostanzialmente per due motivi: violazione del principio di rotazione e mancata motivazione della valutazione delle offerte a causa dell'assegnazione di punteggio numerico, la distinzione tra servizi "medesimi" e "analoghi".

Con riferimento alla asserita **violazione del principio di rotazione**, nel caso di specie la gara si è svolta attraverso una **procedura negoziata senza pubblicazione del bando** alla quale la stazione appaltante ha invitato sette operatori economici tra cui la ricorrente e la controinteressata gestore uscente e solo queste due hanno presentato l'offerta.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici disciplina il principio di rotazione all'**art. 49 D.Lgs. n.**

**36/2023** e prevede che è fatto divieto affidare o aggiudicare **due consecutivi** affidamenti allo stesso operatore economico lì dove l'oggetto rientri nello **stesso settore merceologico**, nella **stessa categoria di opere** o nello **stesso settore di servizi**.

Dunque, l'attuale Codice **non vieta più il reinvito dell'operatore economico che era stato invitato alla procedura di gara, ma del solo contraente uscente** e quindi dell'operatore economico che è stato **destinatario della precedente aggiudicazione**.

Inoltre, **non vi è più il riferimento ai "tre anni solari"** perché ora si parla esclusivamente di **due affidamenti consecutivi**, dovendo l'operatore uscente **saltare un turno**.

Il predetto art. 49, al **comma 4**, prevede **un'eccezione alla rotazione** *"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"*.

Precisato l'attuale dettato normativo, il T.A.R. ricorda come secondo giurisprudenza **la rotazione ha un carattere flessibile e non può essere letta come un divieto assoluto**.

Nel caso di specie, i Giudici amministrativi hanno riconosciuto la legittimità della deroga a tale principio sulla base di alcune circostanze, ovvero la controinteressata **ha svolto in precedenza il servizio sulla base di affidamenti temporanei dovuti all'urgenza di garantire il servizio limitatamente ad alcuni eventi sportivi**; pur essendo stati invitati alla procedura sette operatori economici, **solo la ricorrente e la controinteressata hanno presentato l'offerta**, circostanza che conferma la **"effettiva assenza di concrete alternative con riferimento alla struttura del mercato in esame"**; qualora fosse stata invitata solo la ricorrente, vi sarebbe stata da esaminare solo la sua offerta con **conseguente assenza di una procedura competitiva e selezione di un'offerta ritenuta peggiore rispetto a quella ora selezionata, a discapito dei principi del risultato (art. 1 D.Lgs. n. 36/2023) e della concorrenza (art. 3 D.Lgs. n. 36/2023)**.

Per tali ragioni, il T.A.R. ha **escluso un'applicazione formalistica del principio di rotazione**.

Altro motivo di doglianza sul quale si è pronunciato il Collegio ha riguardato la **valutazione dell'offerta avvenuta mediante assegnazione di un punteggio numerico**.

Anche tale motivo è stato ritenuto infondato dal T.A.R.. Infatti, per consolidato orientamento giurisprudenziale (valido, peraltro, anche per la materia dei concorsi pubblici), **l'assegnazione di un punteggio numerico costituisce valida e adeguata motivazione qualora a monte siano stati prefissati dei criteri di assegnazione chiari e adeguati**.

Inoltre, le contestazioni avverso le valutazioni delle offerte **non possono essere generiche, ma devono mettere in risalto l'abnormità e/o illogicità delle stesse o un palese travisamento dei fatti**.

Infine, l'ultimo motivo di ricorso concerne la **distinzione tra servizi “medesimi” e “analoghi”**.

Secondo la ricorrente, l'invito alla procedura ha richiesto l'aver svolto servizi analoghi nel triennio antecedente a quello al quale si riferisce la gara e, quindi, la controinteressata non avrebbe potuto far valere il (medesimo) servizio svolto in qualità di concessionaria uscente.

Il T.A.R. ritiene infondato anche quest'ultimo motivo in quanto il **“servizio analogo”, per logica, comprende anche il “servizio medesimo” che evidentemente è idoneo a dimostrare la pregressa esperienza.**

Inoltre, l'interpretazione fornita dalla ricorrente sarebbe **discriminatoria** nei confronti di tutti coloro che hanno già svolto il servizio presso la medesima stazione appaltante in quanto **non potrebbero partecipare alle future gare indette dalla stessa pur avendo eseguito il servizio in modo corretto e con qualità.**

Pubblicato il 29/09/2025

**N. 16754/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 04522/2025 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4522 del 2025, proposto da-OMISSIS-S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Davide Filippi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Zètema Progetto Cultura S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sergio Caracciolo, Fausto Gaspari, con domicilio eletto

presso lo studio Sergio Caracciolo in Roma, via Appia Nuova, 225;

***nei confronti***

-OMISSIS- S.r.l.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Capoccia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

- del provvedimento di aggiudicazione definitiva prot. -OMISSIS- del -OMISSIS-; invito a gara prot. -OMISSIS--procedura negoziata per l'affidamento in concessione del servizio di somministrazione e vendita di alimenti e bevande presso il Palazzetto dello Sport di Roma Palatiziano -OMISSIS-; tutti i verbali di gara e del prospetto complessivo dei punteggi delle ditte della gara nella parte in cui la Commissione computa e assegna il punteggio tecnico discrezionale riparametrato alle Società offerenti; della nota di riscontro all'istanza in autotutela -OMISSIS- recante in oggetto Gara -OMISSIS--Riscontro istanza in autotutela; nonché ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto e con riserva di proporre in seguito motivi aggiunti; accertamento e dichiarazione di inefficacia con subentro del ricorrente ex art.122cpa e, in subordine, condanna ente concedente ai sensi art.124 cpa a risarcimento per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Zètema Progetto Cultura S.r.l. e di -OMISSIS- S.r.l.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2025 la dott.ssa Annamaria Gigli 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 depositato il 10/4/2025 (notificato il 9/4/2025)-OMISSIS-S.r.l., quale capogruppo della rete temporanea d'impresе con la società mandante -OMISSIS- S.r.l., ha agito per l'annullamento, previa tutela cautelare e con richiesta di risarcimento del danno, degli atti indicati in epigrafe e, segnatamente, del provvedimento di aggiudicazione definitiva della procedura negoziata per l'affidamento in concessione del servizio di somministrazione e vendita di alimenti e bevande presso il Palazzetto dello Sport di Roma Palatiziano, disposta a favore della controinteressata.

2. A sostegno del ricorso ha dedotto i seguenti motivi di ricorso:

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 e 49 cc. 1, 2, 4 e 5 del D.Lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 co. 1 della L. 241/1990: difetto di motivazione. Eccesso di potere nella forma dello sviamento;

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, 93 co. 1, 108 cc. 1, 4, 7 del D.Lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 co. 1 della L. 241/1990 per difetto di motivazione. Eccesso di potere nella forma dello sviamento, dell'illogicità e della manifesta irragionevolezza;

III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 99 co. 2, 100 cc. 1 e 2, 101 cc. 1, 2 e 3 del D.Lgs. n. 36/2023. Eccesso di potere nella forma dello sviamento e della manifesta irragionevolezza.

3. La controinteressata -OMISSIS- S.r.l.s. si è costituita in giudizio il 10/04/2025; l'ente concedente Zètema Progetto Cultura s.r.l. il 15/04/2025. Entrambe le parti hanno chiesto di respingere ogni pretesa come da rispettivi scritti difensivi in atti.

4. All'esito della camera di consiglio del 23/4/2025 l'istanza per la tutela cautelare è stata respinta.

5. All'esito della udienza pubblica del 17/9/2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso deve essere integralmente respinto.

7. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente deduce la violazione dei principi regolatori della procedura concorsuale in oggetto e, in particolare, del principio di rotazione di cui all'art. 49 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), atteso che l'aggiudicataria è attualmente concessionaria uscente per il medesimo servizio di somministrazione e vendita di alimenti e bevande.

8. Il motivo è infondato.

9. È oggetto di censura una procedura negoziata, indetta senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'art. 50 co. 1 lett. e) del D.Lgs. n. 36/2023, per l'affidamento in concessione del servizio di somministrazione e vendita di alimenti e bevande presso il Palazzetto dello Sport di Roma (Palatiziano), di valore inferiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'art. 14, co. 1 lett. a) del D.Lgs. n. 36/2023. Alla medesima l'ente concedente Zètema Progetto Cultura s.r.l., società *in house* di Roma Capitale (d'ora in poi solo Zetema), ha invitato sette operatori economici, inclusa la ricorrente, e, a seguito della acquisizione di due offerte da parte di -OMISSIS- S.r.l.s. e RTI-OMISSIS-S.r.l., ha aggiudicato la procedura alla prima, odierna controinteressata.

10. Ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023, 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 (comma 2); tuttavia *“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”* (comma 4).

11. La giurisprudenza in materia è costante nel ricordare il carattere flessibile del principio, oggi sancito dalla disposizione da ultimo richiamata, trattandosi di un divieto non assoluto (v. da ultimo Cons. Stato, Sez. III, 31/05/2024, n.4875).

12. Ebbene, nel caso di specie, in disparte ogni ulteriore considerazione, sussistono i presupposti per giustificare la predetta deroga al principio di rotazione atteso che:

- la controinteressata, concessionaria uscente, è stata, in realtà, in precedenza destinataria di affidamenti temporanei, legati alla necessità di garantire con urgenza i servizi offerti, in relazione ad alcuni eventi sportivi, su richiesta della Zetema (v. all. 7 e ss. controinteressata);
- pur avendo l'ente concedente invitato sette operatori economici alla procedura *de qua*, sono pervenute offerte dalle sole ricorrente e controinteressata, con conseguente prova della effettiva assenza di concrete alternative con riferimento alla struttura del mercato in esame;
- in assenza di invito della controinteressata, sarebbe stata, di fatto, esaminata una sola proposta, con esclusione di qualunque procedura competitiva, nonché selezione di un'offerta meno valida di quella della controinteressata (v. verbali di gara all. 3 Zetema).

13. Ne deriva che l'esclusione della controinteressata, richiesta dalla ricorrente sulla base di un'applicazione formalistica del principio di rotazione, oltre che non calibrata alle peculiarità del mercato in esame, sarebbe stata in contrasto con l'art. 1 del d.lgs. D.Lgs. n. 36/2023. Invero, non avrebbe consentito di raggiungere né il principio del risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione, venendo meno l'offerta con il migliore rapporto tra qualità e prezzo, né quello della concorrenza, funzionale a conseguire la migliore proposta, essendo assenti ulteriori operatori economici interessati.

14. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente lamenta che l'attribuzione dei coefficienti di valutazione delle offerte sarebbe avvenuta senza alcuna motivazione, in modo arbitrario, e sulla base di parametri eccessivamente generici.

15. Il motivo è infondato.

16. Secondo consolidata giurisprudenza nelle gare pubbliche il punteggio numerico assegnato ai vari elementi di valutazione dell'offerta integra di per sé una sufficiente motivazione, allorché siano prefissati con chiarezza ed adeguato grado di dettaglio i criteri in base ai quali la Commissione deve esprimere il proprio apprezzamento (v. di recente Cons. Stato, Sez. III, 12/10/2023, n.8893).

17. Nella fattispecie in esame la Lettera di invito indica i criteri di valutazione delle offerte in

modo chiaro (v. doc. 1 ricorrente), sicché la successiva attribuzione del punteggio numerico risulta adeguata e comprensibile, consentendo di risalire con immediatezza dalla ponderazione numerica alla valutazione ad essa sottesa.

18. Peraltro, la ricorrente si limita ad affermare che l'esito della ponderazione comparativa delle offerte *“avrebbe senz'altro attestato la prevalenza del punteggio tecnico riparametrato della RTI-OMISSIS-S.r.l. rispetto a quello della -OMISSIS- S.r.l.s.”* (v. ricorso), senza offrire alcuna specifica prova di resistenza.

19. Le censure prospettate, d'altronde, non disvelano un'abnormità della valutazione, del tutto illogica e/o parziale, o un manifesto travisamento di fatti quanto, piuttosto, l'auspicio di una ponderazione comparativa diversa. Ciò sul presupposto, non condividibile, di una paventata ed ingiusta maggiore conoscenza del contesto, propria del concessionario uscente, che lo avrebbe agevolato nella formulazione della sua offerta.

20. Con il terzo motivo di ricorso, infine, l'istante lamenta l'assenza, in capo all'aggiudicataria, del requisito di aver regolarmente eseguito nei tre anni antecedenti “servizi analoghi” a quelli oggetto della procedura per l'importo dettagliato nell'invito alla gara (v. all. 1 Zetema). La controinteressata avrebbe, infatti, fatto valere come “analogo” anche il “medesimo” servizio messo a bando, precedentemente erogato in qualità di concessionario uscente.

21. Il motivo è infondato.

21.1 L'interpretazione proposta dalla ricorrente risulta, in primo luogo, illogica in quanto se è valido un servizio “analogo” *a fortiori* deve essere considerato come idoneo, a dimostrare la pregressa esperienza, lo svolgimento del “medesimo” servizio.

21.2 In secondo luogo, la stessa ermeneusi sarebbe anche discriminatoria per tutti gli operatori economici che hanno già svolto servizi presso la stazione appaltante. Questi ultimi, invero, risulterebbero penalizzati nella partecipazione alle future procedure concorsuali, indette dalla stessa amministrazione, non potendo far valere, per ciò solo, tale attività professionale pregressa, anche se eseguita in modo proficuo e accurato.

22. Il ricorso deve, in conclusione, essere integralmente respinto con il rigetto di ogni domanda *ivi* formulata.

23. Le spese di lite sono liquidate come in dispositivo e sono poste a carico di parte ricorrente in applicazione del principio della soccombenza nel giudizio a favore della parte resistente e controinteressata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese legali in favore di Zètema Progetto Cultura S.r.l. e di -OMISSIS- S.r.l.S. che liquida in € 2.000,00 oltre accessori di legge (se dovuti) per ciascuna di esse.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Igor Nobile, Primo Referendario

Annamaria Gigli, Referendario, Estensore