



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

<PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" – CUP: H11B21007650006
S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di
pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale

a cura della Task Force Appalti - Progetti

AMBITO: REGOLE COMUNI, SOGGETTI, PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE

T.A.R. Veneto, Sez. III, 07/03/2024, n. 419: Suddivisione in lotti. In presenza di più lotti, l'annullamento del bando unitamente agli atti concernenti uno o più specifici lotti determina la caducazione di quelli relativi agli altri solo se l'appalto è qualificabile come unico.

La vicenda trae origine da una procedura aperta telematica suddivisa in 5 lotti, all'esito della quale il terzo classificato per l'affidamento dei lotti nn. 1 e 2, facendo valere l'annullamento del bando della medesima procedura disposto dal Consiglio di Stato su ricorso di un altro operatore economico, ha rivolto alla stazione appaltante un'istanza di autotutela diffidandola: (i) a riconoscere l'illegittimità dell'aggiudicazione di tutti i lotti di cui alla gara; (ii) a non procedere alla stipula dei relativi contratti; (iii) a provvedere, per l'effetto, alla pubblicazione di un nuovo bando.

Contro la determinazione di rigetto della suddetta istanza, motivata con l'impossibilità di applicare il principio della caducazione automatica dei provvedimenti relativi ai lotti nn. 1 e 2 quale effetto dell'intervenuto annullamento del bando nel giudizio d'appello sopra menzionato, l'interessato ha adito il TAR Veneto, invocando (tra l'altro), con riferimento agli atti dei lotti nn. 1 e 2, l'estensione degli effetti automaticamente caducanti derivanti dalle pronunce del Consiglio di Stato relative ai lotti nn. 3, 4 e 5.



La sentenza in commento ha il pregio di aver esaminato e ridotto a sistema una pluralità di istituti giuridici richiamati dalle parti.

Innanzitutto, il TAR Veneto, dopo aver rammentato l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale in caso di impugnazione del bando di gara non è necessaria la successiva impugnazione anche della aggiudicazione stante l'effetto caducante su quest'ultima dell'annullamento della *lex specialis*, osserva che la teoria dell'invalidità con effetto caducante impatta in modo rilevante sul piano "verticale" della specifica sequenza procedimentale "bando – procedura – aggiudicazione", ma non spiega il meccanismo giuridico "orizzontale" per cui, impugnato un bando in funzione dell'annullamento degli atti di gara relativi ad un determinato lotto, l'annullamento del predetto bando dovrebbe condurre all'annullamento (o per meglio dire alla conseguenziale e immediata inefficacia) degli atti concernenti gli altri lotti non impugnati, ovvero impugnati, ma per motivi diversi, e non annullati.

Ponendosi in quest'ottica, il TAR Veneto ha ravvisato la necessità di comprendere quale sia la vera natura di una gara "divisa in lotti", indicando le seguenti opzioni interpretative:

- 1) è sempre e comunque una gara "unica", sì che anche il bando è, quindi, sempre unico;
- 2) è sempre e comunque un insieme di gare autonome, sì che il bando, per quanto formalmente e documentalmente "comune", non è unico, ma è come se vi fossero "tanti bandi" per ciascun lotto, quale atto "ad oggetto plurimo";
- 3) è potenzialmente caratterizzata da una pluralità di procedure autonome, ancorché non del tutto indipendenti tra loro, salvo i casi in cui, i singoli lotti, sulla scorta della presenza di una serie di indici oggettivi e soggettivi, vengano ad essere strettamente correlati tra loro sul piano strutturale, funzionale e, in prospettiva (del contratto pubblico da stipulare), negoziale.

Il TAR Veneto osserva come non sia possibile evincere dalla normativa, sia interna che europea, una regola generale in termini di necessaria unicità della gara divisa in lotti, e conclude per il carattere necessariamente relativo e casistico della valutazione che di volta in volta l'interprete deve effettuare nell'esaminare l'oggetto, la finalità e la struttura del bando di gara.



Questa relativizzazione, ad avviso del TAR Veneto, non consente di censurare in termini assoluti l'insegnamento, consolidato nella giurisprudenza amministrativa, secondo cui: a) la gara suddivisa in più lotti, di regola, non costituisce un'unica procedura, ma tante gare autonome e distinte quanti sono i lotti, sì che, pur essendo la procedura disciplinata dalla medesima *lex specialis* (bando, capitolato e disciplinare), a ciascun lotto corrisponde una distinta gara, potendo i concorrenti partecipare a tutti, o a uno solo, o ad alcuni dei lotti, con conseguente distinta aggiudicabilità degli stessi previa autonoma procedura valutativa delle offerte presentate per ciascuno di essi (in questo senso, ad es., Cons. St., sez. III, sent. n. 8749/2021); b) il provvedimento di indizione della gara, che la stazione appaltante adotta con riferimento a tutti i lotti, costituisce atto ad oggetto plurimo disciplinante un numero di gare corrispondente al numero dei lotti da aggiudicare, sia nel senso che contiene le disposizioni per lo svolgimento di tante gare contestuali quanti sono i lotti da aggiudicare, sia nel senso che gli atti di gara (intesi non in senso cartolare) relativi al contenuto dei contratti da aggiudicare devono essere necessariamente differenziati per ciascun lotto e devono essere tanti quanti sono i contratti da aggiudicare (Cons. St., sez. V, sent. n. 6402/2021).

Specifica il TAR Veneto che, in questi casi, il bando è “comune”, ma non è “unitario”; è proceduralmente e formalmente unico, ma sostanzialmente plurimo (“ad oggetto plurimo”), tanti quanti sono i lotti, perché ciascun lotto autonomo è correlato ad un contratto che verrà stipulato da una specifica amministrazione aggiudicatrice con l'aggiudicatario del singolo lotto di riferimento.

Tuttavia, come già anticipato, questa impostazione non esaurisce il panorama di quelle possibili, per cui il TAR Veneto ha colto l'occasione per precisare, sul versante dell'unicità della gara, che questa opzione ermeneutica può adottarsi soltanto laddove vi siano gli elementi concreti - in ragione, tra le altre cose, della natura dell'appalto e del contratto stipulando, del numero delle Amministrazioni aggiudicatrici beneficiarie della procedura ad evidenza pubblica e del rapporto e collegamento strutturale e funzionale sussistente tra gli oggetti dei diversi lotti, sempre alla luce della regolamentazione contrattuale “finale” – per ritenere che la procedura, pur divisa in lotti, afferisca ad un unico appalto, sì che tutti gli atti della procedura, una volta annullato il bando, *simul stabunt simul cadent*.



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

Ritenendo sussistenti i presupposti per poter affermare, nel caso concreto, la suddetta unicità dell'appalto, il TAR Veneto ha accolto il ricorso, dichiarando l'intervenuta inefficacia di tutti gli atti relativi alla procedura di gara concernente i lotti nn. 1 e 2.

[Consulta la sentenza](#)