



**News n. 1 del 13 gennaio 2025  
a cura dell'Ufficio del massimario**

Ai fini della legittima partecipazione ad una gara suddivisa in lotti, la cui *lex specialis* imponga però un limite massimo di aggiudicazione del numero dei lotti, per distinto "operatore economico" offerente deve intendersi la singola impresa o società, oppure va presa in esame la *holding*, cioè l'intero gruppo societario, di cui faccia parte unitamente alle varie società partecipate?

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, ordinanza 13 dicembre 2024, n. 17 – Pres. Maruotti, Est. Franconiero**

**Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Lotti (suddivisione in) – Vincolo di partecipazione e di aggiudicazione – Facoltà o obbligo per la stazione appaltante – Imprese infragruppo – Nozione operatore economico – Diritto Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE**

*Vanno rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali: i) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare l'art. 2, par. 1, n. 10), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE), che definisce l'«operatore economico», in relazione ai considerando 1 e 2 della medesima direttiva, può essere interpretato in senso estensivo al gruppo societario di cui fa parte; ii) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare l'art. 46 della direttiva 2014/24/UE, relativa alla suddivisione della gara in lotti, che facoltizza le amministrazioni aggiudicatrici a suddividere la gara in lotti (par 1), a limitare la presentazione delle offerte «per un solo lotto, per alcuni lotti o per tutti» (par. 2), e a indicare «il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente» (par. 2, comma 1), possa essere applicato dando rilievo al gruppo societario di cui fa parte l'offerente; iii) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare i principi generali di certezza e proporzionalità, ostino ad un'esclusione dalla gara in via automatica di un offerente facente parte di un gruppo societario che, in una gara suddivisa in lotti, ha partecipato e presentato offerte attraverso le proprie partecipate in misura superiore ai limiti di partecipazione e di aggiudicazione previsti dal bando di gara. (1)*

(1) I. – Nell'ambito di una controversia inerente una procedura di evidenza pubblica, suddivisa in lotti (territoriali), per l'affidamento del servizio di vigilanza armata, da svolgersi in favore di strutture del Ministero della giustizia, indetta da Consip s.p.a., l'Adunanza

plenaria del Consiglio di Stato rimette alla Corte di giustizia dell'Unione Europea talune questioni interpretative inerenti la portata della nozione di "operatore economico", se cioè essa va intesa *in senso stretto*, quale singolo soggetto giuridico, che partecipa ad una determinata gara, oppure *in senso estensivo*, come gruppo economico (o societario); inoltre, viene posta la seguente correlata questione interpretativa, ossia se, nelle ipotesi di procedure di gara divise in più lotti, con la previsione di un certo limite di partecipazione ad un numero massimo prefissato di lotti, per "operatore economico" vada inteso la singola impresa (o società persona giuridica) partecipante, oppure il gruppo economico o *holding* societaria, del quale la singola impresa (o società) faccia pur parte; infine, viene chiesto alla Corte di giustizia se i generali principi di certezza e proporzionalità ostino ad un'esclusione dalla gara, prevista dal bando in via automatica, di un "operatore economico" offerente, che però faccia parte di un gruppo economico, ossia di una *holding* societaria più ampia, che, in una gara suddivisa in lotti, con la previsione di un certo limite massimo di partecipazione o aggiudicazione, ha partecipato e presentato offerte, anche attraverso le proprie *società partecipate*, in misura superiore ai limiti di partecipazione e di aggiudicazione invece previsti dal bando di gara suddiviso in più lotti.

La questione era stata, a sua volta, deferita all'Adunanza plenaria dall'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. V, 12 agosto 2024, n. 7112 (oggetto di News UM n. 81 del 3 settembre 2024), la quale deduceva le seguenti due questioni di diritto: "*i) se il vincolo di partecipazione e il vincolo di aggiudicazione previsti nella legge di gara si espandono oltre l'operatore economico offerente, nel caso in cui la medesima legge di gara non rechi una specifica indicazione in tal senso; ii) nel caso di risposta positiva al suddetto quesito, quale sia il parametro di riferimento di detta espansione soggettiva, quali indici debbano essere considerati al fine di valutarne l'integrazione e quale criterio debba essere utilizzato per individuare le offerte da escludere in quanto in soprannumero*".

II. – Questo il percorso della motivazione dell'ordinanza in rassegna:

- a) la centrale di committenza pubblica nazionale, Consip s.p.a., ha indetto nel 2020 una procedura aperta per l'affidamento in appalto, della fornitura dei «*servizi di vigilanza armata per il Ministero della Giustizia*», da svolgere all'interno delle sedi degli uffici giudiziari dislocati sul territorio nazionale; in ragione delle dimensioni e del valore economico dell'appalto (pari ad € 278.245.171,68), la Consip s.p.a. ha inteso ripartire la procedura in *lotti territoriali*, in numero di n. 34, in applicazione dell'art. 51, comma 1, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (ora abrogato), per il quale le stazioni appaltanti suddividono le gare in lotti «*al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese*»;
- b) la centrale di committenza si è inoltre avvalsa del potere previsto dall'art. 51, comma 2, secondo cui le stazioni appaltanti «*indicano, altresì, nel bando di gara o nella lettera di invito, se le offerte possono essere presentate per un solo lotto, per alcuni lotti o per tutti*», ed ha previsto (al punto 3.1 del disciplinare) che «*ciascun concorrente può presentare offerta*» entro il limite massimo di n. 13 lotti e del 40% del valore complessivo della gara; nel caso di superamento di tale duplice limite, operante non alternativamente, Consip s.p.a. ha poi sancito il criterio di conservazione delle offerte, basato sul valore decrescente dei lotti, fino alla riconduzione delle possibilità di aggiudicazione entro i detti prestabiliti limiti, specificandolo in un'apposita tabella; in sede di chiarimenti, Consip s.p.a. ha

infine precisato che l'applicazione dei limiti sarebbe avvenuta per ogni singolo "operatore economico" offerente, senza estendere la verifica ad eventuali rapporti di partecipazione societaria, ai sensi dell'art. 2359 (*Società controllate e società collegate*) cod. civ.;

- c) per i lotti contestati nel giudizio (n. 16 e n. 19, del valore di 19.852.909,44 e 2.413.144,85 euro), l'aggiudicazione è stata disposta in favore della Poliziotto Notturmo s.r.l. ed è stata impugnata dall'appellante Europolice s.r.l., classificatasi al secondo posto in entrambi i lotti, la quale ha, tra l'altro, dedotto che l'aggiudicataria doveva essere esclusa, per violazione del limite di partecipazione, poiché: a) quest'ultima fa parte di un gruppo societario, facente capo alla *holding* HCM s.p.a., le cui controllate hanno partecipato alla procedura di affidamento a ben 32 dei 34 lotti totali, del valore complessivo pari ad oltre il 99% del totale; b) si tratterebbe di un «*mega concorrente unico*», la cui partecipazione alla gara sarebbe avvenuta «*in aperta elusione dell'art. 51, commi 2 e 3, D.Lgs. 50/2016 e del vincolo di partecipazione fissato dal bando di gara*»;
- d) l'esame di queste censure è stato deferito, ex art. 99, comma 1, cod. proc. amm. all'Adunanza plenaria dalla V sezione del Consiglio di Stato, investita degli appelli della Europolice s.r.l. contro le sentenze di rigetto di primo grado; nelle ordinanze di rimessione (n. 7111 e n. 7112 del 2024), si evince che risulta pacifica l'appartenenza dell'aggiudicataria Poliziotto Notturmo s.r.l. al gruppo HCM s.p.a., partecipante – direttamente o a mezzo anche di altre società partecipate – alla procedura di gara suddivisa in lotti nella sopra indicata misura di oltre il 99%; inoltre, con sentenze non definitive coeve alle ordinanze di rimessione (n. 7103 e n. 7104 del 2024), la V sezione ha respinto le altre censure formulate, tra cui quella secondo cui l'aggiudicataria avrebbe presentato le proprie offerte, in collegamento sostanziale con le altre società del gruppo partecipanti alla gara, in violazione dell'art. 80, comma 5, lett. m), del d.lgs. 50 del 2016, che prevede la causa di esclusione dalla gara per «*l'operatore economico si trovi rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale*»;
- e) le questioni deferite all'Adunanza plenaria concernono l'applicazione del limite (c.d. 'vincolo') di partecipazione e di aggiudicazione; si pone insomma la questione se il limite si applichi «*oltre l'operatore economico offerente, nel caso in cui la medesima legge di gara non rechi una specifica indicazione in tal senso*»; in caso di risposta positiva al quesito, si chiede di chiarire quali siano i parametri «*di detta espansione soggettiva*» e sulla base di quali indici l'operazione interpretativa debba essere condotta ed, inoltre, sulla base di quali criteri debbano essere individuate «*le offerte da escludere in quanto in soprannumero*»;
- f) la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è divisa sulla possibilità di estensione soggettiva del limite di partecipazione e di aggiudicazione, manifestando i seguenti orientamenti: i) il primo favorevole (anche in mancanza di un'espressa indicazione sul punto nel bando di gara), basato su *argomenti teleologici*, riconducibili all'esigenza di dare al mercato degli appalti pubblici massima apertura alla concorrenza, rispetto alla quale sono strumentali sia la suddivisione

della gara in lotti, dichiaratamente a favore degli operatori economici di minori dimensioni (art. 51, comma 1, d.lgs. n. 50 del 2016), sia inoltre i limiti di partecipazione e aggiudicazione previsti dai commi 2 e 3 del medesimo articolo; *ii*) uno contrario, per il quale i limiti non sono estensibili ai casi non previsti espressamente dalla legge o dal bando, per l'impossibilità di introdurre *a posteriori* cause di esclusione, che lederebbero i principi di certezza e trasparenza; *iii*) un terzo più recente, per il quale i limiti si estenderebbero, nel caso di accertato intento elusivo, quale situazione equiparabile alla dichiarazione falsa o fuorviante, in grado così di «*influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante*» sulla partecipazione dell'operatore economico e di conseguenza l'aggiudicazione della gara, ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. *c-bis*), dell'abrogato d.lgs. n. 50 del 2016;

- g) le ordinanze di rimessione hanno aderito alla tesi restrittiva, sulla base del carattere discrezionale del limite di partecipazione e di una ricostruzione sistematica, per cui l'interesse alla massima apertura del mercato degli appalti pubblici alla concorrenza è in posizione equi-ordinata e non sovraordinata rispetto all'interesse alla selezione del miglior contraente privato;
- h) ciò premesso, rispetto alle questioni deferite con le ordinanze di rimessione, risultano pregiudiziali alcune sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea;
- i) l'indirizzo estensivo sui limiti di partecipazione postula un'interpretazione a sua volta estensiva del concetto di «*operatore economico*», enunciato dall'allora vigente art. 3, comma 1, lett. *p*), d.lgs. n. 50 del 2016 e dall'art. 2, par. 1, n. 10), della direttiva 2014/24/UE; la lett. *p*) del comma 1 dell'art. 3 definisce infatti l'«*operatore economico*» come «*una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi*»; il paragrafo 1 dell'art. 2 della direttiva 2014/24/UE lo definisce come «*una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offra sul mercato la realizzazione di lavori e/o di un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi*»; nessuna delle due disposizioni fa riferimento ad una soggettività diversa da quella del *singolo operatore economico* (eventualmente con altri raggruppato), che, nel partecipare alla procedura di gara, ha «*presentato un'offerta*» e che perciò è definito «*offerente*» sia dalla normativa sovranazionale sia da quella interna (artt. 3, comma 1, lett. *cc*), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e 2, par. 1, n. 11, direttiva 2014/24/UE); l'interpretazione estensiva del limite di partecipazione richiede quindi di non dare un decisivo rilievo a una tal fatta 'isolata' soggettività dell'operatore economico, che partecipa alla procedura;
- j) il dato normativo non offre sicuri argomenti a sostegno di questa interpretazione; infatti, in ordine all'art. 2, par. 1, n. 10), direttiva 2014/24/UE, il considerando n. 14 richiama l'opportunità di interpretare la nozione di «*operatore economico*» «*in senso ampio, in modo da comprendere qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a prescindere*

dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare»; in via esemplificativa, il predetto considerando si riferisce a «imprese, succursali, filiali, partenariati, società cooperative, società a responsabilità limitata, università pubbliche o private e altre forme di enti diverse dalle persone fisiche» ed enuncia l'esigenza di prescindere dalla personalità giuridica; il considerando n. 14 riguarda però solo il soggetto, cui è imputabile il rapporto derivante dalla partecipazione; nell'ambito della generale finalità di apertura delle procedure alla concorrenza, cui è informata la direttiva 2014/24/UE, esso auspica che la partecipazione sia consentita ad ogni operatore economico, in grado di presentare un'offerta, a prescindere dalla sua forma giuridica; ciò nondimeno – come pure segnalato dalle ordinanze di rimessione – l'orientamento giurisprudenziale, che sostiene l'interpretazione estensiva del vincolo (o limite) di partecipazione, enuncia l'esigenza di interpretare «in senso sostanziale e funzionale» la nozione di «offerente», per superare «il profilo formale della pluralità soggettiva», che caratterizza il gruppo societario;

- k) in senso contrario, le ordinanze rilevano che: i) le nozioni di «operatore economico» e di «offerente» avrebbero l'unica funzione di «individuare con certezza (sulla base dell'offerta) l'operatore economico che partecipa alla gara in colui che ha sottoscritto l'offerta», soggetto alle decisioni della stazione appaltante sull'ammissione alla gara e sulla selezione dell'offerta; ii) sarebbero tassativamente previste dalla legge le «circostanze ulteriori caratterizzanti, anzi alteranti, il profilo soggettivo dell'offerente», come nel caso di offerte riconducibili ad un "unico centro decisionale", come appunto previsto dall'art. 80, comma 5, lett. m), d.lgs. n. 50 del 2016;
- l) per la giurisprudenza della Corte di giustizia UE, l'accertamento del "collegamento sostanziale" tra le offerte va svolto in concreto, sulla base di elementi indiziari, che denotino l'influenza reciproca nella loro formazione e che non possono essere ridotti al solo dato formale del "collegamento societario" (così: Corte di giustizia UE, sez. IV, 19 maggio 2009, C-538/07, in *Giur. comm.*, 2010, II, 585, con nota di GARILLI, in *Guida dir.*, 2009 n. 23, 97, con nota di PAPPALARDO); inoltre, è conforme sia al diritto europeo sia al diritto interno, l'indirizzo che consente di escludere due operatori economici membri di una più ampia entità, quando, sulla base di elementi di prova incontestabili, sia possibile affermare che le loro offerte non sono state formulate in maniera indipendente (così Corte di giustizia UE, sez. VI, 8 febbraio 2018, C-144/17, in *Foro amm.*, 2018, I, 163);
- m) per contro, l'interpretazione estensiva dei limiti di partecipazione e della correlata aggiudicazione, introdotti in una gara suddivisa in più lotti, dovrebbe condurre all'automatica esclusione dell'operatore economico, che, pur avendo presentato, sul piano formale, offerte in misura inferiore ai limiti consentiti, nondimeno faccia parte di un gruppo societario, che, nel suo complesso, anche a mezzo di altre sue società partecipate, ha concorso per un numero maggiore di lotti ammessi, in base ai vincoli medesimi;
- n) il 'rilievo estensivo' dei limiti di partecipazione e di aggiudicazione non si desume testualmente neanche dall'art. 46 della direttiva 2014/24/UE, il quale consente alle amministrazioni aggiudicatrici di suddividere la gara in lotti (par. 1), di limitare la presentazione delle offerte «per un solo lotto, per alcuni lotti o per

tutti» (par. 2) e di indicare «il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente» (par. 2, comma 1), purché i limiti siano indicati nel bando di gara;

- o) un *favor* della direttiva per la suddivisione della gara in lotti è invece contenuto nel considerando n. 78 della direttiva 2014/24/UE, ove si auspica che le amministrazioni aggiudicatrici «*dovrebbero (...) essere incoraggiate*» alla più ampia partecipazione delle piccole e medie imprese; tuttavia, con riferimento ai limiti di partecipazione (e di aggiudicazione), in caso di divisione in più lotti, il successivo considerando n. 79 rimarca il carattere discrezionale dei due istituti, quali «*facoltà*» delle amministrazioni aggiudicatrici, aventi l'obiettivo (nel caso dei limiti o vincoli di partecipazione) «*di salvaguardare la concorrenza o per garantire l'affidabilità dell'approvvigionamento*»;
- p) per le ordinanze di rimessione, il duplice riferimento operato dal considerando n. 79 sarebbe sintomatico del fatto che l'obiettivo della *massima apertura alla concorrenza* (alla base degli istituti della divisione della gara in lotti e dei limiti di partecipazione e aggiudicazione), non avrebbe eliso quello tipico dell'evidenza pubblica alla *selezione del miglior contraente*; il bilanciamento dei detti due contrapposti interessi si sarebbe tradotto nell'affermazione della *natura discrezionale* della scelta a disposizione della stazione appaltante di poter fissare nel bando di gara i limiti di partecipazione e di aggiudicazione; in via di ulteriore conseguenza, sarebbe *a fortiori* discrezionale «*la conformazione di detto vincolo e quindi l'estensione dello stesso oltre il singolo partecipante, al fine di comprendere una realtà imprenditoriale più vasta*»; la conclusione che se ne trae è che, comunque, in assenza di previsioni espresse nel bando, i limiti non potrebbero essere applicati a livello di gruppo societario;
- q) pur basata su dati testuali tratti dalla direttiva 2014/24/UE, la ricostruzione delle due ordinanze di rimessione potrebbe tuttavia risentire di una visione parziale del diritto dell'Unione europea, in cui l'apertura alla concorrenza è enunciata nel considerando n. 1, quale valore fondante l'armonizzazione, a livello sovranazionale, per gli appalti sopra-soglia di rilevanza economica; il considerando n. 2 enuncia poi l'obiettivo di «*facilita(re) in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI)*», in chiave strategica per una «*crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*» (c.d. strategia Europa 2020); la realizzazione degli obiettivi enunciati dall'Unione europea ed ora richiamati potrebbe mancare, se lasciata alla libera discrezionalità delle stazioni appaltanti nella definizione delle condizioni di partecipazione ad una gara suddivisa in lotti;
- r) in un sistema di tutela giurisdizionale piena ed effettiva (art. 1 c.p.a.), in base all'art. 1, par. 3, direttiva 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (come modificato dalla direttiva 2007/66/CE), dovrebbe essere consentito al giudice – investito del ricorso avverso l'aggiudicazione di una gara suddivisa in più lotti – di sindacare le scelte dell'amministrazione, nella definizione dei limiti di partecipazione ad essa;
- s) poiché l'amministrazione pubblica dovrebbe attenersi ai principi generali di massima concorrenzialità negli appalti pubblici e di apertura alla più ampia

partecipazione delle piccole e medie imprese, dovrebbe pertanto essere sindacabile la scelta di non applicare il limite di partecipazione a livello di *holding* o gruppo societario, quando essa conduca – come nel caso di specie – a consentire ad un solo gruppo di concorrere per ben 32 dei 34 lotti totali, per un valore complessivo superiore al 99% di quello complessivo della gara, e così avvalersi, in massimo grado della sua posizione di forza economica, per vanificare la finalità della suddivisione in lotti e del limite di partecipazione per essi previsto (pari a 13 lotti e al 40% del valore della gara);

- t) sul punto, significativo è l'art. 58, comma 4, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (entrato in vigore dopo l'emanazione degli atti impugnati), che – con più precisione rispetto al previgente codice – ha previsto che le stazioni appaltanti: i) possono limitare «*il numero massimo di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo concorrente*» tra l'altro «*per ragioni inerenti al relativo mercato*», e in questo specifico caso «*anche a più concorrenti che versino in situazioni di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile*», ovvero in situazione di controllo societario; ii) alle «*medesime condizioni e ove necessario in ragione dell'elevato numero atteso di concorrenti*», possono limitare «*anche il numero di lotti per i quali è possibile partecipare*»; queste disposizioni, invero, si possono considerare alternativamente o “*innovative*”, rispetto al previgente codice dei contratti pubblici, o “*ricognitive*” nel sistema nazionale dei principi europei rilevanti, per verificare appunto se l'amministrazione ha legittimamente esercitato la discrezionalità nella definizione dei limiti di partecipazione e di aggiudicazione a gare suddivise in lotti;
- u) la composizione del mercato di riferimento di un contratto pubblici di lavori, servizi e forniture costituisce del resto uno degli elementi che, in una prospettiva di buona amministrazione e di efficienza della spesa pubblica, dovrebbe sempre orientare le scelte della stazione appaltante nella definizione (precisa) delle regole di gara; e la partecipazione in massa di imprese facenti parte del medesimo gruppo societario potrebbe quindi vanificare, o eludere, i limiti previsti dalla stazione appaltante nel bando di gara, sulla base del formale riferimento al «*concorrente*» o (come previsto dalla legge) oppure all'«*offerente*», senza alcuna possibilità di un'estensione su base soggettiva al gruppo di cui questo fa parte.

### III. – Per ulteriori approfondimenti:

- v) sulla nozione di unico centro di interesse:

v1) Corte di giustizia UE, sez. VI, 8 febbraio 2018, C-144/17, Lloyd's of London (oggetto di News UM n. 125 del 15 febbraio 2018; nonché in *Foro amm.*, 2018, 163), su ordinanza di rimessione del T.a.r. per la Calabria, sez. I, ord. 9 marzo 2017, n. 385; nel caso di specie, la Corte di giustizia, accoglie l'approccio sostanzialistico (cioè deve emergere la carenza di autonomia e indipendenza delle offerte), non essendo sufficiente alcun indizio formalistico (cioè la mera sottoscrizione delle offerte da parte dello stesso soggetto) e rammenta che: “*I principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione derivanti dagli articoli 49 e 56 TFUE e previsti all'articolo 2 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di*

*forniture e di servizi, devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa di uno Stato membro, come quella in esame nel procedimento principale, che non consente l'esclusione di due «syndicates» membri dei Lloyd's of London dalla partecipazione a un medesimo appalto pubblico di servizi assicurativi per il solo motivo che le loro rispettive offerte sono state entrambe sottoscritte dal rappresentante generale dei Lloyd's of London per tale Stato membro, ma che invece consente di escluderli se risulta, sulla base di elementi incontestabili, che le loro offerte non sono state formulate in maniera indipendente”;*

v2) in dottrina: DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici, Appalti e concessioni dopo il d.lgs. 56/2017*, Bologna, 2017, 887 ss.; DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, Bologna, 2020, 792 ss;

w) sulla *ratio* della divisione in lotti:

w1) Corte cost. 27 maggio 2020, n. 98 (oggetto di News UM n. 64 del 10 giugno 2020, nonché in *Foro it.*, 2020, I, 3002), secondo cui una norma, che preveda una riserva di partecipazione fino al 50% negli appalti per le micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio di una Regione, “è di ostacolo alla concorrenza, in quanto, consentendo una riserva di partecipazione, altera la par condicio fra gli operatori economici interessati all'appalto”; in giurisprudenza, altresì, cfr.: Cons. Stato, sez. III, 24 ottobre 2023, n. 9205; T.a.r. per il Lazio, sez. III-quater, 3 maggio 2023, n. 7467;

w2) in dottrina: BARBERIS, *Suddivisione in lotti degli appalti pubblici: da eccezione a regola a tutela delle PMI. Quale effettività?*, in *Giur. it.*, 2014, 2808 ss.; DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici, Appalti e concessioni dopo il d.lgs. 56/2017*, cit.; PERFETTI, *Suddivisione in lotti*, in SANDULLI-DE NICTOLIS, (a cura di) *Trattato sui contratti pubblici*, Tomo II, Milano, 2019, 596 ss.; CAFAGNO-FARÌ, *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione nella disciplina dei contratti per il perseguimento degli interessi pubblici*, in CLARICH, (a cura di) *Commentario al codice dei contratti pubblici*, II ed., Torino, 2019, 201 ss.; DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, cit., 510 ss.; COIANTE, *Commento all'art. 51*, PROVENZANO-TRANQUILLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2020, pag. 528 e ss; BENEVENTI, *La suddivisione degli appalti il lotti*, in CONTESSA (a cura di), *Il contenzioso e la giurisprudenza in materia di appalti pubblici*, Piacenza, 2020, 129 ss.;

x) sulla nozione di operatore economico:

x1) Corte di giustizia dell'UE, sez. X, 11 giugno 2020, C-219/19, Parsec (oggetto di News US n. 70 del 1° luglio 2020, nonché in *Foro amm.*, 2020, 6, 1150), che riprende la nozione ampia di “operatore economico”, tratteggiata dalla giurisprudenza euro-unitaria, secondo la quale essa include qualunque persona e/o ente attivo sul mercato “a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare”; e ciò al fine di favorire l'ampia partecipazione alla gara e di assicurare il pieno confronto concorrenziale, evitando che questioni attinenti alla modalità di costituzione o all'adozione di particolari forme giuridiche dell'operatore economico possano impedire il riconoscimento della soggettività dell'offerente, in tal modo ostando all'ammissione dell'offerta e, quindi, diminuendo le possibilità di partecipazione alla gara;

---

x2) in dottrina: TOMASSETTI, *Operatori economici*, in SANDULLI-DE NICTOLIS (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, tomo II, Milano, 2019, 569 ss.; SCLAFANI, *Gli operatori economici*, in CLARICH, (a cura di) *Commentario al codice dei contratti pubblici*, II ed., Torino, 2019, 407 ss.; DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, cit. 618 ss.;

y) sui vincoli di aggiudicazione e partecipazione:

y1) in giurisprudenza vedi: T.a.r. per la Toscana, sez. I, 14 giugno 2024, n. 721; Cons. Stato, sez. III, 8 marzo 2024, n. 2270; 21 ottobre 2022, n. 8990; T.a.r. per la Puglia, sez. II, 18 maggio 2022, n. 710; T.a.r. per la Calabria, sez. I, 27 dicembre 2019, n. 2151; T.a.r. per la Puglia, sez. III, 17 luglio 2019, n. 1038;

y2) in dottrina, vedi: COSTANZI, *“Gara suddivisa in lotti, vincolo di aggiudicazione e collegamento societario tra operatori economici: l’esclusione è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante”* (nota a Cons. Stato, sez. III, 21 ottobre 2022, n. 9003), in *Foro-News*, 31 ottobre 2022; COSTANZI, *Imprese collegate e vincolo di partecipazione alla gara suddivisa in lotti: un’esegesi (non definitiva) tra vecchio e nuovo codice dei contratti pubblici”* (nota a Cons. Stato, sez. V, 1° settembre 2023 n. 8127), in *Foro-News*, 19 settembre 2023.

