

Servizi analoghi e servizi identici: due concetti non sovrapponibili

di Ilaria Mari

Data di pubblicazione: 8-9-2025

Il requisito di capacità tecnica e professionale può esser integrato dall'esecuzione pregressa di contratti analoghi a quello in affidamento. Tuttavia, il concetto di "contratti analoghi" non può esser equiparato a quello di "contratti identici". Infatti, quando la lex specialis richiede il pregresso svolgimento di "servizi analoghi", tale locuzione evoca prestazioni afferenti al medesimo settore imprenditoriale o professionale, non esigendo una sovrapponibilità assoluta bensì una mera relazione di affinità sostanziale.

Guida alla lettura

Con **sentenza n. 1033 dell'11 agosto 2025**, il **TAR Puglia** ha affrontato il tema della **corretta interpretazione della locuzione "servizi analoghi"**, poiché il pregresso svolgimento degli stessi può esser richiesto dalle stazioni appaltanti quale requisito di capacità tecnica e professionale.

Infatti, **l'art. 100 del D.Lgs. n. 36 del 2023**, nel disciplinare i requisiti di ordine speciale, **al comma 11, ultimo periodo**, stabilisce che: **"Le stazioni appaltanti possono, altresì, richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità tecnica e professionale di aver eseguito (nel precedente triennio) negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati"**.

Pertanto, la **definizione dell'ampiezza del concetto "contratti analoghi" ovvero "servizi analoghi" diventa basilare ai fini della verifica del possesso del requisito richiesto dal disciplinare di gara.**

La vicenda trae origine dal ricorso presentato da un operatore economico che ha chiesto l'annullamento degli atti relativi a una procedura di gara relativa a un appalto misto - avente ad oggetto servizi di manutenzione ordinaria a canone, affidati a titolo di appalto, e lavori di manutenzione straordinaria, affidati a titolo di accordo quadro, degli immobili della Provincia di Foggia - e, più precisamente al Lotto n. 1, nonché la declaratoria del diritto all'aggiudicazione o al subentro nel contratto o, in via subordinata, il risarcimento del danno per equivalente.

La *quaestio iuris* oggetto del ricorso attiene alla corretta interpretazione del disciplinare di gara e, nello specifico, della parte in cui si richiedeva ai concorrenti di comprovare, per il lotto 1, l'esecuzione nel triennio precedente di almeno un contratto analogo di importo non inferiore a € 294.000: l'aggiudicatario, al fine di dimostrare il possesso del requisito, aveva presentato più contratti analoghi, idonei a soddisfare autonomamente l'importo richiesto.

Tuttavia, il ricorrente ha stigmatizzato il comportamento amministrativo dell'aggiudicatario, sostenendo che, in violazione alla *lex specialis*, l'RTI risultato primo aveva prodotto n. 3 contratti analoghi non idonei al raggiungimento del requisito minimo: più precisamente, nelle censure vergate nel ricorso, si è obiettato che solo alcune quote di prestazioni avrebbero dovuto esser valorizzate perché "identiche" a quelle oggetto della gara (manutenzione ordinaria degli impianti antincendio e impianti elettrici), mentre le altre, invece, non avrebbero dovuto esser considerate "analoghe" (manutenzione di impianti termici, idrico-sanitari, manutenzioni varie e meccaniche), poiché non sovrapponibili.

Il TAR Puglia, dunque, è intervenuto per determinare nuovamente la *summa divisio* "contratti analoghi – contratti identici", pronunciando la sentenza n. 1033/2025, con cui ha dapprima definito l'*ubi consistam* del contratto analogo, e, poi, ha indugiato sulla sussumibilità dei contratti presentati dall'operatore aggiudicatario nel concetto di analogia.

Segnatamente, in un primo momento, i Giudici amministrativi, richiamando la giurisprudenza consolidata, hanno evidenziato che la doglianza formulata dalla ricorrente sulla presunta carenza del requisito di capacità tecnico-professionale si fondava su **un'errata interpretazione del concetto di "servizi analoghi"** di cui all'art. 100, comma 11 del D.Lgs. n. 36 del 2023, erroneamente equiparato a quello di "servizi identici": infatti, hanno limpidamente precisato che: **"La locuzione "servizi analoghi" designa prestazioni afferenti al medesimo settore imprenditoriale o professionale, non richiedendo una sovrapponibilità assoluta bensì una relazione di affinità sostanziale. Si veda, a tal proposito e per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 5 gennaio 2024 n. 186, secondo cui "in tema di gare pubbliche, per servizi "analoghi" non deve intendersi servizi "identici", come rilevato dal primo giudice, essendo necessario ricercare elementi di similitudine fra i diversi servizi considerati, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti (Cons. Stato, Sez. V, Sent., 17/01/2023, n. 564)". Si è parimenti affermato che la nozione di servizi analoghi, come noto, è quella di servizi afferenti al medesimo settore imprenditoriale o professionale (Consiglio di Stato, sez. V, 3 novembre 2021, n. 7341, Cons. Stato, Sez. V, 03/11/2021, n. 7341)."**

Dalla motivazione appena richiamata, si desume che il **concetto di analogia non può e non deve esser confuso con quello di identità**, sia da un punto di vista semantico sia giuridico.

Da un **punto di vista semantico**, mentre l'analogia postula una somiglianza tra alcuni elementi dei distinti oggetti, l'identità presuppone la perfetta uguaglianza di tutti gli elementi.

Dal **punto di vista giuridico**, invece, in materia di "servizi analoghi", come chiarito più volte anche dalla giurisprudenza, i concetti di "servizi analoghi" e di "forniture analoghe" vanno intesi non come identità ma come mera similitudine tra le prestazioni richieste.

Dopo questo fondamentale e denso passaggio esegetico, la sentenza ha declinato il principio di diritto al caso di specie, affermando che i contratti presentati dal RTI aggiudicatario **"soddisfano autonomamente il requisito minimo di € 205.800,00, poiché includono voci quali manutenzione impianti antincendio, elettrici, idrico-sanitari e meccaniche, oggettivamente riconducibili al medesimo ambito normativo del D.M. n. 37/2008 e alla categoria SOA OG11,**

che disciplina attività tecnologiche interconnesse”

Pertanto, **si è ritenuto agevole rintracciare l’analogia per una somiglianza oggettiva e normativa rispetto a quelle riportate**: la somiglianza oggettiva si ricava dalla comune “manutenzione di impianti”; la somiglianza normativa, invece, emerge dalla normativa nazionale e, cioè, al Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico n. 37 del 22 gennaio 2008, che, oltre a regolare, in modo unitario, la manutenzione degli impianti “identici”, avvolge nell’alveo della medesima disciplina la manutenzione degli impianti “affini”. Ulteriore corroborazione si rintraccia sul piano sistematico e, precisamente, nella disciplina dettata in materia di SOA OG11, in riferimento alla categoria dei lavori: infatti, nella medesima categoria rientrano la fornitura, l’installazione, la gestione e la manutenzione di un insieme di impianti tecnologici tra loro coordinati ed interconnessi funzionalmente, non eseguibili separatamente (nell’alveo della predetta categoria, l’acronimo OS 3 comprende gli impianti antincendio; l’OS 28 gli impianti termici e di condizionamento e l’OS 30 gli impianti elettrici).

In definitiva, l’affinità oggettiva unitamente a quella normativa e sistematica convogliano fisiologicamente nella identità o comunque nell’analogia contrattuale i servizi oggetto della gara, in ossequio ad una corretta e consolidata interpretazione giurisprudenziale dell’art. 100, comma 11 del D.Lgs n. 36/2023.

La sentenza appena commentata, dunque, si inserisce nel solco di quel coacervo di sentenze che, con nitore, distinguono i contratti identici rispetto a quelli analoghi, valorizzando un’**interpretazione estensiva del concetto di analogia**, funzionale a soddisfare l’esigenza di selezionare un operatore che abbia già dimostrato la capacità di gestire commesse di una analoga complessità.

Pubblicato il 11/08/2025

N. 01033/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00620/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 620 del 2025, proposto da

Luigi Gielle di Galantucci Luigi, rappresentato e difeso dall'avvocato Anna

Lillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, in

relazione alla procedura CIG B463CFE3FE;

contro

Provincia di Foggia, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Laura Mari e Ilaria Mari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Soc. Coop. Tre Fiammelle, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessio M. Viola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

R.T.I. Tre Fiammelle, R.T.I. Elettrogesele, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della determinazione n. 524/24.03.2025 del dirigente della Provincia di Foggia, Settore Appalti SUA-Contratti, recante aggiudicazione all'operatore economico primo R.T.I. "TRE FIAMMELLE-ELETTROGESUELE SRL", con sede in Foggia, via delle Casermette s.n.c., P.IVA 00123510711 della procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del d. lgs n. 36/2023, suddivisa in n. 5 lotti, per l'affidamento del contratto misto avente ad oggetto servizi di manutenzione ordinaria a canone affidati a titolo di appalto e lavori di manutenzione straordinaria affidati a titolo di accordo quadro degli immobili della Provincia di Foggia (CIG Lotto n. 1: B463CFE3FE), conosciuta dalla Gielle di Luigi Galantucci per ricezione a mezzo p.e.c. della nota della Provincia di Foggia del 25 marzo 2025, di comunicazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 90, comma 1, lettera C) e comma 2 del d.lgs. n. 36/2023;

- per quanto occorra, dei verbali della Commissione giudicatrice - in quanto afferenti al Lotto 1- (CIG B463CFE3FE) - nn.9/07.02.2025 e 10/10.02.2025, rispettivamente relativi alla apertura della offerta tecnica della controinteressata e alla sua valutazione, nonché del verbale n. 11/12.02.2025, relativo alla seduta di apertura delle offerte economiche e di pubblicazione della graduatoria definitiva;

- di ogni altro atto connesso, presupposto e/o conseguente, ancorché allo stato non conosciuto;

nonché per la declaratoria

- del diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione della gara d'appalto di cui è causa e/o di subentrare nel contratto di appalto ove fosse nelle more stipulato con il Raggruppamento controinteressato;

solo ove questo non fosse possibile, dichiarare il diritto al risarcimento del danno per equivalente, con riserva di ogni opportuna quantificazione in corso di causa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Foggia e della Soc. Coop. Tre Fiammelle;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2025 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 23 aprile 2025 e pervenuto in Segreteria in data 24 aprile 2025, la ditta individuale Luigi Gielle di Galantucci Luigi adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, al fine di sentire accogliere le domande meglio indicate in oggetto.

Esponeva in fatto che la Provincia di Foggia ha avviato la procedura di gara da cui era scaturito il presente contenzioso con determinazione n.1966/20.11.2024 avendo come obiettivo quello di affidare un contratto misto suddiviso in cinque lotti, relativo alla gestione e manutenzione di impianti antincendio, elettrici, gruppi elettrogeni, UPS e cabine MT/BT in edifici scolastici e immobili provinciali.

L'importo complessivo a base di gara era di € 1.334.400 per i servizi a canone e € 498.900 per i lavori, con il lotto 1 fissato nel suo importo ad € 411.600.

Il disciplinare di gara, approvato con determinazione n.1988/25.11.2024, richiedeva ai concorrenti di comprovare, per il lotto 1, l'esecuzione nel triennio precedente di almeno un contratto analogo di importo non inferiore a € 294.000.

Il criterio di aggiudicazione era stato individuato nell'offerta economicamente più vantaggiosa, con punteggio massimo di 100 punti (90 per l'offerta tecnica, 10 per quella economica), quest'ultima calcolata con interpolazione lineare basata sul ribasso percentuale.

Dopo l'ammissione, la commissione aveva valutato le offerte per il lotto 1, stilando la graduatoria definitiva con verbale n.11/12.02.2025; risultava primo il RTI Tre Fiammelle-Elettrogeseuele con 87.500 punti, seguito da RTI Fire Service-Elettrot Occulto (83.273), Gielle (82.910) e SPIM S.r.l. (80.540).

L'aggiudicazione al RTI primo classificato veniva formalizzata con l'atto impugnato.

La ditta ricorrente contesta l'ammissione del RTI aggiudicatario, evidenziando la mancanza del requisito di capacità tecnico-professionale della capogruppo Tre Fiammelle.

Ai sensi dell'art. 68 del D.Lgs.36/2023 e della sezione 14.3 del disciplinare, Tre Fiammelle, in quanto esecutrice del 70% del lotto, avrebbe dovuto dimostrare un contratto analogo di almeno € 205.800.

Tuttavia, a tal riguardo aveva presentato tre contratti distinti con i Comuni di Assemini, Decimoputzu e Monserrato, cumulando un importo di € 855.732,21 ma includendo prestazioni in tesi non pertinenti all'oggetto della gara, come manutenzione di impianti termici, idrico-sanitari, edili e servizi di governo.

L'analisi dettagliata degli importi specifici mostrava, in tesi, che le attività analoghe ammontavano a € 96.924,64 per Assemini, € 10.206,46 per Decimoputzu e € 88.305,94 per Monserrato.

Nessun contratto singolo raggiungeva pertanto € 205.800, né il cumulo (per un importo complessivo pari ad € 195.437,04) soddisfaceva il richiesto requisito, essendo la norma chiara sulla necessità di un unico contratto.

In tesi di parte ricorrente, la Stazione appaltante aveva dunque omesso un'istruttoria adeguata, non stralciando le voci estranee, a differenza di quanto fatto per un altro concorrente nel lotto 2, dove aveva richiesto la certificazione degli importi specificamente pertinenti.

Ciò configurava violazione dell'art. 68 D.Lgs. n. 36/2023, eccesso di potere

per carenza istruttoria e violazione della *par condicio*.

Ai fini della valutazione del proprio interesse a ricorrere, l'interessato evidenziava che l'esclusione del RTI avrebbe portato la Gielle al primo posto, poiché con il massimo ribasso (15,78%) avrebbe ottenuto 10 punti economici, superando il punteggio del secondo classificato dopo ricalcolo.

Un secondo motivo di illegittimità sussisteva, sempre in tesi, per falsa dichiarazione ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. b del D.Lgs. n. 36/2023.

Tre Fiammelle aveva attestato di aver eseguito "almeno un contratto analogo" di € 855.732,21, mentre si trattava di tre contratti autonomi, stipulati dal Consorzio Nazionale Servizi con i Comuni, come confermato dai repertori distinti e dalla convenzione regionale sarda.

Tale condotta, fornendo informazioni fuorvianti, avrebbe dovuto comportare l'esclusione dalla gara.

Nel merito, si chiedeva in sintesi l'annullamento degli atti, la declaratoria del diritto della Gielle all'aggiudicazione o al subentro nel contratto o, in via subordinata, il risarcimento del danno per equivalente.

In data 9 maggio 2025 si costituiva in giudizio la Provincia di Foggia con analitiche controdeduzioni.

In data 12 maggio 2025 si costituiva altresì in giudizio la controinteressata Soc. Coop. Tre Fiammelle, anch'essa con analitiche controdeduzioni.

All'udienza in camera di consiglio del 14 maggio 2025 l'istanza cautelare veniva respinta con ordinanza n. 154/2025.

Previo deposito di memorie conclusive e di replica ad opera di tutte le parti costituite, all'udienza del 9 luglio 2025 la causa veniva definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, preliminarmente al merito, l'eccezione di carenza di interesse sollevata dal controinteressato per applicazione del principio di invarianza è superata dalla dimostrazione, fornita dalla ricorrente, che l'aggiudicataria del secondo posto ha ottenuto il lotto 4, rendendo la ditta Gielle potenziale beneficiaria dell'aggiudicazione in caso di accoglimento del ricorso.

Nel merito, il ricorso principale è infondato e, pertanto, non può essere accolto.

Si premette che il Collegio ritiene di fare applicazione del c.d. principio della ragione più liquida e, quindi, degli artt. 24 e 111 Cost., potendo definire la causa sulla base delle questioni di più agevole soluzione, imponendosi, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, un approccio interpretativo che comporti la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo e sostituisca il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare.

In primo luogo, la doglianza concernente la presunta carenza del requisito di capacità tecnico-professionale si fonda su un'errata interpretazione del concetto di "servizi analoghi", erroneamente equiparato a servizi identici, in contrasto con l'orientamento giurisprudenziale consolidato.

La giurisprudenza amministrativa, ribadita nelle memorie difensive della Provincia e della controinteressata, chiarisce in modo univoco che la locuzione "servizi analoghi" designa prestazioni afferenti al medesimo settore imprenditoriale o professionale, non richiedendo una sovrapposibilità assoluta bensì una relazione di affinità sostanziale.

Si veda, a tal proposito e per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 5 gennaio 2024 n. 186, secondo cui "in tema di gare pubbliche, per servizi "analoghi" non deve intendersi servizi "identici", come rilevato dal primo giudice, essendo necessario ricercare elementi di similitudine fra i diversi servizi considerati, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti (Cons. Stato, Sez. V, Sent., 17/01/2023, n. 564). Si è parimenti affermato che la nozione di servizi analoghi, come noto, è quella di servizi afferenti il medesimo settore imprenditoriale o professionale (Consiglio di Stato, sez. V, 3 novembre 2021, n. 7341, Cons. Stato, Sez. V, 03/11/2021, n. 7341).".

Nel caso di specie, i contratti presentati dal RTI aggiudicatario con i Comuni di Assemini e Monserrato soddisfano autonomamente il requisito minimo di € 205.800,00, poiché includono voci quali manutenzione impianti antincendio, elettrici, idrico-sanitari e meccaniche, oggettivamente riconducibili al medesimo ambito normativo del D.M. n. 37/2008 e alla categoria SOA OG11, che disciplina attività tecnologiche interconnesse.

La circostanza che tali contratti contenessero anche prestazioni edilizie o di governo non inficia la spendibilità delle attività pertinenti, essendo sufficiente che una parte significativa delle prestazioni rientri nel settore di riferimento.

La rettifica del punto 14.1 del disciplinare, invocata dalla ricorrente, attiene esclusivamente ai requisiti di idoneità professionale e non incide sulla nozione di capacità tecnico-professionale di cui al punto 14.3, trattandosi di istituti giuridici distinti per finalità e disciplina normativa.

Pertanto, l'operato della Stazione Appaltante, nel riconoscere la sussistenza del requisito mediante i contratti citati, costituisce legittimo esercizio di discrezionalità tecnica, con ciò ponendo in essere un atto valutativo insindacabile nella presente sede in assenza di vizi di irrazionalità o irragionevolezza manifesta.

La seconda censura, relativa alla pretesa falsità delle dichiarazioni del RTI aggiudicatario, è parimenti infondata.

L'affermazione del RTI di aver eseguito "un contratto analogo" per € 855.732,21, seppur linguisticamente imperfetta in riferimento alla pluralità

dei contratti, non costituisce *immutatio veri* poiché i due contratti rilevanti

(Assemini e Monserrato) superano singolarmente la soglia richiesta,

rendendo la dichiarazione sostanzialmente veritiera nel merito della

capacità tecnica.

La giurisprudenza amministrativa condivisibilmente esclude che lievi imprecisioni dichiarative comportino automaticamente l'esclusione, demandando alla Stazione Appaltante una valutazione discrezionale sull'effettiva idoneità del concorrente.

Inoltre, la Commissione di gara ha correttamente verificato l'importo delle singole prestazioni analoghe, prescindendo dalla formulazione complessiva.

Il richiamo alla parallela vicenda Meit Multiservices non dimostra alcuna disparità di trattamento, poiché l'approfondimento richiesto all'ASL Taranto era dipeso dall'inespressività della dichiarazione originaria, priva di specificazione degli importi per singola tipologia di servizio, circostanza assente nel caso del RTI aggiudicatario.

L'insussistenza dei vizi dedotti comporta logicamente il rigetto della domanda di annullamento.

La legittimità dell'operato amministrativo è pienamente confermata dall'istruttoria condotta e dalla corretta applicazione dei criteri valutativi.

Alla luce di quanto sin qui argomentato, il ricorso non può essere accolto, in quanto di per sé infondato nel merito.

Da ultimo, in considerazione della natura e della peculiarità in fatto della presente controversia e della complessità delle valutazioni svolte, si ritengono sussistenti i presupposti di legge per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.