

Il principio di equivalenza: è possibile utilizzare materiale alternativo rispetto al computo metrico estimativo nelle gare pubbliche?

Alfonsina Capone

Il principio di equivalenza nelle gare pubbliche esercita un ruolo fondamentale nel garantire un mercato aperto, competitivo e non discriminatorio. La sentenza del TAR Lazio sottolinea l'importanza di un'interpretazione equilibrata, che favorisca la concorrenza leale e la trasparenza, evitando discriminazioni e favorendo la partecipazione dei diversi operatori economici. Il principio di equivalenza rappresenta uno strumento chiave per garantire la legittimità e l'efficacia delle procedure di affidamento pubblico, promuovendo un mercato più giusto e accessibile.

Come si applica il principio di equivalenza nelle gare pubbliche

I tecnici, oltre a gestire lavori privati, spesso partecipano alle gare pubbliche, ossia quelle procedure attraverso cui le pubbliche amministrazioni affidano lavori o prestazioni professionali a soggetti privati o altri enti. Esse sono regolate dal Codice dei contratti pubblici, DLGS. 36/2023, e si basano su principi di:

- trasparenza;
- concorrenza;
- imparzialità;
- parità di trattamento.

Nel contesto delle procedure di affidamento dei lavori, la documentazione di gara riveste un ruolo fondamentale in quanto chiarisce le esigenze della stazione appaltante e stabilisce quali siano le condizioni che gli operatori economici devono rispettare per partecipare correttamente alla procedura.

Tra i documenti fondamentali figurano il **bando di gara** e il **disciplinare** che rappresentano il riferimento principale dell'intero procedimento.

In particolare:

- il **bando** serve ad annunciare ufficialmente l'intenzione della pubblica amministrazione di affidare un contratto;
- il **disciplinare di gara** presenta le modalità di partecipazione, specificando la documentazione da produrre, le formalità da rispettare e le conseguenze in caso di inadempienza.

Potrebbe però succedere che un operatore economico offra un prodotto diverso da quello descritto nel capitolato, che al tempo stesso soddisfi le stesse esigenze della stazione appaltante.

In questo contesto si colloca il **principio di equivalenza** previsto all'art. 79 e all'Allegato II.5 del DLGS n. 36/2023. L'operatore economico, per servirsi del principio di equivalenza, deve **dimostrare che la propria offerta sia tecnicamente e funzionalmente equiparabile a quella che viene richiesta dalla stazione appaltante**. Tale principio è chiarito proprio nell'allegato II.5, Parte II-A Specifiche tecniche, DLGD n. 36/2023 secondo cui *"L'offerente dimostra, nella propria offerta, con qualsiasi mezzo appropriato, compresi i mezzi di*

prova di cui all'articolo 105 del codice, che le soluzioni proposte ottemperano in maniera equivalente alle prestazioni, ai requisiti funzionali e alle specifiche tecniche prescritti.”

A questo punto la stazione appaltante, nei confronti di un'impresa, che presenti un'offerta che si discosta dalle specifiche tecniche che vengono richieste, ma che comunque ne dimostra l'equivalenza, non può avere un atteggiamento di rifiuto dell'offerta. Bensì ha il compito di verificare se i prodotti siano tecnicamente idonei, garantendo lo stesso risultato mediante soluzioni tecniche diverse.

Il principio di equivalenza garantisce un mercato aperto, competitivo e non discriminatorio nel settore degli appalti pubblici. Il suo scopo principale è quello di assicurare che l'accesso alle gare non sia ristretto a specifiche tecniche o abbia riferimenti normativi eccessivamente vincolanti, che potrebbero quindi favorire determinati operatori economici a discapito di altri. Ecco perché gli operatori possono proporre soluzioni, prodotti o servizi che, pur non rispecchiando letteralmente le specifiche indicate dalla stazione appaltante, sono in grado di soddisfare le esigenze della pubblica amministrazione. In tale ottica il principio di equivalenza costituisce uno strumento chiave per garantire che l'affidamento dei contratti pubblici avvenga nel rispetto dei valori di non discriminazione, proporzionalità e trasparenza. Ulteriori chiarimenti in merito sono forniti dalla sentenza del TAR Lazio n. 4221/2025.

La legittimità dell'offerta equivalente sul materiale

La società ricorrente ha impugnato l'aggiudicazione di un appalto, bandito dal Ministero della Difesa, relativo alla fornitura di materiale geotessile. La procedura negoziata ha visto la partecipazione di due sole imprese, la ricorrente e la controparte.

Il disciplinare di gara, nel paragrafo dedicato alle *Caratteristiche dell'appalto e condizioni di partecipazione*, richiedeva esplicitamente la fornitura di un geotessile, in polietilene ad alta densità, tipo PAVIROCK M 301 o equivalente.

In particolare nel computo estimativo venivano indicate una serie di caratteristiche tecniche minime, tra cui:

- massa areica;
- spessore;
- resistenza a trazione;
- diametro di filtrazione;
- permeabilità.

All'apertura delle offerte, la controparte ha proposto la propria offerta con un ribasso pari al 31,16%, significativamente più elevato rispetto all'1% offerto dalla società ricorrente.

Di conseguenza, la stazione appaltante ha proposto l'aggiudicazione alla controparte, ritenendo l'offerta più vantaggiosa per l'Amministrazione.

Tuttavia, la ricorrente ha contestato la regolarità dell'aggiudicazione, sostenendo che il prodotto offerto dalla controparte fosse difforme da quello richiesto. In particolare, il materiale proposto dalla controparte sarebbe realizzato in polipropilene anziché in polietilene ad alta densità e sarebbe **privo di due caratteristiche tecniche fondamentali**:

- il diametro di filtrazione richiesto (300 µm);
- la permeabilità normale al piano (180 l/s*m).

Tali difformità, secondo la ditta ricorrente, avrebbero comportato una serie di problematiche tecniche, rendendo il materiale inefficace, con rischi di intasamento e una minore efficienza nel drenaggio delle acque meteoriche.

La società ricorrente sosteneva fortemente che le specifiche tecniche riportate nel computo estimativo fossero vincolanti e quindi dovessero essere rispettate integralmente nell'aggiudicazione del bando. Di conseguenza l'Amministrazione, a suo dire, avrebbe quindi violato i **principi di corrispondenza tra offerta e prescrizioni della *lex specialis***, accettando un prodotto che si presentava invece difforme rispetto a quanto richiesto.

Nel frattempo, il Ministero della Difesa e la controparte si sono costituiti in giudizio, sostenendo che il materiale offerto sarebbe stato ritenuto comunque idoneo, ovvero equivalente, alle specifiche tecniche indicate nella documentazione di gara.

Il cuore della sentenza è il principio di equivalenza, sancito dall'art. 79 e dall'Allegato II.5 del nuovo Codice dei contratti pubblici (DLGS N. 36/2023), infatti il TAR specifica che *"Il principio di equivalenza, già codificato dall'art. 68, comma 7, d.lgs. n. 50 del 2016 (previgente Codice dei contratti pubblici) e, oggi, dall'art. 79 e dall'Allegato II.5, Parte II, lett. A, n. 7 e n. 8 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 63, comporta che un'offerta non possa essere esclusa sulla base del meccanico riscontro per cui i prodotti o i servizi non sono muniti della specifica certificazione tecnica richiesta, qualora l'impresa dimostri che essi sono sostanzialmente e funzionalmente equivalenti alle specifiche richieste (v. TAR Lazio, II-quater, 6 novembre 2023, n. 16435).(...) La lex specialis si è attenuta alle disposizioni suddette e, al fine di conformarsi alla clausola di equivalenza, nel computo estimativo (doc. 4 ric. richiamato dal disciplinare al par. 6, punto 3) ha previsto che il materiale geotessile oggetto della fornitura fosse "tipo PAVIROCK M 301 o equivalente".(...) i requisiti del prodotto riportati nello stesso computo estimativo, come "caratteristiche minime", altro non sono che le caratteristiche che descrivono il prodotto a marchio PAVIROCK M 301 nella scheda tecnica di detto prodotto. (...) tuttavia, lo stesso documento di gara faceva salva la fornitura di un "prodotto equivalente"."*

Secondo il principio di equivalenza non è possibile escludere, quindi, un'offerta solo perché i prodotti proposti non possiedono le medesime certificazioni o caratteristiche formali richieste, **purché sia dimostrata la sostanziale e funzionale equivalenza** con le specifiche dell'appalto. In effetti, la *lex specialis* di gara faceva espliciti riferimento a prodotti "equivalenti" al PAVIROCK M 301, escludendo ogni intento discriminatorio o di chiusura del mercato.

Alla luce di tale chiarimento, l'Amministrazione non era vincolata ad accettare unicamente il prodotto indicato nominalmente nei documenti di gara, purché l'offerta risultasse **equivalente** sotto il **profilo tecnico e prestazionale**. Da ciò scaturisce il non accoglimento del ricorso, ritenendo l'offerta della controparte legittima, anche se le caratteristiche tecniche non erano coerenti col bando, ma comunque funzionalmente idonee all'impiego previsto.

Tale sentenza è estremamente importante in quanto sottolinea il delicato equilibrio tra il rispetto formale delle specifiche tecniche e l'esigenza di garantire una concorrenza effettiva e non discriminatoria. Infatti, il compito delle stazioni appaltanti non solo è di vigilare sul prezzo, ma anche sulla reale qualità ed equivalenza delle offerte ricevute. Ne scaturisce che il principio di equivalenza non debba rappresentare uno scudo per approssimazioni nell'aggiudicazione, bensì esso nasce per garantire una valutazione attenta, trasparente e responsabile.