

TAR Campania, Sezione Quarta, Sentenza n. 1506 del 3 marzo 2026

Appalti pubblici – Servizi analoghi – Da verificare omogeneità funzionale – RTI – Verifica su esperienza effettivamente maturata – No rigida corrispondenza tra quote

Publicato il 03/03/2026

N.01506/2026 REG.PROV.COLL.

N.05514/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5514 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...) S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

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

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- 1) della determina dell'Amministratore Unico n. 63 dell'11.09.2025, avente ad oggetto "Aggiudicazione. Procedura di gara aperta ai sensi degli artt. 71 e 59, comma 3, lett. a) del d. lgs. n. 36/2023 relativa all' affidamento di un *“accordo quadro, delle attività di sorveglianza sanitaria, delle indagini ambientali, dei monitoraggi, degli esami strumentali ai sensi del d. lgs. 81/08 e delle prestazioni complementari per i dipendenti della (...) S.p.a. CIG_ (...)”*”;
- 2) di tutti i verbali di gara, in seduta pubblica e riservata, nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione della (...) S.r.l. dalla gara in oggetto;
- 3) di tutti gli atti e verbali relativi al procedimento di verifica del possesso dei requisiti generali e speciali dichiarati in gara dall'operatore economico aggiudicatario, nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione della (...) S.r.l. dalla gara in oggetto;
- 4) di tutti gli atti e verbali relativi al procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta presentata dall'operatore economico aggiudicatario, nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione della (...) S.r.l. dalla gara in oggetto;
- 5) di tutti gli atti preparatori, presupposti, conseguenti e comunque connessi ai precedenti;

nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto di appalto, qualora già stipulato o in corso di stipulazione, e per l'accertamento del diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione della relativa commessa, subentrando, ove del caso, nell'esecuzione della stessa.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (...) S.R.L. il 31\10\2025:

Annullamento, previa sospensiva:

- 1) della determina dell'Amministratore Unico della (...) S.p.A. n. 63 dell'11.09.2025, avente ad oggetto "Aggiudicazione. Procedura di gara aperta ai sensi degli artt. 71 e 59, comma 3, lett. a) del d. lgs. n. 36/2023 relativa all' affidamento di un *“accordo quadro, delle attività di sorveglianza sanitaria, delle*

indagini ambientali, dei monitoraggi, degli esami strumentali ai sensi del d. lgs. 81/08 e delle prestazioni complementari per i dipendenti della (...) S.p.a. CIG_ (...);

2) di tutti i verbali di gara, in seduta pubblica e riservata, nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione della (...) S.r.l. dalla gara in oggetto;

3) di tutti gli atti e verbali relativi al procedimento di verifica del possesso dei requisiti generali e speciali dichiarati in gara dall'operatore economico aggiudicatario, nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione della (...) S.r.l. dalla gara in oggetto;

4) di tutti gli atti e verbali relativi al procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta presentata dall'operatore economico aggiudicatario, nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione della (...) S.r.l. dalla gara in oggetto;

5) di tutti gli atti preparatori, presupposti, conseguenti e comunque connessi ai precedenti; nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto di appalto, qualora già stipulato o in corso di stipulazione, e per l'accertamento del diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione della relativa commessa, subentrando, ove del caso, nell'esecuzione della stessa;

nonché, a mezzo dei presenti motivi aggiunti, per l'annullamento, previa sospensiva, dei medesimi provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della (...) S.p.A. e della (...) S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2026 la dott.ssa Germana Lo Sapia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Collegio rileva, preliminarmente, che alla luce del principio di sinteticità e concisione ex art. 3 c.p.a. e di quanto disposto dall'art. 120 comma 6 c.p.a., che impone il deposito della sentenza entro termini particolarmente ristretti, la presente decisione è redatta in forma semplificata.

Pertanto, ai fini della ricostruzione della vicenda procedimentale e dell'illustrazione analitica delle censure contenute nel ricorso introduttivo e nel ricorso per motivi aggiunti cd. propri, si rinvia agli atti di causa e agli scritti difensivi.

Giova solo precisare:

- in fatto, che la (...) S.p.A. ha indetto una procedura di gara aperta, ai sensi degli artt. 71 e 59, comma 3, lett. a) del D.lgs. n. 36/2023 per l'affidamento di un *“accordo quadro, delle attività di sorveglianza sanitaria, delle indagini ambientali, dei monitoraggi, degli esami strumentali ai sensi del d.lgs. 81/08 e delle prestazioni complementari per i dipendenti della (...) S.p.A.”* per un importo stimato pari ad € 441.530,00 oltre IVA di cui € 4.500,00 stimati per oneri per la sicurezza interni non soggetti a ribasso e che il disciplinare di gara (punto 6.3) richiedeva, quale requisito di capacità tecnico-professionale, l'esecuzione, negli ultimi dieci anni, di almeno un servizio analogo di *“sorveglianza sanitaria”* per un importo minimo pari a € 200.000,00, svolto in favore di aziende con almeno 650 dipendenti, da comprovare mediante idonea documentazione;

- in diritto, che le questioni prospettate da parte ricorrente, classificatasi seconda, concernono, per un verso, la corretta applicazione di tale clausola, sia in ordine al canone dell'analogia del servizio già prestato; sia in relazione alla riferibilità all'intero RTI aggiudicatario dell'esperienza pregressa; per l'altro, alla presunta illegittimità del giudizio di congruità dell'offerta.

2. Il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti, che ne integra le censure alla luce dei documenti esibiti dopo l'aggiudicazione, sono infondati.

3. Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce la carenza del requisito di capacità tecnico-professionale previsto dall'art. 6.3 del disciplinare di gara, in

asserita violazione degli artt. 99 e 100 del d.lgs. n. 36/2023 e della *lex specialis*.

Non sarebbe configurabile quale “*servizio analogo*” l'accordo quadro precedentemente stipulato dall'aggiudicataria con l'Unione dei Comuni del (...), poiché avente ad oggetto una pluralità di prestazioni eterogenee, comprensive sia di servizi tecnici sia di servizi alla persona, neanche adeguatamente provate.

3.1. La doglianza non è condivisibile, né con riguardo al profilo dell'analogia, né con riguardo al profilo della prova dell'effettiva esecuzione (motivi aggiunti I e II.1.).

3.2. L'oggetto dell'appalto in controversia si configura come un servizio tecnico-sanitario complesso, come si evince dal punto 3 del disciplinare di gara.

Esso si sostanzia, in particolare, in una prestazione specialistica a carattere integrato, che coniuga profili medico-sanitari e tecnico-ambientali e che, per espressa previsione del punto 3 del disciplinare, è connotata da una chiara unitarietà funzionale.

Il disciplinare infatti chiarisce che l'appalto è costituito da un unico lotto, in quanto le prestazioni sono tecnicamente interdipendenti, organizzativamente integrate e funzionalmente inscindibili. Tutte le prestazioni sono peraltro riconducibili all'attuazione della disciplina prevenzionistica di cui al d.lgs. 81/2008 (“*Il servizio comprende tutte le prestazioni necessarie agli adempimenti previsti dal D. Lgs n. 81/2008 in materia di Sicurezza e Salute dei Lavoratori sui luoghi di Lavoro, con particolare riferimento alla attività di Sorveglianza Sanitaria e del Medico Competente, ivi comprese le procedure vaccinali previste dai protocolli in essere*”, punto 3 comma 2 del disciplinare).

Per “sorveglianza sanitaria”, richiamata al punto 6.3 del disciplinare in relazione al requisito di capacità tecnica e professionale, deve intendersi – secondo l'interpretazione letterale della normativa speciale di riferimento – l'insieme degli atti medici finalizzati alla tutela dello stato di salute e della sicurezza dei lavoratori in rapporto all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionale e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, come espressamente definito dall'art. 2,

comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 81/2008.

Ciò nondimeno, la Stazione Appaltante ha correttamente evitato una lettura meramente atomistica e formalistica della locuzione, optando per un'interpretazione sistematica e teleologica, coerente con la ratio del requisito richiesto.

In particolare, l'Amministrazione ha valorizzato, da un lato, la nozione – ormai consolidata nella giurisprudenza e nella prassi applicativa – di “servizio analogo” ai fini della dimostrazione dell'esperienza pregressa dell'operatore economico, che impone di accertare l'effettiva omogeneità funzionale delle prestazioni svolte rispetto a quelle oggetto di affidamento, e non una loro pedissequa identità nominalistica; dall'altro lato, ha considerato in concreto l'oggetto della commessa, verificando la coerenza sostanziale delle attività pregresse dichiarate con le esigenze tecnico-professionali sottese al contratto.

Ne deriva che l'interpretazione accolta dall'Amministrazione risulta conforme ai principi di proporzionalità, ragionevolezza e *favor participationis*, in quanto idonea a garantire un adeguato livello di selezione qualitativa senza introdurre restrizioni indebite o formalismi non giustificati rispetto alla finalità sostanziale del requisito e pienamente coerente con il quadro normativo di riferimento.

3.3. Sotto questo ultimo profilo, deve osservarsi che l'art. 3 del d. lgs. 31 marzo 2023. n. 36 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità.

In questa prospettiva, l'art. 100, comma 11, terzo periodo, del d. lgs. n. 36 del 2023 statuisce che le stazioni appaltanti possono, altresì, richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità tecnica e professionale di aver eseguito negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati.

Il punto di equilibrio fra l'esigenza selettiva e quella pro-concorrenziale è rinvenibile nell'art. 10, comma 3, del d. lgs. n. 36 del 2023, disposizione collocata tra i *"principi generali"*. In base a tale norma, il sistema dei requisiti deve essere comunque interpretato in funzione pro-concorrenziale, nell'ottica del legislatore, anche a favore della possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese (cui peraltro risponde anche la logica della tassatività delle cause di esclusione). Tale assetto si pone in linea con l'art. 59 della direttiva n. 2014/24/UE, che riconosce all'amministrazione *"un ampio potere discrezionale nella determinazione di tali criteri"*, attribuendo allo Stato membro l'autonomia necessaria ad assicurare l'affidabilità dell'affidatario (Cgue, sez. I, 7 settembre 2023, C-601/21).

I requisiti speciali che, nell'esercizio del potere di valutazione discrezionale dell'Amministrazione, possono essere previsti devono pertanto, in primo luogo, essere *"attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto"*; e, in secondo luogo, devono essere determinati tenendo comunque presente *"l'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti e favorendo, purché sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l'esigenza di realizzare economie di scala funzionali alla riduzione della spesa pubblica, l'accesso al mercato"*.

3.4. In tale quadro, anche la nozione di *"servizi analoghi"* (e non *"identici"*) è volta a bilanciare l'esigenza di selezionare un contraente qualificato con il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche che però, in tale contesto specifico e, per espressa scelta normativa evincibile dal comma 3 sopra citato, è destinato a prevalere (*"La richiesta di esperienza in servizi analoghi non è invece funzionale, considerata la prospettiva proconcorrenziale delle direttive, alla creazione di una riserva a favore degli imprenditori già presenti sul mercato. I requisiti di esperienza in servizi analoghi sono sì funzionali a filtrare l'ingresso in gara dei concorrenti dotati di una professionalità coerente con le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico, così da garantire l'affidabilità della commessa; ma, nella prospettiva proconcorrenziale delle direttive, essi non possono rivelarsi ostacoli di fatto all'accesso al mercato, fungendo come "riserva" a favore degli operatori già presenti sul mercato in*

uno specifico settore. Infatti la funzione proconcorrenziale prevale sulle esigenze di affidabilità: si pensi al fatto che non risulta direttamente rilevante in sede di indizione di gara la posizione del contraente uscente (che sia risultato particolarmente affidabile) e che, anche negli appalti di importo inferiore alla soglia eurounitaria, vige il principio di rotazione (art. 49 del d. lgs. n. 36 del 2023)” Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2026, n. 1345).

3.5. Tanto premesso, ritiene il Collegio che il principio generale desumibile dall'art. 10, comma 3, del d. lgs. n. 36 del 2023 non operi soltanto nella fase genetica di predisposizione della *lex specialis*, ma assuma anche la funzione di criterio ermeneutico vincolante nella successiva fase applicativa e, quindi, costituisca parametro imprescindibile dell'odierno sindacato giurisdizionale.

Proprio in forza di tale valenza sistematica, le clausole della *lex specialis* che richiedono l'esperienza in “*servizi analoghi*” non possono essere interpretate in modo atomistico o meramente letterale, bensì devono essere lette in coerenza con l'oggetto complessivo del contratto posto a gara, quale risultante dalla sua configurazione funzionale, poiché l'esperienza è richiesta nella prospettiva della garanzia di affidabilità rispetto alla nuova commessa.

Ne consegue che, ove l'oggetto dell'appalto sia unitario e strutturalmente integrato, anche la valutazione dell'analogia non può essere circoscritta ad una singola componente della prestazione, isolata dal contesto nel quale essa si inserisce.

Un'interpretazione che frazioni l'oggetto in segmenti autonomi, ai soli fini escludenti, finirebbe infatti per alterare la configurazione dell'affidamento operata dalla stazione appaltante e per introdurre, in via interpretativa, un requisito più restrittivo di quello desumibile dalla *lex specialis*, con conseguente frustrazione della finalità pro-concorrenziale che il legislatore ha espressamente inteso presidiare (“*l'interpretazione della lex specialis di gara deve essere condotta secondo criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, in modo da escludere soluzioni interpretative eccessivamente restrittive e con un effetto sostanzialmente anticoncorrenziale, e ciò in omaggio al pacifico insegnamento della giurisprudenza che impone, in caso di dubbi esegetici, la soluzione che consenta la massima*

partecipazione alla gara?” Cons. St., sez. V, 15 febbraio 2024 n. 1510; “*l’analogia fra i servizi nei quali è stata acquisita esperienza da parte dell’operatore economico e i servizi oggetto di gara deve essere valutata considerando plurimi aspetti, quali le prestazioni concretamente rese, la similitudine, anche parziale, delle stesse, la rilevanza, anche in termini di perizia richiesta, il settore di appartenenza, la funzione svolta dalle prestazioni e ogni altro profilo dal quale possa desumersi l’acquisizione di un’esperienza che, seppur non identica, assicuri l’affidabilità professionale del concorrente, così da escludere l’analogia nel caso in cui non si riscontrino profili di similitudine o comunanza e considerando comunque anche il mercato di riferimento e le caratteristiche dello stesso in termini di situazione concorrenziale?*” Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2025 n. 9970; da ultimo anche Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2026, n. 1345, già citata).

3.6. Applicando tali coordinate ermeneutiche alla controversia in esame, l’analogia dei servizi, vantati come pregressa esperienza, deve misurarsi, in concreto, con l’oggetto unitario dell’appalto avente ad oggetto la stipulazione di un accordo quadro.

Come accennato, la stazione appaltante ha espressamente configurato l’affidamento come unico lotto, motivando tale scelta con la stretta interdipendenza tecnica e organizzativa delle diverse prestazioni, la cui separazione comprometterebbe la funzionalità e l’efficienza del servizio, complessivamente inteso.

Tale configurazione dell’oggetto non può pertanto rimanere neutra nella fase di verifica del requisito esperienziale, già destinato ad interpretarsi in senso elastico, in ragione del dettato normativo di cui all’art. 10 comma 3 citato, poiché un’interpretazione volta a frammentare l’oggetto, per circoscrivere l’analogia a una sola delle sue componenti, condurrebbe ad un risultato paradossale, ossia quello di riconoscere l’unitarietà del servizio ai fini dell’aggiudicazione, ma non ai fini della “qualificazione”.

3.7. Alla luce delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, la censura deve

ritenersi infondata.

L'assunto della ricorrente muove infatti da una impostazione non condivisibile, poiché frammenta l'Accordo Quadro, fatto valere quale esperienza pregressa, in una pluralità di segmenti autonomi ("servizi tecnici" da un lato e "servizi alle persone" dall'altro), per poi circoscrivere l'analogia alla sola componente "*servizi alle persone*" e, conseguentemente, prospettare la riduzione dell'importo spendibile ai fini qualificatori (con la relativa sua insufficienza).

Tuttavia, come già evidenziato, l'oggetto della gara è configurato come servizio unitario e funzionalmente integrato, strutturato in unico lotto proprio in ragione della stretta interdipendenza tra le diverse prestazioni.

L'analogia, pertanto, deve essere apprezzata in relazione alla funzione complessiva del servizio richiesto e non mediante una scomposizione atomistica delle singole attività; ciò, senza peraltro considerare che anche l'Accordo Quadro, stipulato con l'Unione dei Comuni del (...) — pur articolato in "*servizi tecnici*" e "*servizi alle persone*" — presenta una configurazione unitaria e integrata, afferendo complessivamente all'ambito della salute e sicurezza sul lavoro, nel quale le attività di sorveglianza sanitaria, formazione, supporto organizzativo, redazione di documenti prevenzionistici e gestione dei rischi costituiscono segmenti funzionalmente coordinati di un medesimo sistema.

Quanto al profilo probatorio, la Stazione Appaltante ha ritenuto, all'esito dell'istruttoria, che le prestazioni eseguite fossero idonee ad integrare il requisito richiesto, sulla base della documentazione prodotta (in particolare doc. 5 - ossia attestazioni di corretta esecuzione delle attività per un ammontare complessivo pari ad euro 227.715,62), la cui valenza probatoria è pienamente coerente con le indicazioni rinvenibili comunque nel punto 6.3. della *lex specialis* ("*La comprova del requisito è fornita mediante uno o più dei seguenti documenti: - certificati rilasciati dall'amministrazione/ente contraente, con l'indicazione dell'oggetto, dell'importo e del periodo di esecuzione; - contratti stipulati con le amministrazioni pubbliche, completi di copia delle fatture*

quietanzate ovvero dei documenti bancari attestanti il pagamento delle stesse; - attestazioni rilasciate dal committente privato, con l'indicazione dell'oggetto, dell'importo e del periodo di esecuzione; - contratti stipulati con privati, completi di copia delle fatture quietanzate ovvero dei documenti bancari attestanti il pagamento delle stesse").

In conclusione, il riconoscimento dei “servizi analoghi” rientra legittimamente nell'ambito della discrezionalità tecnica della committente e non appare inficiata da travisamenti od evidenti illogicità, proprio alla luce dei canoni interpretativi sopra considerati.

4. Con il secondo motivo aggiunto (II.2), parte ricorrente deduce l'illegittimità dell'ammissione dell'aggiudicataria per avere la Stazione Appaltante ritenuto validamente dimostrato il requisito del *servizio analogo* mediante un contratto stipulato ed eseguito dall'aggiudicataria in forma di *associazione temporanea di imprese*, unitamente alla dott.ssa (...) (medico del lavoro) e all'ing. (...), in qualità di mandanti.

4.1. Secondo la prospettazione di parte ricorrente, il requisito di capacità tecnico-professionale avrebbe potuto essere speso, dalla controinteressata, esclusivamente nei limiti della quota di prestazioni effettivamente eseguite nell'ambito del raggruppamento, non potendo la mandataria avvalersi dell'intero importo del contratto, facendolo valere come requisito di capacità e professionalità, esperienze non direttamente riferibili alla sua “quota” di esecuzione.

La questione è squisitamente giuridica ed è stata recentemente esaminata dalla giurisprudenza, con la dovuta distinzione tra le tipologie dell'oggetto dei contratti di appalto (Cons. Stato, Sez. V, 5 dicembre 2025, n. 9599).

4.2. Va osservato che la disciplina sulla presentazione dell'offerta da parte dei raggruppamenti temporanei di impresa o dei consorzi ordinari è oggi contenuta nell'art. 68 d.lgs. 36/2023.

In particolare, il comma 2 prevede che, in sede di offerta, il singolo operatore

economico riunito o consorziato indichi specificamente le categorie di lavori o parti di servizio o fornitura che si impegna a realizzare. Il comma 11 sancisce che, fermo restando l'impegno ex comma 2, *“i raggruppamenti e i consorzi sono ammessi alla gara se gli imprenditori o altro raggruppamento che vi partecipano, oppure gli imprenditori consorziati, abbiano complessivamente i requisiti relativi alla capacità economica e finanziaria e alle capacità tecniche e professionali”*.

La norma, tuttavia, non introduce, con riferimento ai servizi e alle forniture, una regola generale e inderogabile di necessaria corrispondenza quantitativa tra quota di esecuzione e quota di requisiti posseduti dal singolo operatore, né impone una automatica valutazione *pro quota* dell'esperienza maturata in precedenti rapporti associativi.

4.3. La giurisprudenza sopra richiamata ha precisato che la regola della spendita (solo) *pro quota* dei servizi eseguiti in ATI non può essere applicata in modo automatico e meramente aritmetico; occorre, piuttosto, accertare la concreta partecipazione dell'impresa all'esecuzione del servizio e considerare, in via prioritaria, la configurazione dell'affidamento quale risultante dalla valutazione tecnico-giuridica operata dalla Stazione appaltante, nell'esercizio della sua discrezionalità tecnica.

In particolare, il requisito di capacità tecnica e professionale non è finalizzato a misurare una percentuale formale di attività, ma a verificare l'esperienza realmente maturata nell'esecuzione del contratto.

Ne consegue che, quando il servizio sia stato svolto in forma unitaria e integrata, la verifica deve essere sostanziale e non formalistica, valorizzando il ruolo effettivamente assunto dall'operatore economico nell'organizzazione e gestione del contratto eseguito in forma associata.

4.4. Da ciò consegue che è rimessa alla specifica disciplina di gara la scelta di stabilire se i requisiti debbano essere posseduti dal singolo operatore e non dal raggruppamento nel suo complesso.

Una lettura rigidamente *pro quota*, oltre che non trovare per gli appalti di servizi nessuna base normativa di riferimento, rischierebbe di snaturare la funzione del raggruppamento temporaneo quale modulo organizzativo unitario e di penalizzare ingiustificatamente operatori che hanno maturato esperienza in contesti organizzativi complessi; ma, soprattutto, di introdurre un requisito più restrittivo rispetto a quanto richiesto dalla *lex specialis*, nelle ipotesi in cui, in tale sede, l'Amministrazione appaltante non si sia pronunciata precisamente in merito (come nella fattispecie in esame).

4.5. Anche sotto questo più specifico profilo, l'interpretazione della *lex specialis*, in mancanza di una espressa scelta a monte, chiaramente adottata dalla Stazione appaltante, deve restare, d'altra parte coerente, con il principio di proporzionalità e con il "principio generale" di cui all'art. 10, comma 3, del d. lgs. n. 36 del 2023, già menzionati; come osservato, infatti, *"l'art. 68, comma 11, ha natura derogabile, contrariamente a quanto ritenuto nella sentenza impugnata. Difatti, ai sensi dell'art. 68, comma 4, lett.b, le stazioni appaltanti possono specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti in materia di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive, per cui la lex specialis (se proporzionata e giustificata da motivazioni obiettive) prevale sulla norma generale. Tale prevalenza opera sia laddove la lex specialis preveda una disciplina più severa di quella generale dettata dal legislatore, sia laddove, al contrario, stabilisca una disciplina meno severa, vista la regola generale, derivante dallo steso par. 63, comma 1, della direttiva UE 2014/24, ai sensi del quale "per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 3, e i criteri relativi alle capacità tecniche e professionali stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 4, un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi". Pertanto, rientra nella discrezionalità della stazione appaltante sia stabilire il fatturato necessario per la qualificazione delle imprese, sia la fissazione delle quote di qualificazione che devono essere*

possedute dalle imprese partecipanti ai raggruppamenti?” (Cons. Stato, Sez. V, 9599/2025, cit.).

4.6. Nel caso in esame, l’aggiudicataria presenta, nella sua totalità e complessivamente, i requisiti richiesti dall’art. 6.3 del disciplinare di gara. In assenza di una precisazione in tal senso, *“alla stregua dell’interpretazione sistematica dei commi 2, 4 e 11 dell’art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023, per gli appalti di servizi e forniture, la regola generale suppletiva è quella del possesso del requisito di capacità tecnica in capo al soggetto collettivo nel suo insieme (esattamente come nel passato)”* poiché non è rinvenibile, nel caso di specie, una *“specifica previsione della legge di gara che, alla luce della peculiarità della prestazione, imponga il possesso pro quota o pro parte da parte dei singoli raggruppati esecutori”* (Cons. 9599/2025 citata).

La censura pertanto non può essere accolta.

5. Con il terzo motivo del ricorso per motivi aggiunti, parte ricorrente contesta la legittimità del giudizio di congruità espresso, dalla stazione appaltante, ai sensi dell’art. 110 del d.lgs. n. 36/2023, deducendo l’asserita presenza di incongruenze e carenze nelle giustificazioni rese dall’aggiudicataria e prospettando vizi di illogicità manifesta, insufficiente motivazione e carenza d’istruttoria.

Le doglianze articolate dalla ricorrente si appuntano su specifiche voci di costo e su singoli aspetti dell’offerta economica, senza prospettare – come eccepito dalla Stazione appaltante – elementi idonei a dimostrare una complessiva inattendibilità dell’offerta nel suo insieme.

5.1. Come noto, l’art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 disciplina il procedimento di verifica dell’anomalia delle offerte, attribuendo alla stazione appaltante il potere di richiedere chiarimenti e di valutare la sostenibilità complessiva dell’offerta presentata e limitando, alla luce della natura tecnico-discrezionale del giudizio riservato alla Stazione appaltante, il sindacato giurisprudenziale alle ipotesi di manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti.

Il procedimento di verifica dell’anomalia è volto, pertanto, ad accertare la

complessiva sostenibilità economica dell'offerta, ossia la sua attendibilità in funzione della corretta esecuzione dell'appalto. Si tratta di una valutazione globale e sintetica, fondata su apprezzamenti tecnico-discrezionali caratterizzati da un inevitabile margine di opinabilità, come osservato dalla consolidata giurisprudenza, anche recente (Cons. Stato, Sez. V, 7 ottobre 2025, n. 7819; Cons. Stato, Sez. VII, 25 novembre 2025, n. 9240, Cons. Stato, Sez. III, 4 novembre 2025, n. 8574).

Ne discende che il sindacato del giudice amministrativo non è sostitutivo, ma limitato alla verifica della manifesta e macroscopica illogicità, irragionevolezza od erroneità della valutazione amministrativa.

5.2. Può aggiungersi che tale connotazione, già evincibile dalla normativa previgente, è ancora più valorizzata nell'impianto normativo del D. Lgs. 36/2023, che ha indicato tra i principi chiave anche quello della "fiducia" nei riguardi dell'iniziativa, dell'autonomia decisionale e, come espressamente riferito dal comma 2 dell'art. 2, anche delle valutazioni e scelte dei funzionari che operano per conto dell'Amministrazione.

Pertanto, da un lato, la verifica di anomalia non è diretta alla ricerca di singole inesattezze o scostamenti puntuali nelle voci di prezzo, bensì alla verifica dell'affidabilità complessiva dell'offerta; dall'altro l'onere motivazionale si atteggia diversamente, a seconda che il giudizio di congruità sia negativo o meno, poiché, mentre nel primo caso - che conduce all'esclusione dell'offerta - la motivazione deve essere approfondita, analitica e puntuale, nei casi in cui l'offerta è valutata come affidabile e sostenibile, non è imposto alcun onere di specifica motivazione in capo alla Stazione appaltante (*"in tema di riparto degli oneri di allegazione e di prova in tema di anomalia dell'offerta, è altrettanto consolidato l'orientamento giurisprudenziale in base al quale "l'obbligo di motivazione da parte della stazione appaltante sussiste solo in caso di giudizio negativo, non richiedendosi motivazione analitica in caso di giudizio positivo; in tale eventualità, quando cioè la stazione appaltante abbia concluso favorevolmente il sub-procedimento di anomalia dell'offerta della controinteressata, spetta al concorrente che contesta l'aggiudicazione e il giudizio*

di anomalia positivo dedurre le cause specifiche dell'insostenibilità ed offrire gli elementi a sostegno di tali deduzioni, dai quali il giudice amministrativo possa evincere che la valutazione tecnico discrezionale dell'amministrazione sia stata, come detto, manifestamente irragionevole o travisata. Resta, in ogni caso, escluso sia un sindacato giurisdizionale che, diversamente da quanto indicato con riferimento al procedimento di valutazione, operi un'analisi atomistica delle singole componenti economiche; sia, come osservato dalla consolidata giurisprudenza, che esso si articoli in una autonoma verifica della congruità dell'offerta (cfr. Consiglio di stato, Sez. V, 29 luglio 2022, n. 6696)” (Cons. giust. amm. Sicilia, 13 ottobre 2025, n. 756).

5.3. Nel caso di specie, le doglianze articolate dalla ricorrente si concentrano su specifici profili dell'offerta economica, senza tuttavia evidenziare elementi strutturali tali da dimostrare la complessiva inattendibilità dell'offerta medesima, essendo così volte a sollecitare un sindacato analitico e frammentato, non consentito dal sistema normativo.

Le predette censure investono, in particolare, il monte ore previsto per le attività amministrative, il fabbisogno del personale infermieristico, la formulazione sintetica della voce relativa alle analisi cliniche, l'asserita mancata esplicitazione dei costi del software gestionale, l'omessa quantificazione delle indagini ambientali, le migliorie offerte, le spese di trasferta e le attività una tantum.

Tuttavia, tali rilievi si fondano su stime ipotetiche e su ricostruzioni alternative dei costi — quali il tempo medio necessario per ciascuna pratica, la durata presunta delle sedute, o il costo medio di una trasferta — che esprimono una diversa valutazione rispetto a quella compiuta dalla Stazione Appaltante, ma non evidenziano, di quella effettivamente svolta, e che mirano a censurare, un errore manifesto, un travisamento dei fatti od una macroscopica irragionevolezza.

Le contestazioni, in sostanza, procedono per aggregazione di criticità isolate, assumendo che la presunta sottostima di singole voci determini automaticamente l'anomalia dell'intera offerta, senza confrontarsi con la valutazione globale e sintetica, operata dall'Amministrazione, né con l'eventuale presenza di

compensazioni interne o margini di utile, idonei ad assorbire scostamenti parziali.

Il motivo deve, conseguentemente, essere respinto.

6. In conclusione, il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti vanno rigettati.

Le questioni interpretative prospettate con le prime due censure esaminate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite, tra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Germana Lo Sapio, Consigliere, Estensore

Valeria Nicoletta Flammini, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Germana Lo Sapio

IL PRESIDENTE

Paolo Severini

IL SEGRETARIO