TAR Calabria, Sezione Seconda, Sentenza n. 2111 del 30 ottobre 2026

Appalti pubblici – Mancata suddivisione in lotti – Necessaria motivazione rafforzata – Non può essere generica ma basata su elementi oggettivi e risultanze istruttorie

Pubblicato il 30/10/2026

N. 02111 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 00515/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 515 del 2026, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), che si dichiarano antistatari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

(...), non costituita in giudizio;

Azienda Ospedaliera Universitaria "(...)", in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda per il Governo della Sanità della Regione (...) – Azienda Zero, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...) Soc. Coop., Covisian S.p.A., Consorzio (...), (...) S.p.A., (...) S.p.A., (...) S.r.l., (...) Soc. Coop., (...) S.p.A., (...) S.r.l., non costituiti in giudizio;

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

(...) S.r.l. e (...) S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a) della deliberazione n. 254 del 13 marzo 2026 del Commissario Straordinario dell'AOU "(...)" di decisione a contrarre per l'indizione di un appalto specifico, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento da parte dell'AOU "(...)", in qualità di Azienda capofila, del "*Servizio di contact center per le prenotazioni sanitarie nella Regione* (...)" nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione (SDAPA) di (...) per i "*Servizi di contact center*" ed approvazione di: Lettera di invito; Disciplinare (o capitolato d'oneri) e relativi allegati; Capitolato speciale d'appalto; "Request.xml" del

Documento di gara unico europeo (DGUE); Modello domanda di partecipazione e dichiarazioni integrative; Modello dichiarazione anti pantouflage; Modello liberatoria ostensione atti; Modello dichiarazione tracciabilità flussi; Modello

dichiarazione di avvalimento; Modello offerta economica analitica; Modello dichiarazione motivazioni sul ribasso; Regole del Sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione; Patto di integrità; Informativa trattamento dati; Modello L.R 27 novembre 2023, n. 51;

b) della deliberazione n. 349 del 10 aprile 2026 del Commissario Straordinario dell'AOU "(...)" con la quale si è provveduto a rettificare la deliberazione sub a);

c) dell'appalto specifico, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento da parte dell'AOU "(...)", in qualità di Azienda capofila, del "*Servizio di contact center per le prenotazioni sanitarie nella Regione Calabria*" nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione (SDAPA) di (...) per i "*Servizi di contact center*", pubblicato sul sito dell'AOU "(...)" in data 17 marzo 2026 - ID APPALTO 6149816;

d) se ed in quanto lesiva, della nota prot. n. 118010 del 11 febbraio 2026 – richiamata nella deliberazione sub a) – con la quale il Dirigente Generale del Dipartimento Salute e Welfare della Regione (...) ha espresso formale nulla osta affinché l'AOU "(...)" assuma l'incarico di Azienda capofila per l'espletamento della procedura di gara;

e) di ogni altro atto presupposto e/o connesso e conseguente, sin da ora da intendersi impugnati per illegittimità derivata dai vizi in questa sede denunciati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione (...), dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "(...)", di (...) S.p.A., di (...) S.r.l., di (...) S.p.A. e dell'Azienda per il Governo della Sanità della Regione Calabria – Azienda Zero;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2026 il dott. Vittorio

Carchedi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Con bando pubblicato in data 17 marzo 2026, l'Azienda Ospedaliera Universitaria "(...)" (di seguito "AOU "(...)"), agendo come azienda capofila regionale, ha indetto un appalto specifico, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento del "[s]*ervizio di contact center per le prenotazioni sanitarie nella Regione* (...)". Il valore dell'appalto è stato stimato in euro 32.527.740,00 (base di gara), elevabile fino a euro 45.538.863,00, includendo le opzioni di proroga e le eventuali variazioni contrattuali. Il criterio di aggiudicazione prescelto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. Con il ricorso meglio specificato in epigrafe, (...) S.r.l. (di seguito "(...)") ha impugnato la determinazione a contrarre e la *lex specialis*, per i seguenti motivi.

2.1. Con il primo motivo di ricorso, si deduce la violazione dei principi generali del d.lgs. n. 36/2023 e dei principi dell'Unione Europea, nonché l'eccesso di potere, sostenendo, in particolare, che la *lex specialis* avrebbe previsto elevati requisiti di fatturato nei soli servizi di "*contact center inbound*", nonché tempi di attivazione del servizio e altri criteri premiali eccessivamente specifici, in modo da favorire l'operatore uscente, limitando così illegittimamente l'accesso al mercato dei soggetti terzi.

2.2. Con il secondo motivo, si deduce l'illegittimità della scelta del lotto unico per l'affidamento del servizio, sostenendo che:

- l'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023 stabilisce la suddivisione in lotti quale regola generale della contrattualistica pubblica, configurando il lotto unico come un'eccezione, che deve essere sorretta da una motivazione specifica e analitica;
- nel caso di specie, manca del tutto la spiegazione delle ragioni per le quali è stata esclusa la possibilità di suddividere il servizio in lotti prestazionali o territoriali,

nonché le specifiche criticità tecnico e operative che renderebbero necessaria una gestione unitaria.

2.3. Con il terzo motivo, si sostiene che l'AOU "(...)" sarebbe in possesso di una qualificazione inadeguata rispetto all'importo e alla tipologia di gara.

3. Si è costituita l'AOU "(...)", eccependo:

- l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire e carenza di interesse, non avendo (...) partecipato alla gara;
- la sua inammissibilità anche per la mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato.

Nel merito, la difesa dell'AOU "(...)" ha contestato la fondatezza delle censure contenute nel ricorso.

4. Si è costituita la Regione Calabria, eccependo:

- il proprio difetto di legittimazione passiva;
- l'inammissibilità dell'impugnazione della nota regionale prot. n. 118010 dell'11 febbraio 2026, essendo un atto privo di efficacia lesiva propria;
- la sua irricevibilità per tardività, poiché (...) aveva piena conoscenza del contenuto della nota regionale dell'11 febbraio 2026 e del ruolo di capofila dell'AOU "(...)", antecedentemente alla proposizione del ricorso;
- infine, l'inammissibilità dell'impugnazione, anche per violazione del principio del *ne bis in idem*, poiché la citata nota regionale è già stata impugnata nel separato giudizio NRG 435/2026.

5. Si è costituita l'Azienda per il Governo della Sanità della Regione Calabria – Azienda Zero (di seguito "Azienda Zero"), che ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, deducendo nel merito l'infondatezza del ricorso.

6. Con ordinanza n. 204 dell'8 maggio 2026, è stata disposta l'"*integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le società che hanno partecipato alla*

procedura di gara, in quanto controinteressate (sopravvenute) all'esito del presente giudizio".

7. Si è costituita (...) S.r.l., eccependo anch'essa l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire e sulla carenza di interesse, in quanto (...) non ha partecipato alla gara impugnata; nel merito, la società ha difeso la legittimità dei requisiti di partecipazione, della scelta del lotto unico, nonché la sussistenza della qualificazione dell'AOU "(...)" a gestire la gara.

8. Si è costituita anche (...) S.p.A. con memoria di mera forma.

9. In vista della trattazione del merito, (...) ha depositato memorie, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., con le quali ha replicato alle deduzioni difensive dell'AOU "(...)" e della Regione Calabria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

10. All'udienza pubblica del 14 ottobre 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Il Collegio è chiamato, in via pregiudiziale, a vagliare le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso formulate dalle difese delle parti resistenti.

11.1. Preliminarmente, devono essere accolte le eccezioni (sollevate dalla Regione Calabria) di difetto di legittimazione passiva e di inammissibilità dell'impugnazione della nota prot. n. 118010 dell'11 febbraio 2026, con la quale l'amministrazione regionale ha espresso il proprio nulla osta all'assunzione del ruolo di capofila da parte dell'AOU "(...)".

Sul punto, il Collegio rileva che tale nota (unico atto regionale impugnato "*se ed in quanto lesivo*" in quanto richiamato nella deliberazione di indizione della gara) costituisce un mero atto endoprocedimentale privo di un'efficacia lesiva diretta e immediata.

Né (...) ha articolato specifiche e autonome censure intese a dimostrarne

l’illegittimità.

L’impugnazione della nota regionale deve essere, pertanto, dichiarata inammissibile.

Ne consegue l’estromissione dal giudizio della Regione Calabria per difetto di legittimazione passiva, in quanto, come detto, l’oggetto del giudizio riguarda i requisiti del bando di gara, nonché la carenza del requisito di qualificazione dell’AOU “(...)”, rispetto ai quali l’amministrazione regionale è estranea,

11.2. Va anche accolta l’eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall’Azienda Zero, non essendo stati impugnati atti adottati da tale Azienda, né sono state svolte specifiche censure nei confronti del suo operato.

11.3. Invece, va respinta l’eccezione di inammissibilità per mancanza di legittimazione ad agire e carenza di interesse della società ricorrente, sollevate dall’AOU “(...)” e dalla (...) S.r.l..

In proposito, assume rilievo il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale la legittimazione e l’interesse all’immediata impugnazione della *lex specialis* di gara sussistono, anche in capo al soggetto che non ha presentato domanda di partecipazione, qualora il bando contenga clausole immediatamente “escludenti” (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 4 agosto 2025, n. 6880, secondo il quale “*la presenza di clausole immediatamente escludenti legittima chi non partecipa alla procedura pubblica all’impugnazione dei relativi atti*”, nonché Adunanza Plenaria, 29 gennaio 2003, n. 1, e 26 aprile 2018, n. 4).

Nel caso di specie, (...) lamenta proprio che “*l’impostazione del bando le ha reso di fatto impossibile la formulazione di un’offerta, poiché l’accorpamento in un unico lotto dei servizi messi a gara, e l’imposizione quale requisito di partecipazione del fatturato globale e specifico dei soli servizi di contact center inbound e customar care, oltre che agli specifici ed irragionevoli criteri di*

valutazione dell'offerta, consentono la partecipazione solo a poche imprese escludendo automaticamente la ricorrente sia dalla possibilità partecipativa che di aggiudicazione".

Orbene, il Collegio ritiene che abbia certamente natura escludente la clausola che impone tra i requisiti di partecipazione alla gara un "fatturato globale" del valore di euro 9.107.767,20, maturato nei soli "*servizi di center inbound contact*" (e calcolato sui migliori tre anni degli ultimi cinque anni solari precedenti alla data di invio della lettera di invito), essendo (...) priva di tale requisito, sicché la previsione di gara determina una oggettiva preclusione alla sua utile partecipazione.

Né vale a negare la portata escludente di tale requisito l'argomento secondo il quale (...) avrebbe comunque potuto partecipare alla gara in raggruppamento temporaneo o, comunque, avvalendosi di imprese come ausiliarie.

Infatti, secondo la giurisprudenza, "*tali possibilità non escludono la legittimazione e l'interesse di un operatore economico a impugnare la lex specialis di gara che gli precluda la partecipazione come singolo, e ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo, "per il rilievo che la partecipazione di un operatore economico ad un raggruppamento temporaneo non dipende solo dall'esclusiva volontà di quest'ultimo, ma anche della concorde decisione di altre imprese di costituire un'associazione temporanea" (e lo stesso rilievo è pertinente anche per l'avvalimento); in secondo luogo, perché "è del tutto coerente con la natura delle condizioni dell'azione, quali la legittimazione e l'interesse ad agire in giudizio, che la relativa verifica sia svolta con riferimento alla posizione individuale del singolo soggetto, titolare uti singulus del diritto d'azione in giudizio ex art. 24 della Costituzione" (Cons. Stato, sez. V, 6.3.2017, n. 1038)*" (cfr. TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 18 febbraio 2025, n. 140).

11.4. È infondata anche l'eccezione di inammissibilità per la mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato.

Nel caso di specie, pertanto, non essendo ancora intervenuta l'aggiudicazione della gara al momento della proposizione del ricorso, non erano ravvisabili controinteressati in senso tecnico.

Nondimeno, in esecuzione dell'ordinanza collegiale n. 204 dell'8 maggio 2026, (...) ha provveduto all'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le società che hanno partecipato alla procedura di gara.

12. Nel merito, il ricorso è fondato nei limiti di quanto segue.

12.1. In particolare, è fondato il secondo motivo, con il quale si deduce l'illegittimità della scelta del lotto unico per l'affidamento del servizio. La fondatezza di tale motivo riveste carattere dirimente e assorbente rispetto alle restanti questioni dedotte, in quanto attiene a un vizio strutturale della *lex specialis* che comporta l'annullamento della procedura di gara.

12.2. La giurisprudenza, già sotto la vigenza del d.lgs. n. 50/2016, ha affermato che:

- "*la regola della suddivisione in lotti risponde all'esigenza di apertura del mercato ed opposizione alla creazione di posizioni monopolistiche o, comunque, di predominio, obiettivo ritenuto meritevole dal legislatore per la convinzione - che v'è sottesa - che per questa via si possa migliorare l'efficienza del servizio all'utenza e, dunque, in ragione delle stesse preoccupazioni che l'appellante assume a fondamento della sua critica alla regola della suddivisione in lotti (Cons. Stato, sez. V, 20 settembre 2021, n. 6402)*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 24 ottobre 2023, n. 9203);

- "*il principio della suddivisione in lotti, prevista dall'art. 51 del Codice può, dunque, essere derogato, attraverso una decisione che deve essere adeguatamente*

motivata (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 12 settembre 2014, n. 4669) ed è espressione di scelta discrezionale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2016, n. 1081), il cui concreto esercizio deve essere funzionalmente coerente con il bilanciato complesso degli interessi pubblici e privati coinvolti dal procedimento di appalto; il potere medesimo resta delimitato, oltre che da specifiche norme del Codice dei contratti, anche dai principi di proporzionalità e di ragionevolezza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2023, n. 5992; sez. III, 7 maggio 2020, n. 2881; 21 marzo 2019, nr 1857; 22 febbraio 2019, n. 1222; sez. V, 3 aprile 2018, n. 2044; sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1138; 13 novembre 2017 n. 5224; sez. V, 6 marzo 2017, n. 1038)" (cfr. cit. Consiglio di Stato, sez. III, 24 ottobre 2023, n. 9203).

Tali principi risultano applicabili anche alla luce delle disposizioni del vigente d.lgs. n. 36/2023 (cfr. in tal senso, TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 29 marzo 2024, n. 259, il quale:

- all'art. 3 ("*Principio dell'accesso al mercato*") dispone che "[l]*e stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità*";
- al successivo art. 58 prevede che "*1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.*

2. Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei princìpi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato

in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese.

3. Nel medesimo atto le stazioni appaltanti indicano i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti, avuto riguardo ai parametri indicati al comma 2. È in ogni caso vietato l'artificioso accorpamento dei lotti.".

12.3. Nel caso di specie, i principi e le disposizioni sopra riportate non sono stati rispettati dalla stazione appaltante, la quale si è limitata ad affermare che "*l'appalto di cui trattasi è suddiviso in un lotto unico ed indivisibile*", senza fornire alcuna motivazione a sostegno di tale scelta. Né possono rilevare, al riguardo, le giustificazioni addotte nella nota prot. n. 19645 del 22 aprile 2026 dal Dirigente SOC Provveditorato, Economato e Gestione Logistica dell'AOU "(...)", secondo il quale "*il rilievo concernente la mancata suddivisione in lotti dell'appalto viene categoricamente contestato e si rappresenta che è di tutta evidenza che il servizio e le prestazioni che lo caratterizzano sono palesemente omogenee, articolate su un territorio di mera rilevanza regionale, comunque di estensione tale da non richiedere articolazioni in più lotti prestazionali*". Sotto un primo profilo, perché si tratta di ragioni non espresse nei provvedimenti impugnati, ma formulate solo dopo la proposizione del ricorso, e, come tali, costituiscono un'inammissibile integrazione postuma della motivazione secondo il costante orientamento giurisprudenziale.

Sotto un secondo profilo, perché si tratta di affermazioni, prive di elementi oggettivi e di risultanze istruttorie, e, pertanto, inidonee a costituire quella motivazione richiesta dal legislatore e dalla giurisprudenza al fine di giustificare la deroga alla regola della suddivisione in lotti.

13. In conclusione, il ricorso deve essere accolto, nei termini e nei limiti sopra

precisati, e, conseguentemente, devono essere annullati la determinazione a contrarre e gli atti della *lex specialis* di gara.

Sotto il profilo dell'effetto conformativo derivante dalla presente pronuncia, si precisa che la decisione non preclude la possibilità di prevedere un unico lotto per l'affidamento del servizio, ma tale scelta è consentita nel rispetto dei limiti sopra indicati e previa adeguata giustificazione della deroga alla regola della suddivisione in lotti.

14. Le spese di lite devono essere poste, in applicazione del criterio della soccombenza, a carico dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "(...)", mentre possono essere compensate nei confronti delle altre parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando:

- dichiara il difetto di legittimazione passiva della Regione (...) e dell'Azienda per il Governo della Sanità della Regione (...) – Azienda Zero;
- accoglie il ricorso, come in epigrafe proposto, nei termini e nei limiti precisati in motivazione, e per l'effetto, annulla gli atti di gara impugnati;
- condanna l'Azienda Ospedaliera Universitaria "(...)" al pagamento, in favore di parte ricorrente e con distrazione in favore dei costituiti procuratori, delle spese di lite, che liquida in euro 4.000,00, oltre il rimborso del contributo unificato e delle spese generali nella misura del 15%, nonché oltre CPA e IVA, come per legge; compensa le spese nei confronti delle altre parti costituite.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente

Francesco Tallaro, Consigliere

Vittorio Carchedi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Vittorio Carchedi	**Ivo Correale**

IL SEGRETARIO