

TAR Lazio, Sezione Seconda, Sentenza n. 3807 del 26 febbraio 2024

Appalti di servizi – Requisiti di idoneità – Iscrizione alla CCIAA – Attività coerenti con quella da affidare e non necessariamente coincidenti

Pubblicato il 26/02/2024

N. 03807/2024 REG.PROV.COLL.

N. 14442/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14442 del 2023, 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 in atti;

contro

Ministero (...), (...) S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

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

per l'annullamento

a – del provvedimento di (...) del 27.9.2023, con il quale si è comunicata la

aggiudicazione in favore di (...) S.p.A. del servizio di gestione dei presidi sanitari di primo intervento medico presso le sedi di via XX Settembre e di via Atanasio Soldati del Ministero (...);

b – del provvedimento (...) di approvazione dei verbali di gara e di aggiudicazione del servizio in favore di (...) S.p.A.;

c – di tutti i verbali di gara, nella parte in cui hanno ammesso e valutato le offerte dei concorrenti primi tre graduati;

d – di tutti gli atti istruttori di gara che hanno verificato la comprova dei requisiti di qualificazione dei concorrenti primi tre graduati;

e – di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

nonché per l'accertamento

del diritto della Società ricorrente, in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. e) c.p.a. alla aggiudicazione della procedura di gara controversa anche previa declaratoria di inefficacia del contratto medio tempore stipulato.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (...) S.r.l. il 12/12/2023:

a – del provvedimento di (...) del 27.9.2023, con il quale si è comunicata la aggiudicazione in favore di (...) S.p.A. del servizio di gestione dei presidi sanitari di primo intervento medico presso le sedi di via XX Settembre e di via Atanasio Soldati del Ministero (...);

b – del provvedimento (...) di approvazione dei verbali di gara e di aggiudicazione del servizio in favore di (...) S.p.A.;

c – di tutti i verbali di gara, nella parte in cui hanno ammesso e valutato le offerte dei concorrenti primi tre graduati;

d – di tutti gli atti istruttori di gara che hanno verificato la comprova dei requisiti di qualificazione dei concorrenti primi tre graduati;

e – di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

f – del provvedimento del (...) prot. n. 141028 del 7.12.2023, con il quale si è

comunicata la interruzione del servizio di gestione dei presidi sanitari di primo intervento medico presso le sedi ministeriali con decorrenza 13.12.2023;

nonché per l'accertamento

del diritto della Società ricorrente, in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. e) c.p.a. alla aggiudicazione della procedura di gara controversa anche previa declaratoria di inefficacia del contratto medio tempore stipulato.;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero (...), di (...) S.p.A. e di (...) S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2024 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente ha impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio il provvedimento di (...) del 27.9.2023, avente ad oggetto l'aggiudicazione in favore di (...) S.p.A. della procedura di gara *“per l'appalto del servizio gestione dei presidi sanitari di primo intervento medico presso le sedi di via XX Settembre ed via Atanasio Soldati. Ed.2-ID 2641”*, con CIG (...).

3. Secondo la *lex specialis*, il valore a base d'asta era di € 2.216.400,00 per il servizio di “gestione dei presidi sanitari di primo intervento medico” e di € 40.320,00 per l'attività di “raccolta e smaltimento di rifiuti”.

4. Con riguardo ai requisiti di idoneità, il Disciplinare di gara, ai paragrafi 7.1 e 7.2 richiedeva ai concorrenti:

a) Iscrizione nel Registro delle Imprese oppure nell'Albo delle Imprese artigiane, ovvero iscrizione ad altri registri o albi (registri regionali/ provinciali del

volontariato, Registro unico nazionale del Terzo settore, ecc.), per attività “coerenti” con quelle oggetto della presente procedura di gara;

b) Esecuzione negli ultimi tre anni, dei seguenti servizi/forniture analoghi:

Il concorrente deve aver eseguito, nell’ultimo triennio dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte, in favore di un soggetto pubblico o privato, almeno un contratto avente ad oggetto o che includa il servizio di gestione del presidio sanitario di primo intervento medico con numero di utenti non inferiore a 500. Si precisa che al momento della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, il predetto contratto - ove ancora in corso di esecuzione - dovrà essere già stato eseguito per un periodo di almeno 4 mesi e - ove terminato – dovrà aver avuto almeno una durata di uguale periodo (4 mesi)”.

5. La ricorrente, collocatasi al quarto posto della graduatoria, contesta il possesso dei requisiti di partecipazioni in capo alle prime tre classificate in quanto asseritamente non in possesso dell’Iscrizione camerale per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti che, ai sensi della *lex specialis*, doveva ritenersi necessaria unitamente a quella per il servizio di gestione di presidio sanitario.

6. Inoltre, secondo la prospettazione della ricorrente, le prime due classificate sarebbero prive della prescritta Iscrizione camerale anche per l’ulteriore servizio di gestione dei presidi sanitari di primo intervento disponendo di una iscrizione *“unicamente per attività di sorveglianza sanitaria e medicina del lavoro”* che non sarebbe “coerente” con l’oggetto dell’appalto.

7. Infine, la ricorrente censura l’anomalia dell’offerta della terza concorrente in graduatoria giacché, a suo dire, detta impresa avrebbe sottostimato taluni costi nonché operato un inammissibile ribasso sul costo del personale medico.

8. Parte ricorrente ha affidato le suddette doglianze alle seguenti censure:

I. VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 83 DEL D.LGS. 50/2016) – VIOLAZIONE DEL PUNTO 7.1 LETT. A DEL DISCIPLINARE DI GARA - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE

(DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – DI MOTIVAZIONE – DI ISTRUTTORIA);

II. VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 83 DEL D.LGS. 50/2016)

–VIOLAZIONE DEL PUNTO 7.1 LETT. A DEL DISCIPLINARE DI GARA

- VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE

(DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – DI MOTIVAZIONE – DI ISTRUTTORIA);

III. VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 83 DEL D.LGS. 50/2016)

–VIOLAZIONE DEL PUNTO 7.1 LETT. A DEL DISCIPLINARE DI GARA

- VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE

(DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – DI MOTIVAZIONE – DI ISTRUTTORIA).

9. Con successivo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente ha contestato la legittimità della comunicazione con cui l'Amministrazione, in data 7.12.2023, ha disposto l'interruzione del servizio (di cui la ricorrente è il gestore uscente), sostenendo che detta interruzione non sarebbe stata possibile in ragione del fatto che l'impresa aggiudicataria non aveva ancora attivato le procedure del cambio appalto per il riassorbimento del personale attualmente impiegato nel servizio.

10. Si sono costituite in giudizio sia (...) che la società aggiudicataria dell'appalto argomentando circa l'infondatezza del gravame.

11. All'udienza del 14 febbraio 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

12. In via preliminare il Collegio osserva che essendosi la ricorrente collocata quarta in graduatoria, solo l'esclusione di tutte e tre le imprese che la precedono in graduatoria consentirebbe alla stessa di conseguire l'aggiudicazione, con la conseguenza che basterà accertare la legittima ammissione anche solo di una delle tre controinteressate per disattendere la pretesa della ricorrente.

13. Posta tale premessa, il Collegio ritiene che le censure svolte nei confronti dell'aggiudicataria siano infondate e che, pertanto, debbano essere rigettate per le ragioni di seguito esposte.

14. Per quanto concerne il possesso del requisito dell'Iscrizione camerale per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, a prescindere dall'interpretazione della

legge di gara, lo stesso deve ritenersi sussistente in capo all'aggiudicataria. Dalla visura camerale della (...) risulta, infatti, che l'oggetto sociale dell'azienda ricomprende espressamente, oltre ai *“servizi di medicina del lavoro”* strettamente intesi, anche *“tutte le attività sanitarie ad essa correlate nonché ulteriori servizi sanitari per le imprese”* compresa *“l'organizzazione della gestione e della tutela ambientale”*. Per realizzare detto oggetto sociale, inoltre, la società può *“realizzare e gestire il trattamento ed il riutilizzo dei rifiuti”*.

15. D'altro canto che il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti fosse strettamente collegato al servizio di gestione del presidio sanitario era stato chiarito nel Disciplinare di gara secondo il quale (art. 4): *“i servizi oggetto dell'appalto sono strettamente correlati tra loro e vanno pertanto erogati in maniera integrata; un'eventuale frammentazione degli stessi su distinti fornitori comporterebbe un'inefficienza sia economica sia gestionale, dovuta alla necessità di garantire costante coordinamento e sinergia tra le suddette prestazioni”*.

16. L'Iscrizione camerale dell'aggiudicataria appare, pertanto, sufficiente a qualificarla per l'erogazione integrata dei due servizi a prescindere dalla loro qualificazione in termini di servizio principale/servizio accessorio.

17. L'aggiudicataria, inoltre, si era espressamente riservata la possibilità di concedere in subappalto il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti come risulta dal DGUE versato in atti. D'altro canto, la stazione appaltante aveva in sede di chiarimenti espressamente confermato la facoltà dell'operatore economico di ricorrere al subappalto per l'attività in questione.

18. Ciò detto, il Collegio ritiene che una lettura sistematica della *lex specialis* non possa che far concludere per la natura accessoria del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti rispetto al servizio di gestione del presidio sanitario. In tal senso depongono il valore del servizio posto a base d'asta, la circostanza che i requisiti di capacità tecnica e professionale fossero relativi al solo servizio di gestione del presidio sanitario, la mancanza nel capitolato tecnico di specifiche in

ordine alle modalità di svolgimento del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, nonché il chiarimento concernente la facoltà di ricorrere al subappalto per quest'ultimo servizio.

19. Il primo motivo di ricorso deve, pertanto, essere rigettato con riguardo all'aggiudicataria.

20. Quanto al secondo motivo di ricorso, il Collegio ritiene che l'iscrizione camerale dell'aggiudicataria debba ritenersi senz'altro "coerente" (come richiedeva il Disciplinare all'art. 7.1) con l'oggetto dell'appalto.

21. Come rilevato sopra, l'oggetto sociale della società aggiudicataria comprende *"l'organizzazione di mezzi, strutture e persone per la fornitura di servizi di medicina del lavoro e tutte le attività sanitarie ad essa correlate"*.

22. L'art. 7.1 del disciplinare di gara enuncia i requisiti di partecipazione e, segnatamente, indica quale requisito di idoneità professionale l'*"Iscrizione nel Registro delle Imprese oppure nell'Albo delle Imprese artigiane, ovvero iscrizione ad altri registri o albi (registri regionali/provinciali del volontariato, Registro unico nazionale del Terzo settore, ecc.), per attività coerenti con quelle oggetto della presente procedura di gara"*.

23. Costituisce approdo pacifico della giurisprudenza quello secondo il quale l'idoneità professionale prescritta dall'art. 83, comma 1, lett. a) del d. lgs. n.50/2016 è volta alla dimostrazione che l'impresa è validamente costituita ed esercita nel settore di attività economica o nel segmento di mercato o professionale in cui rientrano le prestazioni oggetto del contratto da affidare.

24. La funzione assegnata all'iscrizione al registro della CCIA, ossia la prova dell'esistenza e della concreta operatività del soggetto imprenditoriale e delle attività prevalenti svolte, realizza appieno la finalità perseguita dal requisito in parola. Si richiama, al riguardo, l'insegnamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato che, in fattispecie simile, ha affermato che "nell'impostazione del codice dei contratti pubblici del 2016, l'iscrizione camerale è assunta a requisito di idoneità professionale (art. 83, comma 1, lett. a), e 3), anteposto ai più specifici requisiti

attestanti la capacità tecnico professionale ed economico-finanziaria dei partecipanti alla gara di cui alle successive lettere b) e c) del medesimo comma 1, e la sua funzione sostanziale è stata individuata in quella di filtrare l'ingresso in gara dei soli concorrenti forniti di una professionalità coerente con le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico" (Cons. Stato, Sez. III, 8 novembre 2017, n. 5170; Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2019, n. 5257).

25. La prescritta coerenza tra le attività indicate nell'iscrizione alla Camera di Commercio e l'oggetto dell'appalto dev'essere valutata complessivamente ed in modo sostanziale - anche alla luce delle indicazioni contenute nel nuovo codice dei contratti pubblici (cfr. la Relazione illustrativa al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) - e non può essere richiesta la perfetta coincidenza tra le prime e il secondo.

26. Orbene, poste tali coordinate ermeneutiche, risulta evidente che la verifica del possesso del requisito di idoneità professionale di cui trattasi impone esclusivamente una valutazione di compatibilità in senso lato.

27. La indicata corrispondenza non può intendersi, infatti, nel senso di una perfetta e assoluta sovrapposibilità tra tutte le singole componenti dei due termini di riferimento (il che porterebbe ad ammettere in gara i soli operatori aventi un oggetto pienamente speculare, se non identico, rispetto a tutti i contenuti del servizio da affidarsi, con conseguente ingiustificata restrizione della platea dei partecipanti), ma va accertata secondo un criterio di rispondenza alla finalità di verifica della richiesta idoneità professionale, in virtù di una considerazione non già atomistica, parcellizzata e frazionata, ma globale e complessiva delle prestazioni dedotte in contratto. L'interesse pubblico tutelato da tale disciplina normativa non è, infatti, la creazione ed il rafforzamento di riserve di mercato in favore di determinati operatori economici, ma piuttosto quello di assicurare l'accesso al mercato (nel contemperamento con i principi della massima partecipazione e concorrenzialità) anche ai concorrenti per i quali è possibile pervenire ad un giudizio di globale affidabilità professionale (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 8 novembre

2017, n. 5170; id. 10 novembre 2017, n. 5182; Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2018, n. 796).

28. Peraltro, quando il disciplinare – che costituisce regola di organizzazione della procedura di gara – richieda non il possesso di iscrizione per attività coincidente con quella oggetto dell'appalto, ma più semplicemente l'iscrizione “per attività coerenti con quelle oggetto della presente procedura di gara”, anche l'interpretazione di tale clausola deve orientare nel senso sopra anticipato, ossia per una verifica di mera compatibilità tra i due parametri (e non di una esatta corrispondenza) (Cons. Stato, Sez. V, 16 gennaio 2023 n. 529).

29. Nel caso di specie, in presenza di una chiara lettera della *lex specialis* che richiede espressamente una iscrizione CCIAA per attività coerenti (e non coincidenti) con quelle oggetto dell'appalto, appare evidente come la certificazione CCIAA comprovi il possesso da parte dell'aggiudicataria del requisito di idoneità professionale chiesto dalla disciplina speciale e, dunque, della capacità di agire della società, ossia di acquisire diritti ed assumere obbligazioni per le attività comprese nell'oggetto sociale, come declinate nel certificato camerale e coerenti con quelle dedotte in appalto.

30. Inoltre, l'effettiva capacità dell'impresa di eseguire le prestazioni contrattuali è rimessa ai, o meglio è “integrata e completata” dai, prescritti requisiti speciali - nel caso di specie, di capacità tecnica, ovvero l'aver eseguito “*almeno un contratto avente ad oggetto o che includa il servizio di gestione del presidio sanitario di primo intervento medico...*(art. 7.2 del Disciplinare)”, sicché è con riferimento a detto ultimo requisito, e non a quello di idoneità professionale isolatamente considerato, che deve guardarsi per verificare l'effettiva qualificazione professionale dei concorrenti a svolgere le prestazioni oggetto di appalto.

31. Ebbene, in sede di comprova, l'aggiudicataria ha dimostrato di aver fornito all'Agenzia (...), nell'ambito del contratto di appalto inerente la gestione del “presidio sanitario infermieristico”, prestazioni del tutto analoghe a quelle

dell'odierno affidamento, quali:

- Supporto al Medico Competente Autorizzato per l'effettuazione delle visite mediche preventive, periodiche e straordinarie dei lavoratori previste dal D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i e dal D.Lgs. n. 101/2020, in relazione all'idoneità alla mansione dei lavoratori;
- Collaborazione con il Medico per la somministrazione dei corsi ai dipendenti, per la parte di propria competenza;
- Esecuzione di accertamenti sanitari (prelievi ematici, spirometrie, etilometrie, stick ematici ed urinari, ecc.) necessari all'aggiornamento del Piano di Sorveglianza Sanitaria (PSS) predisposto dal Medico Competente Autorizzato;
- Organizzazione delle procedure per l'esecuzione e il trasporto dei campioni biologici verso il (...) dove vengono analizzati;
- manutenzione e controllo del contenuto delle cassette di primo soccorso situate nel Centro;
- gestione dell'approvvigionamento e scadenziario dei farmaci e dei presidi della camera di medicazione, richiesti dal medico;
- intervento su chiamata (n. di emergenza 5000) per soccorso sanitario nei locali del Centro, accompagnamento dell'assistito, in caso di necessità, presso l'ospedale di Frascati, eventuale chiamata del soccorso pubblico (112);
- abilitazione alla rianimazione cardiopolmonare assistita da defibrillatore semiautomatico (BLSD);
- controllo periodico dell'efficienza dei defibrillatori situati nel Centro;
- gestione operativa dell'ambulatorio per prestazioni di primo soccorso aziendale;
- assistenza, trattamento e bendaggio di lesioni trattabili in ambulatorio;
- medicazioni semplici e complesse;
- rilevazione dei parametri vitali (pressione arteriosa, frequenza cardiaca, temperatura corporea, saturimetria);
- somministrazione di terapie sulla base delle indicazioni fornite dal Medico

Competente Autorizzato.

- tenuta del registro di pronto soccorso;
- esecuzione di tamponi antigenici naso-oro-faringeo (rapidi) per la ricerca del virus SARS CoV-2.

32. Si tratta, all'evidenza, di attività del tutto analoghe rispetto a quelle previste dal Capitolato Tecnico della gara oggetto del presente giudizio, che ha ad oggetto l'attività di primo soccorso comprendente tutte le prestazioni sanitarie con carattere di urgenza-emergenza, da svolgere in maniera integrata con l'azione del medico competente e del Servizio di Prevenzione e Protezione, tra cui:

- interventi per malori o urgenze sanitarie che sopravvengano durante l'orario di funzionamento del presidio;
- servizio di trasporto assistito su autambulanza presso struttura ospedaliera;
- gestione di eventuali emergenze sanitarie collettive connesse a eventi di qualsiasi ospedaliera;
- gestione di eventuali emergenze sanitarie collettive connesse a eventi di qualsiasi natura;
- gestione e compilazione della documentazione sanitaria di primo soccorso e dei relativi profili medico-legali;
- nonché le attività di somministrazione vaccini, gestione dei rifiuti sanitari e il servizio di reportistica.

33. Alla luce delle suddette considerazioni, il Collegio ritiene che correttamente la stazione appaltante abbia ritenuto la sussistenza della piena capacità tecnica dell'aggiudicataria di eseguire le prestazioni oggetto dell'odierno affidamento.

34. Ciò detto, il Collegio, alla luce di quanto esposto sopra, ritiene che i motivi di ricorso concernenti la pretesa illegittimità degli atti di gara per omessa esclusione dell'aggiudicataria debbano, quindi, essere respinti, con conseguente improcedibilità per carenza di interesse delle ulteriori doglianze proposte dalla ricorrente al fine di ottenere l'esclusione della seconda e della terza classificata in

quanto – come anticipato - alcun vantaggio deriverebbe alla ricorrente dal loro accoglimento, in ragione della conferma dell'aggiudicazione in capo alla (...) che priva la (...) della possibilità di ottenere il bene della vita agognato.

35. Quanto al ricorso per motivi aggiunti, lo stesso si appalesa infondato in ragione del fatto che la *lex specialis* non ha contemplato la clausola sociale e che tale esclusione non è stata oggetto di specifica e tempestiva impugnazione.

36. In conclusione il Collegio, con riguardo al ricorso introduttivo, in parte lo rigetta e in parte lo dichiara improcedibile per le ragioni esposte, mentre il ricorso per motivi aggiunti viene integralmente rigettato.

37. Cionondimeno, tenuto conto della peculiarità della controversia, il Collegio ritiene che sussistano i presupposti di legge per disporre la integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- in parte rigetta e, in parte, dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;
- rigetta il ricorso per motivi aggiunti
- compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Referendario, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE

Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE

Francesco Riccio

IL SEGRETARIO