TAR Lazio, Sezione Prima Quater, Sentenza n. 5923 del 24 marzo 2025

Appalti di servizi – Suddivisione in lotti – Derogabile in applicazione del principio del risultato – Equilibrio tra favor partecipationis PMI ed efficacia azione amministrativa

Pubblicato il 24/03/2025

N. 05923/2025 REG.PROV.COLL.

N. 10790/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10790 del 2024, proposto da (…) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (…), rappresentato e difeso dagli avvocati (…), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero (…), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

(…) s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati (…), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a. del Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO) del Ministero dell'Interno, per il triennio 2024-2026;
b. del Decreto del Capo Dipartimento n. 21 del 1° marzo 2024, relativo al conferimento ai Direttori centrali dei poteri di gestione e di spesa per l'anno 2024;
c. del Decreto DCEMER/171 datato 22 marzo 2024, con cui il Direttore Centrale ha attribuito al Dirigente Superiore dell'Ufficio Coordinamento Servizio Aereo e Soccorso Aeroportuale le risorse finanziarie e l'esercizio dei poteri di gestione e di spesa, ivi comprese le aperture di credito a favore dei funzionari delegati nei limiti previsti dalla normativa vigente, finalizzati all'attuazione degli obiettivi strategici e gestionali affidati alla Direzione Centrale, relativamente ai capitoli di bilancio di pertinenza;
d. dell'Avviso di consultazione preliminare di mercato per l'affidamento del servizio gestione operativa e logistica della flotta canadair CL415, prot. n.14717 del 19 maggio 2022, pubblicato in pari data sul sito istituzionale e sulla GU/S S100 del 24 maggio 2022 276972-2022-IT, finalizzato ad acquisire proposte e contributi relativi alle modalità di gestione della flotta, orientati ad ottimizzarne l'efficienza e l'efficacia operativa rispetto a quanto previsto dalla documentazione riferita al precedente affidamento, in esito al quale non sono pervenute proposte;
e. della nota prot. DCEMER/1035 del 7 novembre 2023, con la quale è stato costituito un Gruppo di lavoro per la progettazione del servizio e per la predisposizione degli atti necessari allo svolgimento della gara per l'affidamento del servizio di gestione operativa e logistica della flotta aerea CL-415;
f. della nota acquisita al prot. DCEMER\34264 del 26 agosto 2024, con la quale l'Avvocatura dello Stato, in riscontro a uno specifico quesito formulato dal Dipartimento, ha ritenuto legittima l'ipotesi, formulata dall'Ufficio Coordinamento Servizio Aereo e Soccorso Aeroportuale (di seguito "UCSA"), di posticipare alla fase di aggiudicazione la verifica della disponibilità, da parte dell'Operatore economico che risulterà primo in graduatoria, dell'organico minimo di equipaggi di

volo occorrenti per l'esecuzione del servizio in argomento. Ciò al fine di favorire la massima partecipazione alla procedura di gara e, conseguentemente, aumentare le possibilità per l'amministrazione di conseguire il miglior risultato economico;

g. della relazione prot. DCEMER\797 del 13 settembre 2024, con la quale il citato Gruppo di lavoro, in esito alle attività svolte, ha formulato una serie di proposte volte a delineare il capitolato speciale, lo schema di contratto e la bozza di disciplinare di gara (non conosciuta);

h. della nota prot. DCEMER/1035 del 7 novembre 2023 (non conosciuta), con la quale è stato costituito il Gruppo di lavoro per la progettazione del servizio e per la predisposizione degli atti necessari allo svolgimento della gara per l'affidamento del servizio di gestione operativa e logistica della flotta aerea CL-415;

i. della relazione prot. DCEMER\797 del 13 settembre 2024 (non conosciuta), con la quale il citato Gruppo di lavoro, in esito alle attività svolte, ha formulato una serie di proposte volte a delineare il capitolato speciale, lo schema di contratto e la bozza di disciplinare di gara per l'affidamento del servizio;

j. del decreto n. 533 del 17 settembre 2024, pubblicato in data 19 settembre 2024, con il quale il Direttore Generale dell'amministrazione resistente ha approvato gli atti di gara e ha deciso di procedere all'espletamento della gara a procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per il servizio di gestione operativa e logistica della flotta aerea antincendio "Canadair";

k. del bando di gara, Capitolato Speciale d'Appalto e Disciplinare di gara e relativi allegati, nonché dello schema di contratto in relazione alla procedura aperta, con modalità telematica, per l'affidamento del "Servizio di gestione operativa e logistica della flotta aerea antincendio "Canadair". – CIG (…)", limitatamente ai motivi dedotti nel ricorso;

l. dell'eventuale aggiudicazione ed eventuale contratto stipulato tra la Stazione Appaltante e l'aggiudicatario (laddove in futuro individuato), avente ad oggetto l'appalto per il quale è stata bandita la gara;

m. di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;
e ciò al fine di tutelare l'interesse della ricorrente a vedere annullata la procedura di gara per l'affidamento del "Servizio di gestione operativa e logistica della flotta aerea antincendio "Canadair" - CIG (…)", onde consentirle di poter partecipare a seguito di una nuova indizione di gara che preveda una suddivisione in almeno n. 3 lotti geografici.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di (…) s.p.a. e del Ministero (…);
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2025 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con decreto Ministero (…), Dipartimento (…) Direzione centrale (…), Ufficio coordinamento servizio aereo e soccorso aeroportuale, 17 settembre 2024, n. 533, pubblicato il 19 settembre 2024, l'amministrazione resistente si è determinata a *«procedere all'espletamento di una gara a procedura aperta ai sensi del decreto legislativo 31 marzo2023, n. 36, per l'affidamento del servizio di gestione operativa e logistica della flotta "Canadair" del Dipartimento (…)»*, approvando contestualmente *«le proposte formulate dal Gruppo di lavoro appositamente costituito, di cui alla relazione prot. DCEMER\797 del 13 settembre 2024, nonché gli atti di gara predisposti dell'Ufficio Coordinamento Servizio Aereo e Soccorso Aeroportuale»*, ovverosia il capitolato speciale di appalto, il disciplinare di gara e lo schema di contratto.
2. In data 19 settembre 2024, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il bando di gara della predetta procedura di affidamento, contraddistinta da CIG (…) – CUI: (…), e con valore globale stimato in € 479.174.759,22, al netto dell'iva.
3. Con l'atto introduttivo del giudizio, la Società (…) s.r.l. (d'ora in poi anche solo

(…)) ha impugnato gli atti sopra indicati – in uno conto tutti gli atti connessi alla procedura di gara indicati in epigrafe – e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare.

3.1. A sostegno della propria pretesa parte ricorrente ha evidenziato:

- di essere una *«piccola impresa»* che *«da oltre 15 anni svolge servizi AIB e di protezione civile tramite aeromobili ad ala fissa oltre che attività di manutenzione»*;

- che con gli atti della procedura di gara gravati l'amministrazione, per un verso, aveva deciso di ripartire il servizio *«in n. 3 distinte aree territoriali»* e, peraltro verso, aveva disposto che la gara venisse *«aggiudicata sulla base di un lotto unico»* senza motivare adeguatamente le ragioni di tale scelta;

- che tale scelta dell'amministrazione di bandire la gara a lotto unico era *«evidentemente illogica, irragionevole e finanche posta in violazione della normativa interna ed europea sugli appalti e sulla concorrenza, e determina*[va] *una illegittima barriera all'ingresso nel mercato di riferimento (AIB e Protezione civile con aeromobili ad ala fissa) nei confronti della ricorrente e, più in generale, delle MPMI».*

3.2. Tanto premesso in termini generali, la società ricorrente ha articolato due distinti motivi in diritto avverso i provvedimenti impugnati.

3.2.1. Con il primo motivo ha lamentato l'illegittimità degli atti gravati per «*violazione e/o falsa applicazione degli artt. 18, 46 e 58 nonché dei considerando 59, 78 e 79 della direttiva 24/2014/UE; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 58 d.lgs. n. 36/2023; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 l. n. 241/1990; violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza; eccesso di potere sub specie di difetto di motivazione in ordine alla mancata suddivisione in lotti c.d. "quantitativi"; violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza; eccesso di potere sub specie di carenza di motivazione e difetto di istruttoria; violazione del principio del favor partecipationis e di parità di trattamento* [nonché per] *errore nei presupposti, travisamento dei fatti, illogicità e sviamento*», osservando:

- che l'amministrazione aveva motivato la propria scelta di aggiudicare in un lotto unico con affermazioni di carattere assertivo e apodittico (limitandosi a

sottolineare, nel decreto del 17 settembre 2024 che «*le prestazioni in argomento, essendo funzionalmente connesse non sono suddivisibili in lotti*» e a notare, nel disciplinare di gara, che la procedura era indetta in un lotto unico «*in ragione dell'intrinseca unitarietà dell'oggetto e delle finalità delle prestazioni, che non consentono la suddivisione efficace ed efficiente in lotti funzionali, né prestazionali. Inoltre, il modello adottato consente di valorizzare economie di scala*») senza fornire specifica e congrua motivazione dei vantaggi economici e/o tecnico-organizzativi derivanti dall'opzione del lotto unico;

- che il Ministero aveva tanto più un dovere di motivare puntualmente la propria scelta in ragione della «*condizione di sostanziale mercato monopolistico*» che riguardava il settore in relazione al quale la gara era indetta;

- che, in particolare, l'amministrazione non aveva chiarito «*perché, pur mantenendo unite le due prestazioni (gestione operativa e logistica), l'appalto non* [potesse] *tuttavia essere ripartito in termini quantitativi (es. tramite suddivisione territoriale) e potenzialmente affidato a più operatori*»;

- che il conseguimento di economie di scala, oltre a non essere stato dimostrato dalla p.a. resistente, non era un motivo sufficiente a escludere la suddivisione in lotti (in quanto l'eventuale sacrificio delle economie di scala che avrebbe potuto verificarsi con la suddivisione in lotti sarebbe stato compensato dalla concorrenza sul prezzo determinata dalla maggiore partecipazione alla gara);

- che le motivazioni adottate dal Ministero «*oltre a mancare di coerenza sul piano logico e della ragionevolezza, sottendevano evidentemente una istruttoria carente ed in ogni caso inadeguata rispetto agli interessi in gioco*»;

- che anche a ritenere comprovata sotto il profilo della motivazione l'esigenza di unitarietà delle prestazioni e le economie di scala, la scelta della stazione appaltante era «*del tutto carente di motivazione in ordine alla previsione di cui all'art. 58 d.lgs. n. 36/2023, relativamente alla possibilità di suddividere l'appalto in lotti c.d. quantitativi*»;

- che la scelta dell'amministrazione di non suddividere la gara in lotti quantitativi era tanto più tenuto conto che, per un verso, «*operando la suddivisione della stima dei*

costi indicati dalla Stazione Appaltante in n.3 Lotti, coincidenti con le 3 Basi Permanenti indicate nel Capitolato d'Appalto (Lazio, Calabria e Liguria) ed assegnando ad ogni base un numero di aeromobili in disponibilità (e quindi inc. d. Gestione Logistica), proporzionale al numero di aeromobili previsto per ciascuna Base Permanente, durante il Periodo di Massimo Impegno Operativo ("Pmax"), i costi –complessivamente intesi – non [avrebbero subito] *alcuna variazione in aumento*» e, peraltro verso, «*la suddivisione in lotti territoriali non riverbererebbe effetti sul piano esecutivo/organizzativo*».

3.2.2. Con il secondo motivo ha contestato i provvedimenti oggetto del giudizio per «*illegittimità, abnormità, irragionevolezza nonché contrarietà al favor partecipationis dei requisiti di fatturato e del requisito C5 del disciplinare di gara; irrilevanza del ruolo dell'accountable manager; violazione e falsa applicazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione;* [nonché per] *illegittimità, abnormità, irragionevolezza nonché contrarietà al favor partecipationis dei requisiti di fatturato previsti nella lex specialis*», sostenendo:

- per un verso, l'illegittimità dei requisiti di fatturato previsti nella *lex specialis* che «*assurgono a clausole immediatamente escludenti per la ricorrente*»;
- per altro verso, l'illegittimità della scelta del Ministero (contenuta al punto C5 del disciplinare di gara) di valorizzare, ai fini della valutazione delle offerte, l'esperienza professionale «*in servizi analoghi a quelli oggetto di gara*» del soggetto che avrebbe assunto l'incarico di «*accountable manager dell'unità organizzativa titolare del COAN, per la gestione della flotta oggetto dell'appalto*».

4. Con decreto Tar Lazio, I-*quater*, 24 ottobre 2024, n. 4778, reso ai sensi dell'art. 56 c.p.a., è stata disposta la sospensione degli atti gravati, avuto riguardo al solo *periculum in mora* lamentato dalla società ricorrente, fino alla camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda cautelare collegiale.

5. Lo stesso giorno si è costituito in giudizio il Ministero resistente.

6. Il 29 ottobre 2024, si è costituita in giudizio anche la controinteressata (…) s.p.a.

7. Con memoria del 2 novembre 2024, l'amministrazione resistente ha spiegato le

sue difese e segnatamente:

- ha eccepito la tardività del ricorso, evidenziando che il bando di gara e la relativa documentazione erano stati pubblicati in data 19 settembre 2024 e il ricorso era stato notificato il 21 ottobre 2024;

- ha evidenziato l'infondatezza del ricorso, svolgendo diffuse argomentazioni sotto il profilo della «*eccessiva onerosità in caso di ripartizione in lotti*»; della necessità di avere un «*responsabile unico del servizio*»; della convenienza del lotto unico in relazione alla «*razionalizzazione del coordinamento operativo*» e alla «*sicurezza del volo*»; dell'incidenza negativa della suddivisione in lotti quantitativi rispetto al «*numero di velivoli operativi impiegabili per la lotta antincendio*».

8. Con ordinanza Tar Lazio, I-*quater*, 7 novembre 2024, n. 5060 ha rigettato l'istanza cautelare avanzata dalla ricorrente per carenza di sufficiente *fumus boni iuris*, notando in particolare «*a) che nel decreto 17 settembre 2024, n. 533 l'amministrazione* [aveva] *giustificato la mancata suddivisione in lotti dell'appalto in ragione del fatto che le prestazioni oggetto dell'affidamento erano funzionalmente connesse; b) che nel disciplinare di gara l'amministrazione* [aveva] *ulteriormente precisato che la scelta del lotto unico era stata assunta in ragione dell'intrinseca unitarietà dell'oggetto e delle finalità delle prestazioni, che non consentono la suddivisione efficace ed efficiente in lotti funzionali, né prestazionali osservando altresì che il modello adottato consente di valorizzare economie di scala"; c) che tali passaggi motivazionali, per quanto stringati, appa*[rivano] *dare sufficiente contezza delle ragioni sottese alla scelta della p.a., e ciò anche alla luce delle peculiari prestazioni oggetto dell'affidamento di cui al presente giudizio; d) che comunque nella memoria depositata in data 2 novembre 2024 il Ministero* [aveva] *chiarito e più dettagliatamente illustrato le ragioni giustificative della mancata suddivisione in lotti dell'appalto evidenziando che una suddivisione in lotti (anche di tipo quantitativo-territoriale) renderebbe l'esecuzione del servizio troppo onerosa, di difficile coordinamento, aumenterebbe i rischi connessi all'attività di volo e ne ridurrebbe il grado di efficienza e operatività, incidendo negativamente sulla capacità dell'amministrazione di garantire il preminente servizio pubblico di tutela della vita e dell'ambiente (cfr. memoria della p.a. pagg. 5-14); e) che tali puntuali ragioni*

non [erano] *state adeguatamente confutate dalla società ricorrente (né con memorie, né con precise argomentazioni nella discussione in camera di consiglio), che – in particolar modo – non* [aveva] *efficacemente contestato quando evidenziato dall'amministrazione in ordine alle ripercussioni negative che la ripartizione in lotti avrebbe sul numero di velivoli operativi impiegabili per la lotta antincendio (cfr. memoria della p.a. pagg. 12-14) nonché sul coordinamento operativo e sulla sicurezza del volo (cfr. memoria della p.a. pagg. 10-11), nonché in termini di maggiore onerosità del servizio (cfr. memoria della p.a. pagg. 5-8); f) che anche a ritenere che la motivazione illustrata nei provvedimenti gravati a sostegno della scelta del lotto unico (come si è detto stringata, ma comunque intellegibile, viste le particolari prestazioni oggetto dell'affidamento) non fosse pienamente rispondente al dovere motivazionale di cui all'art. 58, comma 2, d.lgs. n. 36/2023, le convincenti, puntuali e incontrastate deduzioni della p.a. sulle ragioni per cui una suddivisione in lotti del servizio non era né opportuna né conveniente appa*[rivano] *sufficienti a superare le censure spiegate nell'atto introduttivo del giudizio e a giustificare il rigetto delle domande di parte ricorrente, avuto riguardo anche al "principio del risultato" di cui all'art. 1, d.lgs. n. 36/2023*».

9. Con memoria del 31 gennaio 2025, (…) s.p.a. ha insistito per il rigetto del ricorso.

10. Con memoria depositata in pari data la ricorrente ha ulteriormente argomentato a sostegno delle proprie domande e in particolare:

- ha replicato all'eccezione di irricevibilità del ricorso formulata dalla p.a. resistente, notando che «*il 19 ottobre 2024 cadeva di sabato*» e che pertanto la notifica del ricorso era tempestiva avuto riguardo a quanto previsto dall'art. 52, commi 3 e 5, c.p.a.;
- ha evidenziato «*l'inammissibilità dell'integrazione postuma della motivazione della scelta di bandire la gara per cui è causa a lotto unico*»;
- ha preso posizione sulle argomentazioni con cui l'amministrazione in sede processuale aveva meglio specificato le ragioni della mancata suddivisione in lotti dell'appalto.

11. Con memoria di replica versata in atti il 7 febbraio 2025, (…) s.p.a. ha osservato che nelle more del giudizio aveva partecipato alla gara oggetto del

giudizio e ne era risultata aggiudicataria, e che successivamente aveva proceduto alla sottoscrizione del contratto per l'avvio del servizio.

12. All'udienza pubblica del 18 febbraio 2025 il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

13. Le doglianze spiegate nel ricorso sono in parte infondate e in parte inammissibili per le ragioni di seguito illustrate.

14. Va in primo luogo respinta l'eccezione di irricevibilità del ricorso formulata dalla p.a. tenuto conto che – come notato dalla ricorrente – il 19 ottobre 2024 era sabato e che, com'è noto, ai sensi degli artt. 52, commi 3 e 5, c.p.a. «*se il giorno di scadenza per la notifica del ricorso amministrativo è festivo, il termine fissato dalla legge o dal giudice per l'adempimento è prorogato di diritto al primo giorno seguente non festivo e detta proroga si applica anche ai termini che scadono nella giornata del sabato*» (cfr. *ex multis* Tar Catania, IV, 25 ottobre 2023, n. 3160).

15. Tanto premesso, va evidenziata innanzitutto l'infondatezza del primo motivo di gravame, con cui la società ricorrente ha lamentato – in sintesi – l'illegittimità della scelta dell'amministrazione di non procedere alla suddivisione in lotti dell'appalto.

15.1. A tal riguardo, va in primo luogo ricordato l'art. 58, d.lgs. n 36/2023, prescrive che «*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*» (comma 1) e che «*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*» (comma 2).

15.2. Va poi ricordato che la giurisprudenza amministrativa – formatasi nella vigenza della precedente disciplina di cui al d.lgs. n. 50/2016, ma ancora attuale tenuto conto della sostanziale continuità tra le previsioni dell'art. 51, d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 58, d.lgs. n. 36/2023 – ha in più occasioni sottolineato che «*la*

suddivisione in lotti dell'appalto è solo tendenzialmente obbligatoria, potendo essere disattesa previa adeguata motivazione da parte della stazione appaltante» (Consiglio di Stato, III, 4 marzo 2024, n. 2113), evidenziando che la decisione assunta dalla p.a. in merito alla suddivisione in lotti è espressione di discrezionalità che può essere sindacata quando si pone in evidente contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità (cfr. Consiglio di Stato, IV, 4 settembre 2024, n. 7399, nonché V, 16 marzo 2016, n. 1081).

15.3. Più nello specifico va poi evidenziato che la giurisprudenza ha ritenuto congrua la decisione della stazione appaltante di non procedere a una suddivisione in lotti dell'appalto, in un caso in cui era stato evidenziato che la suddivisione avrebbe reso «*l'esecuzione della prestazione più complessa dal punto di vista realizzativo per la necessità di coordinare più operatori economici e di conseguenza anche economicamente più onerosa*» ed era stato evidenziato che «*l'esigenza di coordinare diversi operatori economici per più lotti rischierebbe di pregiudicare la corretta e puntuale esecuzione del contratto e renderebbe anche più gravosa la fase di contabilizzazione da parte della committente*» (cfr. Consiglio di Stato, IV, 14 aprile 2023, n. 3819).

15.4. Ciò chiarito, nel caso di specie la p.a. ha illustrato – nei provvedimenti impugnati, più sinteticamente, prima, e negli atti processuali, più analiticamente, poi – le ragionevoli motivazioni poste alla base della scelta di non procedere a una suddivisione in lotti dell'appalto (con ciò che ne consegue in termini di sostanziale correttezza dell'operato dell'amministrazione e conseguente impossibilità per questo Collegio di procedere all'annullamento degli atti impugnati, anche alla luce del principio del risultato di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 36/2023, cfr. *infra sub* 15.5.5.2).

15.4.1. E, infatti, già negli atti di gara impugnati l'amministrazione ha dato evidenza delle ragioni poste alla base della scelta di non suddividere la procedura in lotti, notando – nelle premesse del decreto 17 settembre 2024, n. 533 – che «*le prestazioni in argomento, essendo funzionalmente connesse, non sono suddivisibili in lotti*» e specificando

ulteriormente – nel punto n. 3 del disciplinare di gara – che «*l'appalto era costituito da un unico lotto in ragione dell'intrinseca unitarietà dell'oggetto e delle finalità delle prestazioni, che non consentono la suddivisione efficace ed efficiente in lotti funzionali, né prestazionali. Inoltre, il modello adottato consente di valorizzare economie di scala*».

15.4.2. Tale sintetica spiegazione è stata poi ulteriormente argomentata in sede processuale dalla p.a. che – nella memoria versata in atti il 2 novembre 2024 – ha più dettagliatamente illustrato le ragioni giustificative della mancata suddivisione in lotti dell'appalto, enucleando le ragioni per cui una suddivisione in lotti (anche di tipo quantitativo-territoriale) avrebbe reso «*l'esecuzione del servizio troppo onerosa, di difficile coordinamento, aumenterebbe i rischi connessi all'attività di volo e ne ridurrebbe il grado di efficienza e operatività, incidendo negativamente sulla capacità dell'amministrazione di garantire il preminente servizio pubblico di tutela della vita e dell'ambiente*» (cfr. *memoria* del 2 novembre 2024, pag. 5).

15.4.2.1. In particolare, l'amministrazione resistente ha evidenziato le ripercussioni negative che la ripartizione in lotti avrebbe avuto sul numero di velivoli operativi impiegabili per la lotta antincendio (cfr. *memoria* della p.a. pagg. 12-14), notando che «*il numero minimo di velivoli operativi che l'affidataria, con la sottoscrizione del contratto, si impegna ad assicurare, è definito in funzione del programma di manutenzione degli aeromobili, la cui attuazione implica la necessità di sospendere periodicamente l'impiego operativo dei velivoli da destinare alla attività manutentive*», osservando che «*il numero complessivo dei velivoli che costituiscono la flotta incide in maniera rilevante nella definizione del programma di manutenzione* [in quanto] *flotte di maggiori dimensioni consentono una più ampia flessibilità nell'individuazione degli aeromobili da sottoporre a manutenzione nel periodo invernale, limitando il numero di velivoli che, invece, occorre necessariamente sottoporre a manutenzione proprio nei periodi di massima suscettività agli incendi*»; dimostrando – a mezzo un duplice prospetto – che in assenza della suddivisione in lotti l'unico operatore affidatario (con una flotta di 18 mezzi) avrebbe potuto garantire la presenza di 14 velivoli operativi in estate, di 10 velivoli operativi nel periodo intermedio e i 6 velivoli

operativi in inverno, mentre in caso di suddivisione in tre lotti (a fronte di una flotta costituita dallo stesso numero di mezzi ripartita tra tre operatori) nel periodo intermedio vi sarebbero stati solo 8 velivoli disponibili; e osservando conclusivamente che – per un verso – «*il numero di velivoli operativi impiegabili per il servizio pubblico di lotta attiva agli incendi boschivi sarebbe inferiore a quello conseguibile attraverso una gestione unitaria*» e – per altro verso – «*la ripartizione in lotti della flotta, aumenta il rischio per l'affidataria di non riuscire neanche a rispettare il requisito minimo contrattuale di velivoli operativi da fornire, tenuto conto che la gestione di flotte di piccole dimensioni implica margini di flessibilità ridotti in ordine alla pianificazione ed esecuzione delle attività logistiche (il minor numero di velivoli di riserva riduce la capacità di compensare eventuali imprevisti)*».

15.4.2.2. Sotto altro profilo, la p.a. ha evidenziato le ragioni per cui l'affidamento in un unico lotto risultava meno onerosa rispetto al suo frazionamento (cfr. *memoria* della p.a. pagg. 5-8); ha sottolineato che se «*il servizio fosse suddiviso in lotti funzionali o prestazionali (ad esempio, un lotto per la gestione logistica della flotta e un lotto per la gestione operativa), si genererebbero inevitabilmente tra i due affidatari rimbalzi di responsabilità: il gestore della logistica attribuirebbe al gestore operativo un eventuale incremento delle inefficienze, motivandolo con una condotta degli aeromobili non diligente; viceversa, il gestore operativo attribuirebbe al gestore logistico eventuali défaillance, motivandole con una non accurata manutenzione degli aeromobili*» mentre invece con l'affidamento della gara in un lotto unitario l'affidatario è «*il responsabile unico dell'organizzazione e dell'esecuzione del servizio* [e] *si assume la responsabilità di coordinare tutte le attività coinvolte nella gestione della flotta (settore manutentivo e settore operativo), al fine di raggiungere il risultato richiesto dal contratto di appalto*» (cfr. *memoria* della p.a. pagg. 8-10); ha rilevato l'utilità del poter interloquire, «*durante le fasi di coordinamento delle operazioni* [di contrasto agli incendi], *con un solo operatore economico*», notando che «*su ciascun incendio, in funzione della sua gravità, possono essere inviati in missione più aeromobili della flotta, anche provenienti da basi di schieramento distinte e lontane tra loro, in caso di indisponibilità di aeromobili nella base più vicina al target*»

(cfr. *memoria* della p.a. pagg. 10-11); ha rimarcato che «*la gestione unitaria e coordinata di tutte le problematiche afferenti la sicurezza del volo consente di garantire un flusso di informazioni tempestivo, una gestione unitaria degli eventi di pericolo, nonché l'adozione puntuale di misure correttive omogenee e di programmi orientati alla soluzione di aspetti critici; tutto ciò a beneficio della vita delle persone coinvolte e a salvaguardia dei beni pubblici affidati in gestione*» (cfr. *memoria* della p.a. pag. 11).

15.5. Tali ragionevoli argomentazioni dell'amministrazione non sono state scalfite dalle generiche considerazioni svolte dalla ricorrente nei propri atti processuali.

15.5.1. E, infatti, in relazione alle puntuali e convincenti osservazioni svolte dal Ministero resistente sull'incidenza della suddivisione in lotti sul numero di velivoli effettivamente operativi nei vari periodi dell'anno e sui maggiori rischi di inadempimento agli obblighi contrattuali connessi alla gestione di flotte di piccole dimensioni (ragioni già di per sé sufficienti a giustificare la mancata suddivisione dell'appalto in lotti territoriali) la ricorrente si è limitata ad affermare genericamente che il Ministero non avrebbe chiarito «*quali effetti si realizzerebbero in concreto a seguito di tale minore presenza di velivoli operativi nel periodo intermedio*» (cfr. *memoria* della ricorrente del 31 gennaio 2025, pag. 18), mentre appare evidente che l'effettiva disponibilità di un maggior numero di mezzi nelle stagioni intermedie (unita alle ragionevoli considerazioni sui benefici in termini di flessibilità connessi alla gestione di una flotta unitaria di maggiori dimensioni) è già di per sé una ragione sufficiente a giustificare la scelta del lotto unico.

15.5.2. Parimenti generiche sono le argomentazioni con cui la società ricorrente ha sostenuto l'insufficienza delle ragioni spiegate dall'amministrazione in ordine alle conseguenze negative che la suddivisione in lotti quantitativi avrebbe avuto sotto il profilo della sicurezza del volo (cfr. *memoria* della ricorrente del 31 gennaio 2025, pag. 17), risultando al contrario apprezzabili gli aspetti positivi della gestione unitaria del servizio individuati in sede di memoria (consistenti, come ricordato *supra* e come riconosciuto dalla stessa ricorrente, nella «*garanzia di un flusso di*

informazioni tempestive» e «*nella gestione unitaria degli eventi e adozione di misure correttive*»).

15.5.3. Infine – fermo restando che come riconosciuto dalla stessa società ricorrente «(…) *ha censurato la scelta della Stazione Appaltante* [sotto il profilo della] *possibilità di suddividere l'appalto in lotti c.d. quantitativi*» – non possono apprezzarsi le generiche osservazioni con cui la ricorrente ha contestato la natura «*ipotetica e astratta*» delle argomentazioni fornite dalla p.a. a sostegno della scelta di non suddividere l'appalto in lotti funzionali (per evitare rischi di rimbalzi di responsabilità tra gli affidatari delle diverse attività), atteso che la valutazione rischi/benefici connessa alla decisione sulla suddivisione in lotti presuppone sempre un certo grado di astrattezza.

15.5.4. Infine, non convince quanto asserito dalla ricorrente in ordine alla necessità che nel caso di specie l'amministrazione avesse il dovere di motivare in maniera più puntuale la propria scelta (con ciò che ne conseguirebbe anche in termini di dovere di questo Tar di effettuare uno *strict scrutiny* su detta motivazione) in ragione del fatto che si sarebbe in presenza di una condizione di «*sostanziale mercato monopolistico*», determinata dalla presenza – in ambito nazionale – di una sola grande impresa in possesso dei requisiti di partecipazione.

Al riguardo – in disparte ogni altra considerazione – non può non valorizzarsi quanto evidenziato dalla p.a. resistente in ordine al fatto che «*la procedura di cui trattasi è svolta in ambito europeo (e, quindi, non limitata alle imprese nazionali). Peraltro, come indicato al paragrafo 5, ultimo capoverso, del Disciplinare di gara (Allegato 02), alla procedura sono ammesse anche imprese con sede in Stati extra-UE, purché rientranti nell'Accordo sugli appalti pubblici (APP) concluso nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), ovvero in un Accordo bilaterale di libero scambio (ALS) o in altro accordo che garantisca la reciprocità in materia di appalti pubblici con paesi terzi. Pertanto, il mercato di riferimento della procedura in titolo è di gran lunga più vasto del territorio nazionale*» (cfr. *memoria* della p.a. pag. 16).

15.5.5. Ancora non convince quanto osservato dalla ricorrente in ordine al fatto

che le argomentazioni svolte in sede processuale dall'amministrazione costituirebbero un'integrazione postuma della motivazione inammissibile e non valorizzabile da parte di questo Tribunale ai fini della decisione del presente giudizio.

15.5.5.1. A tal riguardo, per un verso, va notato che le puntuali riflessioni svolte dalla p.a. in sede processuale si pongono in un rapporto di continuità con le – certamente più sintetiche ma comunque sufficientemente intellegibili (anche alla luce della peculiarità dell'affidamento oggetto del presente giudizio) – motivazioni enucleate dalla stessa p.a. negli atti gravati a sostegno della scelta di non procedere a una suddivisione in lotti dell'appalto (individuate «*nell'intrinseca unitarietà dell'oggetto e delle finalità delle prestazioni modello*» e nella volontà di «*valorizzare economie di scala*»).

15.5.5.2. Per altro verso, va evidenziato che quanto emerso in sede processuale in ordine alla sostanziale ragionevolezza della decisione della p.a. è idoneo (in ogni caso) a impedire a questo Tribunale di disporre l'annullamento degli atti gravati, avuto riguardo al principio di risultato sancito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 36/2023.

È noto, infatti, che la suindicata disposizione (ai sensi della quale «*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza*») impone all'interprete di porre «*l'accento sulla esigenza di privilegiare l'effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica, prendendo in considerazione i fattori sostanziali dell'attività amministrativa, escludendo che la stessa sia vanificata, in tutti quei casi in cui non si rinvengano obiettive ragioni che ostino al suo espletamento*» (cfr. Tar Campobasso, I, 20 maggio 2024, n. 159 e, ancora di recente, Consiglio di Stato, V, 25 febbraio 2025, n. 1620).

15.6. Tanto è sufficiente per affermare l'infondatezza del primo motivo di gravame.

16. Quanto sopra evidenziato in ordine alla legittimità della scelta della p.a. di non

procedere a una suddivisione in lotti dell'appalto rende evidente l'infondatezza della censura – spiegata nel secondo motivo di ricorso – con cui (…) ha lamentato l'illegittimità dei requisiti di fatturato previsti nella *lex specialis*, la cui entità appare del tutto coerente coerente con il valore del lotto unico messo a gara.

17. Inammissibile – oltreché, come si dirà *infra*, infondata – è poi la censura con cui parte ricorrente ha contestato la scelta dell'amministrazione di inserire tra i criteri di valutazione dell'offerta l'esperienza professionale «*in servizi analoghi a quelli oggetto di gara*» del soggetto individuato come «*accountable manager dell'unità organizzativa titolare del COAN, per la gestione della flotta oggetto dell'appalto*».

17.1. A tal riguardo, infatti, deve in primo luogo osservarsi che la giurisprudenza amministrativa è consolidata nel ritenere che «*le disposizioni della lex specialis di gara che individuano i criteri di valutazione dell'offerta non si prestano ad una impugnazione immediata poiché privi di carattere escludente, e ciò in quanto, oltre a non precludere la partecipazione dei potenziali concorrenti, non predeterminano alcun esito vincolato della selezione valutativa che possa ritenersi, ex post, meramente confermativo e ricognitivo di una lesione già in precedenza predeterminata e certa*» (cfr. Consiglio di Stato, III, 7 giugno 2018, n. 3434).

17.2. Fermo quanto sopra deve poi notarsi che il criterio di valutazione individuato dalla p.a. nel legittimo esercizio del proprio potere discrezionale (cfr. Consiglio di Stato, V, 17 febbraio 2022, n. 1186) appare ragionevole e proporzionato, e ciò anche alla luce di quanto puntualmente osservato dalla p.a. resistente in ordine al fatto che «*al criterio di valutazione in argomento è attribuito un punteggio massimo di soli 6 punti su un totale di 70 riservati all'offerta tecnica*» (cfr. *memoria* della p.a. pag. 16).

18. Per tutto quanto sopra evidenziato, il ricorso deve essere in parte respinto, con riferimento alle censure trattate *supra sub* 15 e 16, e in parte dichiarato inammissibile, in relazione alla censura di cui *supra sub* 17.

19. Le spese processuali – tenuto conto di tutte le circostanze del caso – possono essere eccezionalmente compensate tra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

Dario Aragno, Referendario

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Agatino Giuseppe Lanzafame	**Orazio Ciliberti**

IL SEGRETARIO