

Consiglio di Stato

Sezione III

Sentenza 26 gennaio 2026, n. 600

Presidente: De Nictolis - Estensore: Scarpato

FATTO E DIRITTO

1. Viras s.r.l. (di qui in poi Viras) ha impugnato, dinanzi al T.A.R. per il Lazio, Roma, il bando della gara centralizzata a procedura aperta per l'affidamento del servizio di consulenza assicurativa e brokeraggio per le aziende sanitarie regionali, emanato dalla Regione Lazio e pubblicato nella GUUE del 31 dicembre 2024 (codice CIG: B506FD4BA8), lamentandone la natura discriminatoria.

In particolare, la società ha censurato il punto 6.2 del disciplinare di gara, nella parte in cui l'Amministrazione ha richiesto, quale requisito di partecipazione, il possesso di un "Fatturato globale medio annuo risultante da tre esercizi finanziari compresi nel triennio 2019-2023, disponibili, chiusi e approvati non inferiore all'importo complessivo a base di gara" pari ad euro 14.625.000,00, IVA esclusa.

2. La ricorrente, premessa la propria natura di piccola impresa, con meno di 15 dipendenti e con un fatturato riferito all'ultimo esercizio approvato (2023) pari ad euro 1.329.519,00 ha lamentato la natura escludente ed anticoncorrenziale della suddetta clausola del disciplinare, deducendone altresì l'illogicità e l'arbitrarietà in relazione all'oggetto dell'appalto, costituito da due servizi ben distinti (consulenza specialistica da un lato e brokeraggio dall'altro), illegittimamente accorpati in un unico lotto, in violazione dell'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023.

Con ricorso per motivi aggiunti, Viras ha impugnato la sopravvenuta determinazione dirigenziale n. G01528 6 febbraio 2025, con la quale la Regione ha rettificato gli atti di gara prevedendo, al *sub* paragrafo 6.2 del disciplinare, che il requisito di capacità economico-finanziaria per la partecipazione alla procedura non dovesse essere riferito al "fatturato globale medio", ma solo al fatturato globale riferito al medesimo triennio, così abbassando la soglia di partecipazione ad euro 9.750.000,00 IVA esclusa.

La ricorrente ha in particolare ritenuto che, anche a fronte di tale rettifica, continuassero a permanere la criticità già stigmatizzate con il ricorso introduttivo del giudizio, non avendo l'Amministrazione effettuato la doverosa scomposizione dell'appalto in lotti, imposta dall'art. 58 del codice dei contratti, effettuando un accorpamento delle diverse attività oggetto di appalto in un unico lotto, impedendo l'accesso al mercato alle PMI.

3. Il T.A.R. ha respinto il ricorso, ritenendo ragionevole la scelta dell'Amministrazione di non procedere ad una suddivisione in lotti dell'appalto, finalizzata a garantire alle aziende sanitarie ed alla Regione Lazio un unico interlocutore per la gestione di tutto il servizio di consulenza e brokeraggio, e statuendo che la redazione del piano biennale delle gare centralizzate non è un

obbligo previsto dalla normativa nazionale, ma deriva da un atto interno di regolazione (regolamento regionale n. 1/2002, artt. 498-*bis* e 498-*ter*), dovendosi ritenere legittima la decisione della Regione di estenderne l'oggetto.

4. Viras ha impugnato la decisione deducendo:

- la violazione delle disposizioni nazionali (artt. 3, 10, 58 e 100 del d.lgs. n. 36/2023) e comunitarie (artt. 2, 59, 78, 79 e 124 della direttiva 2014/24/UE) in tema di concorrenza, non discriminazione, proporzionalità e *favor participationis*, nonché la carenza ed illogicità della motivazione di non suddividere la gara in almeno due lotti; secondo le deduzioni dell'appellante, la stazione appaltante si sarebbe trincerata dietro l'apparente esigenza di dover necessariamente affidare ad un interlocutore unico le due attività che compongono l'oggetto del lotto (vale a dire la redazione di uno studio di fattibilità ed il servizio di brokeraggio assicurativo), corrispondenti a due distinte fasi, definite "linee di attività", asseritamente avvinte da un vincolo di indissolubile interdipendenza, quando in realtà si tratterebbe di attività ben distinte e non necessariamente accorpabili, risolvendosi peraltro le deduzioni difensive dell'Amministrazione in una mera ed illegittima integrazione postuma della motivazione;

- il mancato rispetto della programmazione regionale con deliberazione di Giunta regionale n. 958 del 22 dicembre 2023 avente ad oggetto "Adozione del Piano biennale 2024-2025 degli acquisti di beni e servizi ai sensi degli articoli 498-*bis* e 498-*ter* del Regolamento Regionale n. 1/2002 e s.m.i." in base alla quale l'Amministrazione avrebbe potuto indire una procedura selettiva avente ad oggetto solo l'affidamento del servizio di supporto all'analisi dei rischi dei sinistri (c.d. "studio di fattibilità"), ma non l'ulteriore servizio di brokeraggio assicurativo.

5. Si è costituita la Regione Lazio, insistendo per la reiezione del gravame.

6. All'udienza pubblica del 20 novembre 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.

7. L'appello non è fondato.

8. L'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023, sancita al comma 1 la regola della suddivisione in lotti, finalizzata a garantire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, prevede, al comma 2, la possibilità di derogare alla suddivisione mediante specifica motivazione nel bando o nell'avviso di indizione della gara e, al comma 3, l'obbligo per le stazioni appaltanti di indicare i criteri di natura qualitativa o quantitativa adottati per la suddivisione in lotti e vietando, in ogni caso, l'artificioso accorpamento dei lotti medesimi.

Non c'è dubbio che la disposizione in esame costituisca il crocevia tra i principi di concorrenza, *par condicio* ed accesso delle PMI al mercato, da un lato, ed il principio di buon andamento - con i suoi corollari dell'efficienza, efficacia, economicità e risultato utile dell'azione amministrativa - dall'altro.

9. Conseguentemente, la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha ritenuto che la suddivisione in lotti sia un "principio generale adattabile alle peculiarità del caso di specie" e "derogabile attraverso una decisione che deve essere adeguatamente motivata" (C.d.S., Sez. V, 14 giugno 2024, n. 5359 e giurisprudenza ivi richiamata), ovverosia per il tramite di una decisione che indichi e contemperi espressamente il valore o l'interesse antagonista rispetto al *favor participationis* per le PMI, che ha indotto la stazione appaltante ad optare per l'accorpamento.

Questo valore o interesse, come pure rilevato dalla medesima giurisprudenza, si evince dal sistema, ed è rappresentato tanto dalle esigenze connesse alla funzionalità organizzativa (e, in genere, alla funzionalità della prestazione contrattuale rispetto all'interesse pubblico ad essa sotteso), quanto dalla convenienza economica per la stazione appaltante, normalmente favorita dalla "soluzione aggregante".

10. Ciò posto, la costante opzione ermeneutica di questo plesso giurisdizionale (per tutte, C.d.S., Sez. III, 13 novembre 2017, n. 5224) ha riconosciuto che la decisione di non suddividere un appalto in lotti, ovvero quella di suddividerlo in macro-lotti e, quindi, di non parcellizzare ulteriormente la commessa, è giustificata da valutazioni di carattere tecnico-economico, sindacabili nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, oltre che dell'adeguatezza dell'istruttoria (C.d.S., Sez. V, 15 febbraio 2023, n. 1607).

11. Nel caso di specie l'Amministrazione ha esplicitamente previsto che "L'appalto è suddiviso in un unico Lotto, in considerazione dell'esigenza di garantire alle Aziende Sanitarie e alla Regione Lazio un unico interlocutore per la gestione di tutto il servizio di consulenza e brokeraggio" (cfr. punto 3 del disciplinare di gara) e tale decisione, che è pacificamente espressione di una scelta discrezionale, sindacabile soltanto nei sopra richiamati limiti della ragionevolezza e proporzionalità, oltre che dell'adeguatezza dell'istruttoria, trova fondamento, motivazione e conferma, *in primis*, nella *lex specialis* di gara, rendendola immune dalle censure formulate in appello.

11.1. Il riferimento è, innanzitutto, al capitolato tecnico, nel quale la stazione appaltante ha ampiamente dato conto della natura composita ed eterogenea delle coperture assicurative dalla responsabilità civile verso terzi di tutti gli enti del Servizio sanitario regionale, essendo risultate solo alcune aziende sanitarie dotate di un'assicurazione, a fronte di molte altre che si trovavano in un regime di cosiddetta "autoassicurazione", a causa dell'impossibilità di trovare delle coperture assicurative con costi adeguati mediante gara pubblica. Peraltro, il capitolato ha ulteriormente evidenziato il valore spesso troppo elevato delle franchigie relative alle coperture in essere e delle spese legali, diversificate da ente ad ente.

11.2. Alla luce delle chiare indicazioni contenute nel disciplinare di gara e nel capitolato, risulta evidente che la motivazione della mancata suddivisione in lotti è insita nella natura stessa dell'appalto, finalizzato al complessivo efficientamento della gestione e della spesa delle coperture assicurative degli enti del sistema sanitario regionale, correlandosi, in ultima analisi, alle insopprimibili esigenze di equilibrio finanziario del sistema sanitario, che hanno indotto la Regione ad individuare un operatore con forte esperienza di mercato, in grado di affiancare l'Amministrazione nella ricerca delle soluzioni organizzative più efficienti e sostenibili.

11.3. A tal riguardo è opportuno richiamare l'architettura della procedura di gara, congegnata in due distinte fasi: nella prima, l'aggiudicatario è chiamato ad analizzare l'assetto organizzativo per la gestione dei rischi e dei sinistri da parte delle aziende sanitarie e a produrre uno studio di fattibilità contenente interventi di miglioramento organizzativo e possibili scenari contrattuali per la copertura dei rischi e la gestione dei sinistri; nella seconda, l'aggiudicatario è chiamato a supportare la Regione e le aziende sanitarie nell'implementazione dello studio di fattibilità, attraverso l'assistenza nelle procedure di gara e la gestione dei relativi contratti.

11.4. Tali evidenze, ancor prima che dalle deduzioni difensive della Regione - sicché le censure di integrazione postuma della motivazione, riproposte in questa sede dall'appellante, sono prive di consistenza - discendono dalla piana lettura degli atti di gara, consentono di comprendere che le due fasi, poiché intimamente connesse e conseguenziali, devono essere svolte dal medesimo operatore

economico, che ne deve assicurare la omogenea e necessariamente connessa esecuzione, riuscendo a trarne, secondo le ordinarie logiche di funzionamento del mercato, un introito economico.

11.5. Alla luce delle richiamate circostanze, sottese alla scelta operata dalla Regione, appare, pertanto, condivisibile la conclusione del giudice di primo grado, secondo cui l'Amministrazione avrebbe sufficientemente esplicitato le ragionevoli motivazioni poste alla base della scelta di non procedere a una suddivisione in lotti dell'appalto.

12. Egualmente infondato è il secondo motivo di appello, con il quale Viras ha dedotto l'illegittimità dell'oggetto della procedura, poiché non conforme a quanto previsto nel piano biennale 2024/2025 degli acquisti di beni e servizi adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 958 del 22 dicembre 2023, non risultando, altresì, la categoria merceologica del brokeraggio ricompresa nel d.P.C.m. 11 luglio 2018.

12.1. Al riguardo, oltre a quanto correttamente rilevato dal primo giudice - in relazione alla mancata previsione del piano biennale delle gare centralizzate da parte della normativa nazionale, risultando lo stesso previsto da un atto interno di regolazione (regolamento regionale n. 1/2002), con conseguente legittimità della decisione della Regione di estenderne l'oggetto - deve essere evidenziata la natura meramente programmatica e non vincolante del piano, che chiaramente legittima la Regione ad estendere l'oggetto della gara anche alla fase di gestione ed esecuzione.

12.2. Non sussiste, di conseguenza, alcuna necessità di un'apposita delega da parte delle aziende sanitarie alla centrale acquisti regionale, al fine di ricomprendere le procedure di gara non disciplinate dal d.P.C.m. 11 luglio 2018 e, in particolare, i servizi di brokeraggio assicurativo; e ciò anche alla luce dell'art. 3, comma 4, della l.r. n. 12/2016, che qualifica in via generale la Direzione regionale programmazione economica, centrale acquisti, fondi europei, PNRR come centrale di acquisti regionale.

13. Per queste ragioni l'appello deve essere respinto.

14. Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del grado in favore della Regione Lazio e le liquida nella somma complessiva di euro 4.000,00, oltre accessori di legge.

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