

# La Patente a punti è un requisito di idoneità professionale o una condizione dell'esecuzione dell'appalto? Cosa si intende per "cantieri temporanei e mobili"?

di Christian Longo

Data di pubblicazione: 9-7-2025

È legittima, ragionevole e proporzionata la scelta operata dalla S.A. di richiedere il possesso della patente a crediti anche qualora sia previsto, tra le attività di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili la "*Gestione della manutenzione dei componenti edilizi, compresa la manutenzione delle aree esterne e verdi*", nonché le "*manutenzioni extracanone*" definite come "*Lavori di riparazione non compresi nei canoni di manutenzione e interventi di adeguamento di limitata entità*". È evidente che tali servizi di "manutenzione edile" e di "manutenzioni extracanone" richiedano "cantieri temporanei e mobili".

## Guida alla lettura

L'art. 29 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 (conv. con modif. dalla L. 29 aprile 2024, n. 56) ha modificato l'art. 27 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (T.U. Sicurezza sul lavoro), introducendo la c.d. "patente a crediti" nei cantieri temporanei o mobili, in vigore dal 1° ottobre 2024.

In particolare, sono tenuti al possesso della patente a punti le imprese (non necessariamente qualificabili come imprese edili) e i lavoratori autonomi (comprese le imprese individuali senza lavoratori) che operano fisicamente nei cantieri temporanei o mobili.

Dal 1° ottobre 2024, infatti, occorre **autodichiarare il possesso dei requisiti previsti**. Dal 1° novembre 2024, non è più possibile operare in cantiere, se non è stata effettuata la richiesta di rilascio della patente tramite il portale del Ministero. Tuttavia, **non sono interessati tutti i cantieri**, ma **solo quelli che prevedono le seguenti lavorazioni**: "*I lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro.*"

Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile".

Con riferimento al **requisito soggettivo**, sono espressamente **esclusi** dal novero dei soggetti

interessati “*coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale*” nonché le imprese che sono in possesso dell’attestazione di qualificazione SOA, in classifica pari o superiore alla III, a prescindere dalla categoria di appartenenza, in assenza di diverse indicazioni.

Ai sensi dell’**articolo 90 comma 9 b-bis) del D.Lgs. n. 81/2008**, introdotto dal citato D.L. 2 marzo 2024, n. 19, il committente o il RUP, in sede di affidamento dei lavori, nei confronti delle imprese esecutrici, verifica il possesso della patente o del documento equivalente o il possesso di attestato di qualificazione SOA in classifica pari o superiore alla III.

Fatta questa premessa, la Sentenza in commento, in apertura, pone già un primo quesito – tra l’altro non affrontato in sede di ricorso da parte del ricorrente – sulla previsione tra i requisiti di idoneità professionale, ai fini della partecipazione alla procedura di gara, circa il “*possesso della patente a crediti prevista dall’art. 29, comma 19 del D.L. 19/2024 e nei modi disciplinati dal D.M 19/9/2024, n. 132 (decreto attuativo per la patente a crediti)*”.

In particolare, ai sensi dell’**art. 100, comma 2** del D.Lgs. n. 36/2023, “*Le stazioni appaltanti richiedono requisiti di partecipazione proporzionati e attinenti all’oggetto dell’appalto*”. Tale precisazione risulta interessante per comprendere se il possesso della “patente a punti” debba essere considerato quale **requisito di partecipazione o quale condizione ai fini dell’esecuzione del contratto**, tenuto conto del tenore letterale della norma che prescrive – come sopra ricordato – la **verifica da parte del Committente o del Responsabile dei lavori del possesso della patente** nei confronti delle **imprese esecutrici**. Pertanto, si pone un primo problema interpretativo, sia dal punto di vista soggettivo sia dal punto di vista oggettivo. Infatti, se da una parte, l’onere della verifica è prevista in capo al Committente o al responsabile dei lavori; dall’altra, tale obbligo è espressamente previsto «*nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi*», presupponendo – pertanto – l’intervenuto provvedimento di aggiudicazione e di affidamento dei relativi lavori.

Tuttavia, dal punto di vista soggettivo, risulta interessante **esaminare la definizione dei soggetti “committente” e “responsabile dei lavori”**, richiamati dall’**art. 90 del D.Lgs. n. 81/2008**, in **combinato disposto con l’art. 89 del medesimo D.Lgs.**, coinvolti nella verifica del possesso della patente di cui all’art. 27 del citato Decreto.

In particolare, si intende per “**committente**” il **soggetto per conto del quale l’intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione**. Nel caso di appalto di opera pubblica, il committente è il **soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell’appalto**. Per “**responsabile dei lavori**”, invece, il D.Lgs. n. 81/2008 stabilisce che esso sia il **soggetto che può essere incaricato dal committente per svolgere i compiti ad esso attribuiti dal decreto e nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 36/20223**. Il responsabile dei lavori è il **responsabile del procedimento**. Inoltre, ai sensi dell’art. 90, comma 1 del D.Lgs. n. 81/2008, “*Il committente o il responsabile dei lavori, nelle fasi di progettazione dell’opera, si attiene ai principi e alle misure generali di tutela di cui all’articolo 15, in particolare:*

a) *al momento delle scelte architettoniche, tecniche ed organizzative, onde pianificare i vari*

*lavori o fasi di lavoro che si svolgeranno simultaneamente o successivamente;*

*b) all'atto della previsione della durata di realizzazione di questi vari lavori o fasi di lavoro”.*

Si **presuppone**, di conseguenza, che **l'attività che coinvolge il committente o il responsabile dei lavori, faccia riferimento anche alle fasi prodromiche all'indizione della procedura di gara**. Tuttavia, la disposizione in esame, di cui all'art. 90 comma 9-bis del D.Lgs. n. 81/2008, a parere di chi scrive, deve essere letta in **combinato disposto con tutte le altre disposizioni del medesimo art. 90, comma 9 del D.Lgs. n. 81/2008**, laddove si prescrive – tra le competenze del committente/responsabile dei lavori - la verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici; la richiesta di una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), all'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL) e alle casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti; la trasmissione all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, copia della notifica preliminare di cui all'articolo 99 del D.Lgs. n. 81/2008, il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi.

**Attività che attengono – principalmente – alla fase esecutiva di un contratto di appalto e anche preliminare all'inizio dei lavori.**

Fatta tale premessa di carattere generale che lascia aperto – a parere dello scrivente – un **dubbio interpretativo sull'ambito applicativo della norma**, la Sentenza in commento affronta, tra le altre questioni, tre doglianze proposte del ricorrente in tema di patente a punti. Si vuole porre l'attenzione, in particolare, sulla prima, con la quale il ricorrente ha ritenuto che, per la tipologia di servizio da svolgere, non sono previsti “*cantieri temporanei o mobili*”, tanto da non risultare coerente la patente a crediti richiesta.

Il Giudice di primo grado, con la sentenza in esame, ha sottolineato che **l'art. 27 del D. Lgs. n. 81/2008** dispone che “*sono tenuti al possesso della patente di cui al presente articolo le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a)*”. **L'art. 89 del D.Lgs. n. 81/2008** definisce “*cantiere temporaneo o mobile*” come “*qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'allegato X*”. Il citato **Allegato X** definisce “*lavori edili o di ingegneria civile*” i “*lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro*” nonché “*gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile*”.

Sulla base delle norme esaminate e della tipologia di appalto, emerge - in maniera evidente,

secondo il giudice di primo grado - che **il Capitolato di cui alla procedura di gara descrive prestazioni che richiedono “cantieri temporanei e mobili”, derivando – quindi – la necessità del possesso della patente a crediti**: «*Difatti, l’art. 6 del Capitolato tecnico, rubricato “Oggetto”, prevede che “l’Appalto ha per oggetto tutte le attività di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili e degli impianti asserviti agli immobili in proprietà o nella disponibilità delle Aziende Sanitarie regionali”, e tra i servizi oggetto di appalto rientrano la “manutenzione edile” definita come “Gestione della manutenzione dei componenti edilizi, compresa la manutenzione delle aree esterne e verdi”, nonché le “manutenzioni extracanonone” definite come “Lavori di riparazione non compresi nei canoni di manutenzione e interventi di adeguamento di limitata entità”. È evidente che tali servizi di “manutenzione edile” e di “manutenzioni extracanonone” richiedano “cantieri temporanei e mobili”, derivandone la necessità del possesso della patente a crediti in base alle previsioni sopra citate. Insomma la scelta di Soresa S.p.A. di richiedere il possesso della patente a crediti è legittima, ragionevole, proporzionata».*

A parere di chi scrive, tuttavia, rimane **aperta la questione sulla natura del possesso della patente a punti e del momento in cui occorre avviare la verifica prescritta, ai fini dell’esecuzione del contratto**. Poiché, se da una parte, considerando il possesso della patente a punti come requisito di partecipazione, la S.A. effettua la verifica in sede di disamina della “busta amministrativa”; dall’altra parte, invece, degradando la verifica circa il possesso della patente a punti in fase di affidamento dei lavori, per come descritto dalla norma in una lettura armonizzata con le altre disposizioni normative del medesimo art. 90, comma 9 del D.Lgs. n. 81/2008, potrebbero emergere delle criticità per la stessa S.A., nel caso in cui si dovesse trovare di fronte a “imprese esecutrici” non in possesso della richiesta patente a crediti, ex art. 29, comma 19 del D.L. 19/2024, tanto da comportare la **possibile applicazione dell’istituto della risoluzione del contratto di appalto, per grave inadempimento delle obbligazioni contrattuali da parte dell’appaltatore, tale da compromettere la riuscita delle prestazioni oggetto di affidamento**.

## REPUBBLICA ITALIANA

### IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

#### Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

#### (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 550 del 2025, proposto da Radar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG N.D., rappresentata e difesa dall’avvocato Gianmarco Poli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale 21

Aprile 11;

**contro**

Regione Campania, non costituita in giudizio;

Società Regionale per la Sanità (So.Re.Sa. S.p.A.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Felice Laudadio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda Sanitaria Locale Salerno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gennaro Galietta, Claudia Vuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**Per l'annullamento:**

- del Bando di gara pubblicato da SO.RE.SA. S.p.A. in data 20 dicembre 2024 relativo all'affidamento del multiservizio tecnologico da eseguirsi presso gli immobili di proprietà o in uso alle aziende sanitarie (AA.SS.LL., AA.OO., AA.OO.UU., I.R.C.C.S.) del S.S.R. della Regione Campania (Id Appalto ANAC c6c9167f-4898-4db1-bf65-00926c57be5d);

- della intera procedura aperta di cui sopra e, quindi, di tutti gli Atti di gara e relativi allegati, segnatamente, del citato Bando di gara, del Disciplinare di gara e relativi allegati, del Capitolato Tecnico e relativi allegati, dell'Allegato A al Capitolato Tecnico – Disciplinare Tecnico, dello Schema di Convenzione e della Determinazione del Direttore Generale n. 343 del 18 dicembre 2024, con cui è stata indetta la gara e sono stati approvati gli Atti di gara, con specifico riferimento alle premesse del Disciplinare di gara, agli artt. 6 e 11 del Disciplinare di gara e all'art. 12.8 del Capitolato Tecnico (doc.ti 1, 2, 3, 4 e 5);

- di ogni altro atto e/o provvedimento precedente, presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non cognito, che incide e lede la sfera giuridico-soggettiva della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Società Regionale per la Sanità (So.Re.Sa. S.p.A.) e della Azienda Sanitaria Locale Salerno;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 il dott. Fabio Di Lorenzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato Radar S.r.l. ha impugnato, unitamente agli atti connessi e presupposti, il Bando di gara pubblicato da SO.RE.SA. S.p.A. in data 20 dicembre 2024 relativo all'affidamento del multiservizio tecnologico da eseguirsi presso gli immobili di proprietà o in uso alle aziende sanitarie (AA.SS.LL., AA.OO., AA.OO.UU., I.R.C.C.S.) del S.S.R. della Regione Campania (Id Appalto ANAC c6c9167f-4898-4db1-bf65-00926c57be5d), nonché la intera procedura aperta di cui sopra e, quindi, di tutti gli Atti di gara e relativi allegati, segnatamente, del citato Bando di gara, del Disciplinare di gara e relativi allegati, del Capitolato Tecnico e relativi allegati, dell'Allegato A al Capitolato Tecnico – Disciplinare Tecnico, dello Schema di Convenzione e della Determinazione del Direttore Generale n. 343 del 18 dicembre 2024, con cui è stata indetta la gara e sono stati approvati gli Atti di gara, con specifico riferimento alle premesse del Disciplinare di gara, agli artt. 6 e 11 del Disciplinare di gara e all'art. 12.8 del Capitolato Tecnico.

La ricorrente ha lamentato che le clausole escludenti del bando le avrebbero impedito di presentare un'offerta valida, precludendole la possibilità di partecipare, e per tale motivo ha impugnato immediatamente tali clausole escludenti.

Si è costituita Soresa S.p.A., sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Si è costituita l'ASL Salerno con memoria di stile per resistere al ricorso.

Non si è costituita la Regione Campania.

Dopo lo scambio di memorie, il Collegio, all'esito dell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 ha deliberato la decisione.

2. Con il primo motivo la ricorrente ha dedotto che:

- l'art. 6.1 del Disciplinare di gara, rubricato "Requisiti di idoneità professionale", prevede tra i requisiti di partecipazione a pena di esclusione e, precisamente, tra quelli di idoneità professionale, alla lett. b) il "*possesso della patente a crediti prevista dall'articolo 29, comma 19 del D.L. 19/2024 e nei modi disciplinati dal D.M. 18/9/2024, n. 132 (decreto attuativo per la patente a crediti)*";

- il successivo art. 6.4 del Disciplinare di gara detta "*Indicazioni per i raggruppamenti temporanei, consorzi ordinari, aggregazioni di imprese di rete e GEIE*" e prevede che "*Il requisito relativo patente a crediti per l'edilizia cui al punto 6.1 lettera b) deve essere posseduto: da ciascun componente del raggruppamento/consorzio/GEIE anche da costituire che esegue la prestazione per la quale è indispensabile il possesso della patente; da ciascun componente dell'aggregazione di rete che esegue la prestazione per la quale è indispensabile il possesso della patente*";

- la ricorrente non è in possesso della richiesta patente a crediti ex art. 29, comma 19, D.L. 19/2024 e, quindi, non può partecipare alla gara, neppure in RTI, in quanto verrebbe immediatamente esclusa;

- di conseguenza, la ricorrente ha l'onere di ricorrere immediatamente avverso la *lex specialis* per impugnare tale clausola immediatamente lesiva.

La ricorrente ha lamentato l'illegittimità di tale clausola per tre profili:

- in primo luogo, sarebbero violati l'art. 29, comma 19, D.L. 19/2024, gli artt. 27 e 89 D.Lgs. n. 81/2008, il Decreto 18 settembre 2024, n. 132 e la Circolare INL del 23 settembre 2024, n. 4, in quanto la patente a crediti non sarebbe prevista per la tipologia di appalto per cui è causa relativo all'affidamento del multiservizio tecnologico da eseguirsi presso gli immobili di proprietà o in uso alle aziende sanitarie (AA.SS.LL., AA.OO., AA.OO.UU., I.R.C.C.S.) del S.S.R. della Regione Campania, nel quale quindi non sarebbero previsti "*cantieri temporanei o mobili*" di cui al combinato disposto degli artt. 27 e 89 del D. Lgs. n. 81/2008 e del connesso Allegato X, in mancanza di quali la patente a crediti non sarebbe necessaria;

- in secondo luogo il bando, imponendo il requisito del possesso della patente a crediti, violerebbe l'art. 27 c. 15 del D. Lgs. n. 81/2008 il quale sancirebbe la regola del possesso del requisito di partecipazione della patente a crediti quale requisito alternativo rispetto al possesso della attestazione di qualificazione SOA in classifica pari o superiore alla III, della quale la ricorrente sarebbe in possesso;

- in terzo luogo, il bando, nel prevedere come requisito partecipativo a pena di esclusione unicamente il requisito della patente a crediti, così da eliminare l'alternativa del possesso della SOA con classifica pari o superiore alla III quale modalità per partecipare alla procedura, nonché di prescrivere il possesso per tutti i membri dei vari RTI partecipanti, oltre a violare il principio del *favor participationis* e della *par condicio*, violerebbe anche il principio di proporzionalità e di ragionevolezza.

Soresa S.p.A. sul punto ha replicato sostenendo che anche per l'esecuzione dell'affidamento per cui è causa sono necessari "*cantieri temporanei o mobili*", e che, contrariamente alla contestazione della ricorrente, il bando in nessun punto preclude che il requisito della patente a crediti possa essere sostituito dal requisito alternativo del possesso della citata attestazione SOA, il quale peraltro, anche sotto il profilo della eterointegrazione del bando, è previsto da norma imperativa.

Il Collegio ritiene che il motivo sia infondato.

L'art. 27 del D. Lgs. n. 81/2008 così dispone: "*sono tenuti al possesso della patente di cui al presente articolo le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a)*". L'art. 89 del D. Lgs. n. 81/2008 definisce "*cantiere temporaneo o mobile*" come "*qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'allegato X*". Inoltre il citato Allegato X definisce "*lavori edili o di ingegneria civile*" i "*lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali,*

*ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro” nonché “gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile”.*

Ora, confrontando tali previsioni con l'oggetto dell'appalto per cui è causa, emerge che in quest'ultimo sono incluse prestazioni che richiedono “*cantieri temporanei e mobili*”, derivandone quindi la necessità del possesso della patente a crediti. Difatti, l'art. 6 del Capitolato tecnico, rubricato “*Oggetto*”, prevede che “*l'Appalto ha per oggetto tutte le attività di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili e degli impianti asserviti agli immobili in proprietà o nella disponibilità delle Aziende Sanitarie regionali*”, e tra i servizi oggetto di appalto rientrano la “*manutenzione edile*” definita come “*Gestione della manutenzione dei componenti edilizi, compresa la manutenzione delle aree esterne e verdi*”, nonché le “*manutenzioni extracanonone*” definite come “*Lavori di riparazione non compresi nei canoni di manutenzione e interventi di adeguamento di limitata entità*”. È evidente che tali servizi di “*manutenzione edile*” e di “*manutenzioni extracanonone*” richiedano “*cantieri temporanei e mobili*”, derivandone la necessità del possesso della patente a crediti in base alle previsioni sopra citate. Insomma la scelta di Soresa S.p.A. di richiedere il possesso della patente a crediti è legittima, ragionevole, proporzionata.

Non convince neppure il secondo argomento della ricorrente secondo cui il bando prevedrebbe come obbligatoria la patente a crediti escludendo l'alternativo possesso della SOA in classifica pari o superiore alla III previsto dall'art. 27 c. 15 del D. L.gs. n. 81/2008. Il Collegio osserva che tale norma prevede che “*Non sono tenute al possesso della patente di cui al presente articolo le imprese in possesso dell'attestazione di qualificazione SOA, in classifica pari o superiore alla III, di cui all'articolo 100, comma 4, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023*”. Orbene, la *lex specialis* di gara non esclude la possibilità del possesso del requisito alternativo della SOA in luogo della patente a crediti; peraltro, la regola del possesso alternativo della patente a crediti oppure della descritta SOA è prevista direttamente dalla citata norma imperativa, con conseguente eterointegrazione della *lex specialis*. Va anche osservato che la questione della possibile alternatività della SOA rispetto alla patente a crediti è stata sottoposta da alcuni operatori con appositi quesiti alla stazione appaltante, la quale in sede di chiarimenti ha confermato che “*il possesso della SOA di III livello o superiore esonera l'operatore dal possesso della patente a crediti così come previsto dalla normativa*”.

Non sussistendo le prospettate illegittimità per i motivi sopra esposti, non è fondato neppure il terzo rilievo della ricorrente secondo cui sarebbero violati i principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Il primo motivo di ricorso è pertanto infondato.

3. Con il secondo motivo la ricorrente ha lamentato l'illegittimità della previsione dell'art. 11 del Disciplinare nella parte in cui prescrive, a pena di esclusione, l'obbligo di sopralluogo.

Soresa S.p.A. ha eccepito l'inammissibilità del motivo, sostenendo che la previsione del

sopralluogo obbligatorio non possa ritenersi preclusivo della partecipazione alla gara, per cui la clausola della *lex specialis* di gara non sarebbe immediatamente escludente, non sussistendone quindi l'immediata lesività.

Il Collegio ritiene che la doglianza della ricorrente sia inammissibile, in ragione del carattere non immediatamente escludente della previsione in parola, e quindi in virtù del difetto di immediata lesività.

In linea generale, va richiamata la giurisprudenza secondo cui il sopralluogo ha carattere di *“adempimento strumentale a garantire anche il puntuale rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte dalla legge di gara; l'obbligo di sopralluogo ha un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto. L'obbligo di sopralluogo, strumentale a una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, è infatti funzionale alla migliore valutazione degli interventi da effettuare in modo da formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica”* (Cons. Stato, VII n. 6.12.2024, n. 9783; n. 6033/2020; Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 2018 n. 1037); in particolare, tale obbligo, previsto dalla *lex specialis*, *“è finalizzato proprio ad una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi: tale verifica può, dunque, dirsi funzionale anche alla redazione dell'offerta, onde incombe sull'impresa l'onere di effettuare tale sopralluogo con la dovuta diligenza, in modo da poter modulare la propria offerta sulle concrete caratteristiche dei locali”* (Cons. Stato, VII n. 6.12.2024, n. 9783).

Ciò premesso, la prescrizione di un sopralluogo obbligatorio non preclude la partecipazione e quindi non è clausola immediatamente lesiva ed escludente, ma integra solo motivo di esclusione dalla gara qualora l'offerente non effettui il sopralluogo; in difetto del carattere immediatamente lesivo ed escludente di tale clausola, il citato punto 11 del Disciplinare non è ostativo alla partecipazione, per cui non sussiste un interesse concreto e attuale alla immediata impugnazione della clausola, la quale invece, se ritenuta illegittima, può essere impugnata unitamente all'atto applicativo, cioè all'atto di esclusione dalla gara. Tali principi sono confermati dalla condivisibile giurisprudenza: *“Infondata è la censura con cui si deduce che tale clausola della lex specialis sarebbe nulla/illegittima perché contra legem rispetto alla previsione normativa dell'art. 10, comma 2, D.lgs. 36/2023 secondo cui “le clausole che prevedono cause ulteriori di esclusione sono nulle e si considerano non apposte. Nel caso di specie, infatti, l'amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità tecnica, ha ritenuto che il sopralluogo “assistito” fosse indispensabile alla formulazione di un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto, basata su una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi. In tale prospettiva, quindi, il sopralluogo è strettamente connesso alla formulazione dell'offerta e ne costituisce un elemento essenziale. Qualora la lex specialis contempli, come nella specie, l'obbligatorietà del sopralluogo, con le modalità indicate, ai fini della presentazione dell'offerta, l'omissione di tale adempimento si configura, invero, più che come una causa di esclusione di natura formale, come un'ipotesi di carenza sostanziale dell'offerta e del suo contenuto. E ciò trova conferma anche nella disposizione di cui all'art. 92, comma 1, del D.Lgs. n. 36 del 2023, secondo cui “Le stazioni appaltanti, fermi quelli minimi di cui agli articoli 71, 72, 73, 74, 75 e 76, fissano termini per la presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte adeguati alla complessità dell'appalto e al tempo necessario alla preparazione delle offerte, tenendo conto del tempo necessario alla visita dei*

*luoghi, ove indispensabile alla formulazione dell'offerta, e di quello per la consultazione sul posto dei documenti di gara e dei relativi allegati'* (TAR Campania, Napoli, Sez. V, 10.2.2025, n. 1074).

Ne consegue la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità formulata da Soresa S.p.A., in quanto la citata previsione della *lex specialis*, che stabilisce l'obbligo del sopralluogo, non è immediatamente lesiva, e quindi può essere impugnata solo unitamente all'atto espulsivo che di tale previsione della legge di gara faccia concreta applicazione.

A parte tale assorbente profilo di inammissibilità, *ad abundantiam* il Collegio nel merito ritiene che tale previsione sia legittima, in quanto l'adempimento del sopralluogo assolve all'esigenza meritevole di preservare dalle contestazioni che potrebbero essere mosse o dalle controversie insorgenti con l'affidatario, garantendo la serietà dell'offerta dell'operatore economico che, avendo effettuato il sopralluogo, dimostri di ben conoscere lo stato dei luoghi e le condizioni per l'esecuzione dell'appalto; quindi la clausola in esame, prevedendo il sopralluogo obbligatorio, anche se a pena di esclusione, non è di per sé contraria alla legge, avendo tale obbligo una funzione sostanziale, e non meramente formale, nel senso di consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto (conf. TAR Campania, Sez. VI, Napoli, 25.7.2024, n. 4837). Insomma, la descritta previsione del sopralluogo assistito non può ritenersi, nel caso di specie, un adempimento sproporzionato e inutile, tenuto conto della complessità, delle caratteristiche e delle peculiarità dell'oggetto dell'appalto in questione che riguarda l'affidamento del multiservizio tecnologico da eseguirsi presso gli immobili di proprietà o in uso alle aziende sanitarie (AA.SS.LL., AA.OO., AA.OO.UU., I.R.C.C.S.) del S.S.R. della Regione Campania. Peraltro, parte ricorrente non ha neppure allegato nel ricorso le ragioni per le quali la richiesta di un sopralluogo obbligatorio possa farsi rientrare nel novero degli oneri *"del tutto sproporzionati o che rendano impossibile la stessa formulazione dell'offerta"*.

4. Con il terzo motivo la ricorrente ha lamentato l'illegittimità della *lex specialis* non punto in cui precisa che non trovano applicazione i criteri ambientali minimi sui rifiuti (CAM) non venendo prodotti rifiuti urbani ma solo rifiuti speciali; invece, secondo la ricorrente, l'esecuzione del servizio per cui è causa comporta anche la produzione di rifiuti urbani, per cui troverebbero applicazione i CAM sui rifiuti di cui D.M. 23 giugno 2022, n. 255, con conseguente illegittimità dell'intera procedura che, pertanto, deve essere annullata integralmente. Inoltre secondo la ricorrente l'illegittimità sussisterebbe anche sotto un diverso profilo: la presente procedura di gara avrebbe un oggetto analogo a quello della precedente procedura annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4701/2024 per la mancanza della esplicitazione dei CAM, per cui Soresa S.p.A., persistendo nella mancata applicazione dei CAM sui rifiuti, avrebbe violato il giudicato.

Soresa S.p.A. ha eccepito l'inammissibilità della censura in quanto la mancata applicazione dei CAM nella *lex specialis* non costituisce una previsione immediatamente escludente e immediatamente lesiva, per cui non sussiste l'interesse attuale alla impugnazione della legge di gara.

Il Collegio ritiene che l'eccezione di inammissibilità della censura sia meritevole di

accoglimento, non avendo la ricorrente prospettato un interesse concreto e attuale alla impugnazione per tale lamentato profilo di asserita illegittimità. È noto che l'onere di immediata impugnazione del bando sussiste soltanto in presenza di clausole immediatamente escludenti o limitative della partecipazione; nel caso all'esame, è sufficiente rifarsi alla pronuncia del Consiglio di Stato - sez. III, del 20/3/2023 n. 2795 (al cui orientamento ha aderito anche la sentenza del Consiglio di Stato n. 4701/2024 di cui parte ricorrente ha lamentato l'inottemperanza nei termini sopra descritti) che, in identica fattispecie, ha statuito «*che "in forza di uno stabile indirizzo giurisprudenziale, che il Collegio condivide, la non conformità della legge di gara agli articoli 34 e 71 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in tema di criteri ambientali minimi (C.A.M.) non è vizio tale da imporre un'immediata e tempestiva impugnazione del bando di gara, non ricadendosi nei casi eccezionali di clausole escludenti o impeditive che, sole, consentono l'immediata impugnazione della lex specialis di gara (cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2021, n. 972) (Consiglio di Stato, Sezione III, 14 ottobre 2022, n. 8773; sulla stessa linea, cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 5 agosto 2022, n. 6934, e 3 febbraio 2021, n. 972), con la conseguenza che "la partecipazione alla gara in un'ipotesi del genere non può considerarsi acquiescenza alle regole di gara, essendo l'impugnazione proponibile solo all'esito della procedura e avverso l'aggiudicazione, senza che ciò possa qualificarsi come un venire contra factum proprium"*». Insomma, la non conformità della legge di gara alle previsioni in tema di criteri ambientali minimi (C.A.M.), non è vizio tale da legittimare e imporre un'immediata e tempestiva impugnazione del bando di gara, non ricadendosi nei casi eccezionali di clausole escludenti o impeditive che, sole, consentono l'immediata impugnazione della *lex specialis* di gara, con la conseguenza che l'impugnazione è proponibile solo all'esito della procedura e avverso l'aggiudicazione (T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 01/10/2024, n. 1767), che peraltro non potrebbe essere neppure impugnata dalla ricorrente la quale non ha proposto domanda di partecipazione alla gara per cui è causa.

Contrario convincimento non può trarsi dal richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato n. 3411 del 2025 che ha sostenuto la sussistenza, in capo all'interessato, dell'onere di immediata impugnazione della *lex specialis* che violi le previsioni in tema di CAM. In tale pronuncia infatti l'operatore economico nel ricorso ha espressamente e specificamente lamentato che la non conformità della *lex specialis* alle previsioni in tema di CAM gli abbia impedito di formulare un'offerta congrua e consapevole, derivandone l'immediata lesione e l'onere di immediata impugnazione della legge di gara: «*il ricorrente denuncia una violazione di legge che, in considerazione delle prescrizioni di gara, non avrebbe consentito ai concorrenti di formulare un'offerta congrua e consapevole e, in particolare, avrebbe causato la presentazione di offerte non obbligatoriamente conformi ai parametri ambientali. L'appellante ha, invero, dedotto nel ricorso di primo grado l'illegittimità della legge di gara e, in particolare, la specifica ipotesi di: "f) bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta ..." (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4 del 2018; n. 1 del 2003)*». Al contrario, nel ricorso introduttivo del presente giudizio Radar S.r.L. si è limitata a lamentare la mancata applicazione dei CAM, senza prospettare che tale asserita illegittimità gli abbia impedito di formulare un'offerta congrua e consapevole; ne deriva, in capo alla ricorrente che peraltro non ha neppure formulato domanda di partecipazione alla gara, il difetto di una lesione immediata, con conseguente difetto di interesse alla immediata impugnazione della legge di gara.

Il terzo motivo è pertanto inammissibile.

*Ad abundantiam* la censura è anche infondata. Il Disciplinare di gara precisa nelle premesse che “*la presente procedura non comporta il servizio di gestione dei “rifiuti urbani e spazzamento stradale” così come previsti dai CAM nel DM 23 giugno 2022 n.255., poiché gli eventuali rifiuti prodotti dall’attività degli operatori aggiudicatari saranno rifiuti speciali e saranno trattati come previsto dai CAM sopracitati”*. Quindi il Disciplinare contiene una espressa motivazione in merito alla mancata applicazione dei CAM sui rifiuti; a fronte di tale specifica motivazione del provvedimento impugnato, la ricorrente avrebbe dovuto articolare una censura specifica e documentata, anche attraverso una relazione tecnica di parte, al fine di dimostrare che, per il tipo di rifiuti prodotti dal servizio, sarebbe necessaria l’applicazione dei CAM, anche considerando che il Capitolato d’Appalto ricompreso nella *lex specialis* di gara era stato predisposto all’esito di apposita analisi tecnica dei citati criteri ambientali minimi.

5. Il ricorso è pertanto in parte inammissibile e in parte infondato, nei termini sopra illustrati.

6. Le spese di lite tra la ricorrente e Soresa S.p.A. seguono la soccombenza, e sono liquidate in dispositivo.

In ragione della costituzione dell’ASL Salerno con comparsa di stile, nel rapporto processuale tra quest’ultima e la ricorrente sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese di lite nel rapporto processuale tra la ricorrente e la Regione Campania non costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

1) in parte dichiara inammissibile il ricorso, e in parte lo rigetta, nei termini di cui in motivazione;

2) condanna Radar S.p.A. al pagamento delle spese di lite in favore di Soresa S.p.A., liquidandole in euro 5.000,00, oltre spese generali nella misura del 15%, oltre Iva e Cpa come per legge;

3) compensa le spese di lite tra Radar S.r.L. e l’ASL Salerno;

4) nulla per le spese nel rapporto processuale tra Radar S.r.L. e la Regione Campania.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l’intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario

Fabio Di Lorenzo, Primo Referendario, Estensore