



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5112 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ships Surveys And Services S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfonso Magliulo, Fiorella Titolo, Marco Sannino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ispra Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento, previa concessione delle misure cautelari idonee, ivi compreso il decreto monocratico inaudita altera parte:

a) del bando di gara indetta dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 5a Serie Speciale - Contratti Pubblici n.24 del 27-2-2023 avente ad oggetto: Procedura aperta per l'affidamento del servizio di Gestione Armatoriale per la R/V Astrea mezzo nautico di proprietà ISPRA - CIG: 9634440F63- Codice

NUTS: IT43- CPV oggetto principale: 63726600-0; b) della disposizione n. 903\DG del 14.2.2023 di autorizzazione a contrarre; c) dei relativi Disciplinare di gara, Capitolato tecnico, progetto e schema di contratto approvati; tutti in quanto e/o nella parte in cui prevedono quale requisito di capacità economica e finanziaria un fatturato minimo annuo nel settore di attività oggetto dell'appalto, specificando che “il settore di attività è quello di gestione e armamento di navi abilitate a Servizi Speciali per la Ricerca Scientifica o Tecnologica di stazza lorda minima pari o superiore alle 100 t” (art. 6.2. del Disciplinare di gara e dispositivo della determina di autorizzazione a contrarre) e quale requisito capacità tecnico e professionale lo “Svolgimento nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione della presente procedura di gara dei seguenti servizi analoghi”, richiedendo, però, il “possesso di una consolidata esperienza di gestione ed armamento di navi abilitate a Servizi Speciali per la Ricerca Scientifica o Tecnologica, inclusa la gestione e la manutenzione preventiva della strumentazione e delle attrezzature scientifiche installate a bordo” (art. 6.3 del Disciplinare di gara e dispositivo della determina di autorizzazione a contrarre); nonché per l'annullamento d) della nota del 17.3.2023, prot. 14405 di riscontro alla istanza di autotutela; e) del provvedimento di esclusione della ricorrente, eventualmente nelle more della decisione intervenuto; f) del provvedimento di aggiudicazione a terzi, eventualmente nelle more della decisione intervenuto e g) della declaratoria di inefficacia del contratto, eventualmente nelle more della decisione stipulato;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Ships Surveys And Services S.r.l. il 7/5/2023:

a) del bando di gara già impugnato con il ricorso principale, b) della disposizione n. 903\DG del 14.2.2023 di autorizzazione a contrarre; c) dei relativi Disciplinare di gara, Capitolato tecnico, progetto e schema di contratto approvati, tutti in quanto e/o nella parte già oggetto di contestazione, e, se ritenuto, nella parte in cui prevedono quale requisito di idoneità la iscrizione nel Registro delle Imprese oppure nell'Albo delle Imprese artigiane per attività coerenti con quelle oggetto della presente procedura di gara (art. 6.1 del Disciplinare di gara); nonché per l'annullamento d) della nota del 17.3.2023, prot. 14405 di riscontro alla istanza di

autotutela; e) del provvedimento di esclusione della ricorrente, prot. 23542 del 3.5.2023; f) del provvedimento di aggiudicazione a terzi, eventualmente nelle more della decisione intervenuto e g) della declaratoria di inefficacia del contratto, eventualmente nelle more della decisione stipulato;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Ships Surveys And Services S.r.l. il 31/5/2023:

annullamento, previa concessione delle misure cautelari idonee: a) del bando di gara; b) della disposizione n. 903\DG del 14.2.2023 di autorizzazione a contrarre; c) dei relativi Disciplinare di gara, Capitolato tecnico, progetto e schema di contratto approvati, tutti in quanto e\o nelle parti già contestati con il ricorso principale e con il primo ricorso per motivi aggiunti; nonché per l'annullamento d) della nota del 17.3.2023, prot. 14405 di riscontro alla istanza di autotutela; e) della nota di soccorso istruttorio e del provvedimento di esclusione della ricorrente, prot. 23542 del 3.5.2023; f) del provvedimento di aggiudicazione alla Società controinteressata Argo s.r.l., prot. 1120 del 12.5.23 e dei relativi verbali (ivi compreso quello di apertura della offerta economica e di verifica dei requisiti di partecipazione del 23.5.23) e g) della declaratoria di inefficacia del contratto, eventualmente nelle more della decisione stipulato;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ispra Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 luglio 2023 la dott.ssa Francesca Mariani 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 il ricorso principale la società ricorrente – che dal 1993 opera nel settore *Ship Management- ship building*, per navi “*anche di particolare complessità (es. petroliere, navi da carico, ro\ro, navi cisterne petrolchimiche)*” (ricorso, pag. 5) – ha contestato la *lex specialis* della gara in epigrafe, indetta da ISPRA (Istituto Superiore per la

Protezione e la Ricerca Ambientale) avente ad oggetto “*l’affidamento del servizio di Gestione Armatoriale per la R/V Astrea mezzo nautico di proprietà ISPRA*” (il ricorso è stato preceduto da istanza di autotutela, che è stata respinta, con nota pure impugnata).

1.1. La ricorrente, in particolare, pur avendo potuto materialmente presentare la domanda di partecipazione nei modi e termini prescritti, ha immediatamente contestato le previsioni degli atti di gara sui requisiti di partecipazione previsti, dalla medesima non posseduti – lamentandone, in sostanza, l’irragionevolezza, la sproporzione e la contraddittorietà rispetto all’oggetto del contratto e alle altre previsioni della stessa *lex specialis*, con conseguente restrizione della platea dei possibili *competitors* – nella parte in cui, prevedendo un fatturato minimo annuo nel settore di attività oggetto dell’appalto, specificano che “*il settore di attività è quello di gestione e armamento di navi abilitate a Servizi Speciali per la Ricerca Scientifica o Tecnologica di stazza lorda minima pari o superiore alle 100 t*” (art. 6.2. del Disciplinare di gara) e indicano quale requisito capacità tecnico e professionale lo “*Svolgimento nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione della presente procedura di gara dei seguenti servizi analoghi*”, richiedendo il “*possesso di una consolidata esperienza di gestione ed armamento di navi abilitate a Servizi Speciali per la Ricerca Scientifica o Tecnologica, inclusa la gestione e la manutenzione preventiva della strumentazione e delle attrezzature scientifiche installate a bordo*” (art. 6.3 del Disciplinare di gara).

2. Con decreto n. 1700 del 23.03.2023, rilevato che l’apertura delle offerte risultava fissata per il giorno 27.03.2023, è stata accolta l’istanza cautelare monocratica, al fine di pervenire alla trattazione collegiale dell’istanza cautelare *res adhuc integra*.

3. ISPRA si è costituito in resistenza in data 30.03.2023, eccependo preliminarmente l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e, comunque, contestandone l’infondatezza nel merito.

4. In esito alla camera di consiglio del 4.04.2023, con ordinanza n. 1857/2023, il Collegio ha respinto le doglianze formulate avverso la *lex specialis*, ritenendo “*(...) che non è possibile ravvisare la manifesta irragionevolezza dei requisiti fissati dall’Amministrazione, per un bagaglio di esperienza ed una idoneità tecnico-professionale specifici, tenuto conto della oggettiva peculiarità dell’attività svolta dalla Resistente e della*

poliedricità degli adempimenti richiesti all'aggiudicatario dalla Lex specialis (gestione amministrativa/tecnica della nave, manutenzione/gestione/sostituzione della strumentazione e delle apparecchiature di supporto alla ricerca scientifica, gestione di personale specializzato), tutti evidentemente, e complessivamente, finalizzati a garantire la efficienza del servizio in vista del quale la gara è stata bandita, secondo le tempistiche e gli standard perseguiti dall'Amministrazione stessa;”.

5. L'appello cautelare è stato respinto per difetto di *periculum in mora* con ordinanza del Consiglio di Stato n. 1608/2023.

6. Con il primo ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato in data 7.05.2023, la ricorrente ha impugnato il sopravvenuto provvedimento di esclusione, adottato – previo soccorso istruttorio – per la carenza dei requisiti di qualificazione *ex art. 83 D.Lgs. 50/2016*, comma 1, lettere a), b), c).

7. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato in data 31.05.2023, la ricorrente ha poi impugnato la sopravvenuta aggiudicazione in favore della odierna controinteressata, evocata in giudizio.

8. Con decreto n. 2308 dell'8.05.2023 è stata respinta cautelare monocratica e, con ordinanza n. 2848/2023, resa in esito alla camera di consiglio del 6.06.2023, il Collegio ha confermato il diniego, rilevando che la specificità del servizio da svolgersi da parte dell'Istituto resistente *“che obiettivamente può condizionare ogni profilo della esecuzione contrattuale, dalle modalità di navigazione alla gestione del personale e delle emergenze, legittimamente consenta la ricerca e la selezione di contraenti con determinati requisiti, nell'ottica di garantire l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, anche alla luce delle ristrette tempistiche per l'espletamento del servizio stesso”.*

9. Con ordinanza n. 2578/2023 il Consiglio di Stato ha respinto l'appello cautelare, specificando che *“che la fissazione dei requisiti di capacità tecnico – professionale nel bando rientra nella scelta amministrativa costruita sulla base delle esigenze e del risultato perseguito;”.*

10. Alla pubblica udienza del 18.07.2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

11. Preliminarmente si precisa che la complessiva infondatezza del gravame, unitamente alla circostanza che il primo ricorso per motivi aggiunti avverso il provvedimento di esclusione dalla gara e la presupposta *lex specialis* può valere quale ricorso autonomo, consentono al Collegio di prescindere

dall'approfondimento sulla eccezione di inammissibilità del ricorso principale per carenza di interesse.

12. Ciò chiarito, si precisa che a motivo della sopravvenuta esclusione, l'Amministrazione ha nello specifico rilevato (quanto al requisito di idoneità previsto dal paragrafo 6.1. del Disciplinare) che *“l'oggetto sociale rinvenibile nella visura camerale allegata non risulta essere coerente con l'oggetto dell'appalto in quanto le attività ivi citate non ricomprendono la gestione e armamento di navi abilitate a servizi speciali per la ricerca scientifica o tecnologica”* e, quanto ai requisiti di capacità economica e finanziaria e capacità tecnica e professionale, ha rilevato – in relazione a quanto dichiarato dalla partecipante in merito alla *“gestione e conduzione di navi sia con caratteristiche analoghe a quelle oggetto di appalto (navi da pesca, rimorchiatori portuali e oceanici, Platform Supply vessels, navi da diporto), sia di navi di maggior dimensione e complessità, quali navi da carico, ro\ro, navi cisterne petrolchimiche (...)”* – che non tali attività *“non sono in alcun modo riferibili al più specifico servizio di gestione armatoriale oggetto di appalto, né rientrano nell'ambito dei servizi analoghi ammissibili, non assumendo idonea rilevanza nell'ambito dei "servizi speciali di ricerca scientifica applicata al mare" (...).*

13. Avverso tale esclusione la società, come già nel ricorso principale, ha lamentato *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 30 e 83 del d.lgs 50\2016. Violazione dei principi di concorrenza e del favor participationis. Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Contraddittorietà. Difetto di motivazione. Eccesso di potere e sviamento”*, con particolare riguardo alle previsioni della *lex specialis* in tema di requisiti di idoneità, di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e professionale.

Sotto i due primi profili, in particolare, la ricorrente ha lamentato la violazione dei principi applicabili nella materia, nonché le irragionevolezza, contraddittorietà e sproporzione della scelta, perché l'Istituto avrebbe illegittimamente esercitato la propria discrezionalità nella stesura degli atti di gara, con specifico riguardo ai requisiti richiesti: esso infatti – pur avendo indetto la gara per affidare il servizio di gestione armatoriale della propria nave, correttamente distinguendo, negli atti, tra le competenze proprie dell'Armatore (che consisterebbero nella responsabilità dell'armamento, della gestione commerciale, della sicurezza e degli adempimenti amministrativi e burocratici), quelle dell'equipaggio, che l'Armatore deve

selezionare e assumere in accordo con ISPRA, e le competenze dell'ISPRA stesso, su cui interamente ricade la gestione delle attività di ricerca e/o di servizio a bordo – avrebbe poi indicato requisiti eccessivamente stringenti per la partecipazione, tutti centrati sulla esperienza specifica in navi di ricerca scientifica, ivi inclusa la gestione e la manutenzione preventiva della strumentazione e delle attrezzature scientifiche installate a bordo, con la conseguenza di impedire la partecipazione di operatori con esperienze anche molto più significative, in termini di gestione armatoriale, rispetto a quelle necessarie per la gestione della nave ISPRA. In questo senso, nel primo ricorso accessorio, la ricorrente ha altresì contestato che all'Armatore siano richiesti adempimenti con riguardo alla strumentazione scientifica.

Sotto diverso, ma connesso, profilo, la ricorrente ha poi lamentato anche la contraddittorietà degli atti di gara, perché – in estrema sintesi – il Capitolato richiederebbe che l'esperienza sulle navi da ricerca sia comprovata per il personale (che infatti va selezionato in accordo fra le parti) e non per l'Armatore, poiché tale esperienza non riguarderebbe l'oggetto dell'appalto, bensì le attività svolte a bordo dal personale e dalla Stazione Appaltante.

14. Le doglianze, che per l'intima connessione possono essere trattate congiuntamente, non persuadono e devono essere respinte.

14.1. In primo luogo va chiarito che – come già rilevato in sede cautelare – la *lex specialis* indica tra le prestazioni contrattuali a carico dell'Armatore una serie diversificata di adempimenti, che non si limitano alla gestione amministrativa/tecnica della nave, ma comprendono la manutenzione/gestione/sostituzione della strumentazione e delle apparecchiature di supporto alla ricerca scientifica, nonché la selezione e gestione di personale specializzato per le navi da ricerca (si veda Capitolato, art. 2, nella descrizione dell'“Oggetto del servizio”: “*La società aggiudicataria dovrà provvedere alla gestione ed alla manutenzione preventiva e correttiva delle strutture, infrastrutture e macchinari della Nave e della strumentazione tecnico scientifica installata sulla stessa e dovrà possedere la capacità organizzativa ad affrontare, in urgenza ed in emergenza, la sostituzione temporanea della strumentazione scientifica di bordo ovvero, ove si renda necessario, della Nave stessa.*”).

Pertanto, già la piana lettura dei documenti di gara consente di escludere che le prestazioni poste a carico dell'aggiudicatario si esauriscano nella "tipica" gestione armatoriale; il che integra una scelta contrattuale, chiaramente esplicitata, che certamente rientra nella piena disponibilità della Stazione Appaltante, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato.

Di conseguenza, non persuadono le argomentazioni spese dalla ricorrente nel primo ricorso accessorio sulle definizioni utilizzate nel diritto della navigazione ovvero sulle vicende relative a precedenti e diverse gare svolte da ISPRA, di cui peraltro non si rinviene tutta la documentazione in atti; fermo restando che, ove con tali argomentazioni si intendesse contestare l'oggetto del contratto come sopra determinato, esse sarebbero palesemente inammissibili, anche per tardività (in quanto sollevate soltanto nel primo ricorso accessorio).

14.2. Fermo quanto sopra (ma anche laddove se ne volesse prescindere) in ogni caso il Collegio non può non rilevare che – contrariamente a quanto denunciato – non appare né irragionevole né sproporzionato che per il servizio di gestione complessiva di una nave di ricerca scientifica, peraltro da svolgersi, nello specifico, con tempistiche estremamente ridotte, l'Amministrazione possa pretendere un'esperienza qualificata (anche) dell'Armatore, poiché, effettivamente, quest'ultimo sarà il suo unico interlocutore nel corso dello svolgimento dell'attività di ricerca scientifica in mare, per affrontare qualsivoglia evenienza e garantire l'espletamento dell'attività secondo i tempi e gli standard perseguiti dall'Amministrazione stessa, ed è dunque ragionevole che da tale operatore economico si pretendano le risorse umane e tecniche nonché l'esperienza necessaria per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità.

In altre parole, non vi è dubbio che, nella fattispecie, la ricerca in concreto sia di competenza dell'ISPRA ed è testuale, altresì, come da *lex specialis*, che il personale di navigazione, selezionato dall'Armatore di concerto con l'Istituto, debba essere esperto secondo i parametri appositamente indicati; ma ciò certamente non comporta, quale logico, prima ancora che giuridico, precipitato, che l'Armatore possa invece essere del tutto privo di esperienza specifica nella gestione della peculiare tipologia di nave, ben potendo la P.A., in base alle proprie esigenze e

tenuto conto delle finalità perseguite in relazione al contratto, pretendere di individuare un contraente che abbia una simile esperienza (perlomeno secondo la quantificazione – peraltro non contestata – indicata dalla *lex specialis*).

Sul punto si ricorda, infatti, che per giurisprudenza consolidata *“I requisiti di partecipazione ad una gara sono fissati dall'autorità amministrativa con ampia discrezionalità, sindacabile solo per manifesta arbitrarietà ed irragionevolezza [che, per quanto detto, non si ravvisano nella fattispecie], dovendo la loro previsione essere correlata a circostanze giustificate e risultare funzionale all'interesse pubblico perseguito (...) La direttiva 2014/24/UE, d'altronde, prevede, con riferimento alle capacità tecniche e professionali, che “le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità” (art. 58, par. 4), confermando l'impostazione secondo la quale la p.a. ha interesse ad incentivare la partecipazione alle gare di soggetti particolarmente qualificati, che garantiscano elevati standard qualitativi al fine di svolgere al meglio le prestazioni oggetto di gara. Pertanto, il punto di equilibrio del sistema non è dato dal numero di concorrenti operanti sul mercato in grado di offrire il prodotto richiesto, ma dall'esistenza o meno di una ragionevole e proporzionata esigenza del committente pubblico che giustifica la domanda di un prodotto offerto solo da poche imprese.”* (così, recentemente, Consiglio di Stato n. 431/2023; tra le più recenti in materia si vedano anche Consiglio di Stato n. 5992/2023, n. 7649/2023, Tar Aosta n. 19/2023).

15. In conclusione, per quanto detto il gravame è infondato e deve essere integralmente respinto.

16. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come nel dispositivo in favore di ISPRA, stante la mancata costituzione della controinteressata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui ricorsi per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore di ISPRA, delle spese di lite, che liquida in euro 2.000 (duemila,00) oltre oneri come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 luglio 2023 con
l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere

Francesca Mariani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Mariani

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO