

Pubblicato il 13/11/2025

N. 03238/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01428/2025 REG.RIC.



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 la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1428 del 2025, proposto da Consis Società Consortile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B70D3E5011, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Potenza, Gaetano Mattina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Elena Grazia Guglielmino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Campione Informatica S.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione del Direttore Generale dell'A.s.p. di Catania n.786 del 16 maggio 2025 (bando di gara), nella parte in cui approva il disciplinare di gara, il disciplinare telematico ed il disciplinare tecnico;

- del disciplinare di gara, del disciplinare telematico e del disciplinare tecnico nella parte in cui (art. 2) si richiede, quale requisito per la partecipazione alla gara ed a pena di esclusione, il possesso di locali destinati alla conservazione e la lavorazione delle ricette ubicati all'interno dell'area territoriale dell'A.s.p., nonché di quella parte (art. 3.5) in cui è richiesto, sempre a pena di esclusione, che l'archiviazione delle ricette e della relativa documentazione allegata avvenga presso un locale avente sede nel medesimo ambito territoriale dell'A.s.p.;
- di tutti gli atti allegati ed espressamente richiamati nel bando di gara.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Sanitaria Provinciale di Catania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2025 la dott.ssa Cristina Consoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato: a) la deliberazione dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Catania (di seguito, "Azienda") n. 786 in data 16 maggio 2025, con cui è stata indetta la procedura aperta per l'affidamento del servizio di ricezione, acquisizione delle immagini, registrazione, gestione contabile e contenziosi farmacie, annullamento, archiviazione e smaltimento delle ricette, gestione e controllo della distribuzione, gestione ed elaborazione del flusso e dei piani terapeutici relativi all'ossigeno liquido, con sistema informatico web integrato, per tre anni, con opzione di proroga per due anni e possibile estensione del quinto d'obbligo, nella parte in cui ha approvato il disciplinare di gara, il disciplinare telematico e il disciplinare tecnico; b) il disciplinare di gara, il disciplinare telematico

nonché il disciplinare tecnico nella parte in cui richiede, quale requisito per la partecipazione alla gara ed a pena di esclusione, il possesso di locali destinati alla conservazione e alla lavorazione delle ricette ubicati all'interno dell'area territoriale dell'Azienda (art. 2), nonché nella parte in cui è richiesta, sempre a pena di esclusione, la disponibilità di locali destinati all'archiviazione delle ricette e della relativa documentazione allegata nell'ambito del medesimo territorio (art. 3.5).

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in fatto e in diritto quanto segue: a) le clausole del disciplinare tecnico richiedono, a pena di esclusione, la disponibilità di locali per la conservazione e la lavorazione delle ricette ubicati nell'ambito territoriale dell'Azienda e la loro utilizzazione per l'archiviazione della documentazione, con obbligo della loro disponibilità entro trenta giorni dall'aggiudicazione e con i requisiti di conformità normativa, inclusa la sussistenza del certificato di prevenzione incendi per l'archivio cartaceo di cui alla categoria 34.2/C dell'allegato I al D.P.R. n. 151/2011 e la conformità al decreto legislativo n. 81/2008; b) la stazione appaltante ha giustificato la previsione con l'esigenza di assicurare la disponibilità delle ricette entro ventiquattro ore su richiesta delle autorità o del Dipartimento del farmaco; c) tali prescrizioni, pur formalmente collocate tra i requisiti di esecuzione, incidono sulla partecipazione alla procedura, determinando un restringimento ingiustificato della concorrenza immediatamente lesivo; d) nell'area territoriale dell'Azienda sono presenti due soli siti conformi, nella disponibilità di operatori ben individuati, con conseguente compressione della concorrenza e sacrificio del *favor participationis*; e) l'obbligo del certificato di prevenzione incendi per archivio cartaceo comporta tempi istruttori incompatibili con la tempistica della gara, rendendo in concreto impossibile l'adempimento per operatori privi di strutture già accreditate nel territorio; f) altre stazioni appaltanti hanno, non a caso, previsto, per la disponibilità dei locali, bacini territoriali

più ampi, come l'intero ambito regionale; g) sussiste la violazione dell'articolo 113 del decreto legislativo n. 36/2023 e dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, concorrenza e buon andamento, risultando gli atti dell'Amministrazione viziati anche per eccesso di potere, in quanto il requisito territoriale non è necessario per assicurare la messa a disposizione delle ricette entro ventiquattro ore, potendo tale esigenza essere soddisfatta attraverso un'adeguata organizzazione logistica anche con locali situati fuori dal perimetro dell'Azienda; h) si richiama la giurisprudenza amministrativa in tema di distinzione tra requisiti di partecipazione e condizioni di esecuzione e sull'interpretazione delle clausole di gara secondo i criteri letterale e sistematico e in base al principio del *favor participationis*; i) si richiamano, inoltre, gli arresti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sull'illegittimità di condizioni di esecuzione che in realtà si risolvano in requisiti idonei a dissuadere dalla partecipazione; l) infine, con riferimento alla previsione di cui all'art. 3.5 del disciplinare tecnico, la clausola del bando in argomento, a differenza di quella prevista dell'articolo 2 del disciplinare tecnico, nel prescrivere che le ricette debbano essere conservate, a pena di esclusione, in un locale collocato all'interno dell'area territoriale dell'Azienda, non presenta alcuna, neppure apparente, ragione giustificativa.

L'Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, con memoria in data 15 luglio 2025, ha svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) il ricorso è inammissibile in quanto le clausole contestate non sono escludenti; b) si tratta, invero, di condizioni di esecuzione del contratto da aggiudicare e non di requisiti di partecipazione; c) neppure la ricorrente trarrebbe beneficio dalla riedizione della gara, non potendo trovare ingresso un interesse strumentale fondato su evenienze future e incerte (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 1572/2014); d) difetta la prova – la quale grava sulla ricorrente *ex art. 2697*

c.c. – in ordine all'esistenza di due soli siti idonei nel territorio e circa l'impossibilità di conseguire tempestivamente il certificato di prevenzione incendi per archivio cartaceo ai sensi del D.P.R. n. 151/2011; e) l'operatore economico era in condizione di avviare l'iter per la certificazione sin dalla pubblicazione del bando, anche con contratto di locazione condizionato all'aggiudicazione; f) il requisito territoriale non è discriminatorio, essendo giustificato dalla necessità di ricezione e reperimento delle ricette entro ventiquattro ore a richiesta delle forze dell'ordine o del Dipartimento del farmaco, nonché dalle esigenze di un accesso agevole dei funzionari e di consegna delle ricette all'Azienda secondo la convenzione farmaceutica.

Con memoria in data 15 settembre 2025 l'Azienda Sanitaria Provinciale, nel ribadire le proprie difese, ha osservato, in particolare, quanto segue: a) la documentazione prodotta dalla ricorrente relativamente alle procedure indette dalle Aziende Sanitarie Provinciali di Agrigento, Trapani e Siracusa è irrilevante, perché anche nelle gare in questione, come in quella per cui è causa, hanno presentato offerta solo tre imprese (tra cui la ricorrente); b) la produzione dei bandi di gara delle Aziende Sanitarie Provinciali di Ragusa e Siracusa non è, poi, pertinente per difformità dell'oggetto rispetto al servizio per cui è causa e per le differenze relative alle prescrizioni tecniche; c) il documento consistente nel preventivo per l'adeguamento di un locale formulato da un operatore del settore è irrilevante per difetto di attestazioni, di specificazioni puntuali sui lavori e i costi e anche perché relativo a dati che ricadono nel rischio di impresa.

Con memoria in data 6 ottobre 2025 la ricorrente ha precisato, in particolare, quanto segue: a) alla gara hanno partecipato tre imprese, tra cui due dotate di locali ubicati nell'area dell'Azienda Sanitaria Provinciale; b) in procedura analoghe prive della medesima prescrizione hanno partecipato ulteriori operatori, come risulta dalla documentazione in atti; c) l'obbligo di dotarsi di un magazzino nell'area incide sui costi e sugli esiti dell'offerta

economica, potendo quantificarsi un costo di adeguamento pari ad € 200.000, come risulta dal preventivo di spesa predisposto da un operatore del settore, ed un costo di archiviazione triennale pari a complessivi € 159.840, con un rilevante effetto distorsivo a favore di concorrenti già provvisti di locali nell'area; d) la presentazione dell'offerta non esclude l'interesse della ricorrente alla proposizione del gravame; e) vengono in rilievo clausole immediatamente escludenti che rendono la partecipazione alla procedura difficoltosa in modo incongruo; f) si precisa che non è contestata la clausola relativa alla ricezione delle ricette nel territorio dell'Azienda, ma quella relativa alla successiva conservazione e lavorazione (fase distinta che non coinvolge le farmacie); g) ove ritenute illegittime, le clausole della *lex specialis* possono essere espunte senza annullamento integrale della procedura.

Con memoria in data 6 ottobre 2025 l'Azienda Sanitaria Provinciale ha ribadito le proprie difese.

Con memoria in data 9 ottobre 2025 la ricorrente ha precisato, in particolare, quanto segue: a) i documenti depositati dalla società dimostrano che in procedure prive della clausola qui impugnata hanno partecipato operatori ulteriori rispetto alle tre imprese che hanno presentato offerta nella gara oggetto del presente giudizio; b) non risponde al vero che i bandi delle Aziende Sanitarie Provinciali di Ragusa e Siracusa abbiano un oggetto diverso, essendo irrilevante, ai fini che qui interessano, la diversa base d'asta e la diversa durata dell'affidamento.

Con memoria in data 9 ottobre 2025 l'Azienda Sanitaria Provinciale ha ribadito le proprie difese.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio osserva quanto segue.

Preliminarmente, va ritenuta l'ammissibilità del gravame.

In primo luogo, a confutazione della eccezione di parte resistente circa il difetto di interesse all'impugnazione per avere la ricorrente presentato domanda di partecipazione alla gara, va richiamato il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui l'accettazione delle regole di partecipazione non comporta l'inoppugnabilità di clausole del bando regolanti la procedura che siano, in ipotesi, ritenute illegittime, in quanto una stazione appaltante non può mai opporre ad un'impresa concorrente un'acquiescenza implicita alle clausole del procedimento, che si tradurrebbe in una palese ed inammissibile violazione dei principi fissati dagli artt. 24, comma 1, e 113 comma 1, Cost., ovvero nella esclusione della possibilità di tutela giurisdizionale (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 10 giugno 2016, n. 2507; Sez. V, 22 novembre 2017, n. 5438).

La giurisprudenza, inoltre, ha da tempo precisato che *“non può... essere escluso un dovere di immediata impugnazione del bando di gara o della lettera di invito con riferimento a clausole, in essi contenute, che impongano, ai fini della partecipazione, oneri assolutamente incomprensibili o manifestamente sproporzionati ai caratteri della gara o della procedura concorsuale, e che comportino sostanzialmente l'impossibilità per l'interessato di accedere alla gara ed il conseguente arresto procedimentale”* (Cons. Stato, Ad. Plen., 29 gennaio 2003, n. 1).

La giurisprudenza maggioritaria ha ritenuto immediatamente escludenti anche clausole non afferenti ai requisiti soggettivi di ammissione alla procedura, ma attinenti alla formulazione dell'offerta, sia sul piano tecnico che economico, laddove esse rendano impossibile la presentazione della stessa offerta (legittimando, in siffatte ipotesi, all'impugnazione anche l'operatore che non abbia proposto domanda di partecipazione alla procedura).

Sul punto vanno richiamati i principi espressi dall'Adunanza Plenaria con sentenza in data 26 aprile 2018, n. 4, la quale, nel ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale della materia e richiamandosi all'esigenza di

garantire la massima partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica e la massima apertura del mercato agli operatori dei diversi settori, ha, in particolare, fatto rientrare “*nel genus delle “clausole immediatamente escludenti” le fattispecie di:*

a) clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale (si veda Cons. Stato sez. IV, 7 novembre 2012, n. 5671);

b) regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile (così l'Adunanza plenaria n. 3 del 2001);

c) disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara; ovvero prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta (cfr. Cons. Stato sez. V, 24 febbraio 2003, n. 980);

d) condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 21 novembre 2011 n. 6135; Cons. Stato, sez. III, 23 gennaio 2015 n. 293);

e) clausole impositive di obblighi contra ius (es. cauzione definitiva pari all'intero importo dell'appalto: Cons. Stato, sez. II, 19 febbraio 2003, n. 2222);

f) bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta (come ad esempio quelli relativi al numero, qualifiche, mansioni, livelli retributivi e anzianità del personale destinato ad essere assorbiti dall'aggiudicatario), ovvero che presentino formule matematiche del tutto errate (come quelle per cui tutte le offerte conseguono comunque il punteggio di “0” pt.);

g) atti di gara del tutto mancanti della prescritta indicazione nel bando di gara dei costi della sicurezza “non soggetti a ribasso” (cfr. Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2011 n. 5421)”.

Nel caso di specie la ricorrente deduce che le prescrizioni del disciplinare tecnico impugnate, pur formalmente configurate quali condizioni di esecuzione del contratto, incidono sulla partecipazione alla procedura,

determinando un restringimento ingiustificato della concorrenza immediatamente lesivo, in quanto impediscono *“l’utile partecipazione alla gara a tutti quei concorrenti che non sono in possesso di un locale destinato alla conservazione e lavorazione delle ricette ricadente nell’ambito territoriale dell’Asp di Catania”*.

In particolare, l’art. 2 del disciplinare prevede tra i *“Requisiti di Partecipazione alla gara”* una *“Dichiarazione di impegno in caso di aggiudicazione a dotarsi di locali destinati alla conservazione e la lavorazione delle ricette. Tali locali dovranno essere obbligatoriamente situati nell’ambito del territorio dell’ASP, ciò per consentire la disponibilità immediata delle ricette - entro 24 h dalla richiesta che potrà avvenire per mail o telefonicamente - per poter soddisfare eventuali richieste delle forze dell’ordine o del dipartimento del farmaco. Entro un massimo di 30 giorni dalla data di notifica dell’avvenuta aggiudicazione, pena l’esclusione, i concorrenti dovranno indicarne l’esatta ubicazione e dimostrarne la disponibilità per tutta la durata dell’appalto. Tali locali dovranno essere in regola con la normativa vigente in tema di igiene e di prevenzione incendi, essere conformi alle norme del D.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. nonché essere coperti da assicurazioni per i rischi specifici e generici previsti per tale attività; i locali dovranno essere dotati di sistemi anti-intrusione e antiscasso. I locali dovranno essere in possesso del certificato prevenzione incendi, in corso di validità, rilasciato da Comando dei Vigili del Fuoco per archivio cartaceo di cui alla cat. nr. 34.2/C compresa nell’elenco dell’allegato I al D.P.R. n. 151 del 01/08/2011 con evidenza del carico d’incendio (allegare certificato)”*.

L’articolo 3.5 del disciplinare tecnico, poi, stabilisce che *“La Ditta dovrà provvedere a proprie spese all’archiviazione delle ricette e della relativa documentazione allegata custodendole in contenitori raccoglitori di materiale idoneo (cartone o altro) presso un locale deposito idoneo, avente sede nell’ambito del territorio dell’ASP, pena esclusione. L’ASP preventivamente provvederà alla verifica dell’idoneità di tali locali?”*.

Secondo la ricorrente, *“ritenere assolutamente prevalente ed essenziale il requisito dell’area territoriale determina una disparità di trattamento tra i concorrenti e viola i principi di non discriminazione, di trasparenza, di massima partecipazione dei*

concorrenti e di proporzionalità che devono guidare l'operato della P.A.. Tanto e soprattutto in considerazione del fatto che i partecipanti alla gara potrebbero disporre di locali destinati alla conservazione e lavorazione delle ricette situati in un'area diversa da quella territoriale dell'Asp di Catania, ma, comunque, del tutto idonei a consentire in concreto le esigenze di "disponibilità immediata delle ricette- entro 24 h dalla richiesta che potrà avvenire per email o telefonicamente- per potere soddisfare eventuali richieste delle forze dell'ordine e del dipartimento del farmaco".

In ricorso è, quindi, dedotta la violazione dell'articolo 113 del codice dei **contratti pubblici**, a norma del quale *"Le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisati nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'onere. Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali e ambientali. In sede di offerta gli operatori economici dichiarano di accettare i requisiti particolari nell'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari"*.

Nello specifico, la ricorrente rileva che le impugnate clausole del disciplinare tecnico incidono in modo significativo sulla possibilità dei concorrenti di partecipare alla commessa, per la difficoltà di reperire all'interno della sola area territoriale dell'Azienda di Catania un sito che disponga di tutte le autorizzazioni di legge per il deposito e lo stoccaggio delle ricette, e, al riguardo, rappresenta che, in detta area territoriale, allo stato attuale, esistono solo due siti conformi alle disposizioni della *lex specialis*, i quali sono nella disponibilità di due soli operatori (la Campione Informatica s.r.l. e la Sikelia Gestione Archivi s.r.l.), che, partecipando alla gara, sarebbero gli unici a potersi aggiudicare la commessa.

Al fine di comprovare l'eccessiva onerosità della prescrizione in esame, laddove imporrebbe all'impresa concorrente – in assenza di altri locali idonei nel territorio di riferimento – di provvedere ai necessari adeguamenti

degli immobili esistenti, la ricorrente ha, poi, prodotto la mail della Info Cds Group (doc. 3, depositato in data 9 settembre 2025) la quale dà atto della *“impossibilità nel realizzare uno sito di stoccaggio nel territorio dell’ASP di Catania atteso che le caratteristiche tecniche richieste per i locali destinati ad archivio di deposito, come stabilito dall’Autorità per la Vigilanza sui **Contratti Pubblici** di Lavori, Servizi e Forniture (vedi allegato), comportano degli investimenti aggiuntivi, di almeno 200.000 euro, su un magazzino esistente e già conforme alle normative vigenti ma non destinato a tale uso e dunque da certificare. Questo investimento comporterebbe un aumento del costo di deposito a pedana che, distribuito su tre anni, rende non fattibile la presentazione di una ns. offerta”*.

Tale ultima allegazione (ulteriormente sviluppata dalla ricorrente nella memoria difensiva) deve ritenersi - non un motivo nuovo, inammissibile, come eccepito dalla resistente, bensì - un’esplicazione delle censure sollevate in ricorso con riferimento all’imposizione di oneri sproporzionati, tali da rendere la partecipazione alla procedura eccessivamente difficoltosa e gravosa.

Sul punto, inoltre, appare generica la contestazione circa la mancata dimostrazione della disponibilità di ulteriori siti idonei, svolta nei propri scritti difensivi dall’Azienda Sanitaria, la quale – a fronte della documentazione prodotta da controparte, integrante un valido e significativo elemento di prova – al fine di confutare le avverse deduzioni, avrebbe dovuto specificamente individuare gli eventuali locali disponibili nel territorio di interesse o, quantomeno, suscettibili di agevole adeguamento alla normativa di settore in conformità alle prescrizioni di gara.

Il Collegio, avuto riguardo ai principi giurisprudenziali sopra richiamati, ritiene che anche prescrizioni del capitolato tecnico configurate in termini di condizione di esecuzione del contratto possano rivestire natura immediatamente escludente ai fini della partecipazione alla procedura,

allorquando, come nella specie, sia dedotto che esse introducono oneri (pur attinenti alla fase esecutiva) manifestamente sproporzionati rispetto alle esigenze e ai contenuti della procedura, tali da rendere la partecipazione ingiustificatamente difficoltosa o il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso.

La ricorrente ha, al riguardo, fornito puntuali allegazioni e anche dati di natura economica e tecnica (cfr. il citato doc. 3, depositato in data 9 settembre 2025), atti a comprovare che le clausole contestate hanno l'effetto sostanziale di restringere la partecipazione alle sole due imprese che attualmente dispongono di locali per la conservazione delle ricette aventi i requisiti prescritti dal disciplinare tecnico, e di rendere la partecipazione della ricorrente estremamente difficoltosa, per l'impossibilità di reperire nel territorio dell'Azienda Sanitaria un sito idoneo e la necessità, al fine di soddisfare la prescrizione della *lex specialis*, di sostenere oneri di adeguamento dei locali certamente eccessivi e sproporzionati.

Come precisato dalla giurisprudenza, invero, il carattere escludente della clausola contestata, ai fini dell'accertamento della ammissibilità del ricorso, *“deve essere verificato dallo specifico punto di vista dell'impresa ricorrente, dovendo accertarsi se l'efficacia della clausola medesima precluda la partecipazione della stessa alla gara e/o l'aggiudicazione a suo favore della concessione: ciò perché richiede, eventualmente, un requisito che l'impresa ricorrente non possiede, o un adempimento che essa non è in grado di porre in essere, o infine perché conforma le condizioni della commessa (sotto il profilo economico o esecutivo) in guisa tale da renderle non convenienti o non realizzabili, tenuto conto della sua specifica organizzazione imprenditoriale”* (Cons. Stato, Sez. III, 21 gennaio 2019, n. 513).

Le allegazioni della ricorrente trovano indiretta conferma nella circostanza – della quale è fornita dimostrazione in atti – che, in analoghe procedure di aggiudicazione indette da altre Aziende Sanitarie, nelle quali non è stata

imposta la prescrizione limitativa in questa sede contestata, a parità sostanziale di condizioni è risultato un ampliamento della concorrenza attraverso la partecipazione alla gara di ulteriori operatori del settore (oltre a quelli che, insieme alla ricorrente, hanno presentato offerta nella procedura per cui è causa, ossia RTI Sikelia Gestione Archivi s.r.l.-Technosoft S.r.l. e Campione Informatica S.r.l.).

In disparte la procedura espletata dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa (per la quale la resistente eccepisce la difformità delle prescrizioni tecniche rispetto al servizio per cui è causa), dalla documentazione prodotta in giudizio dalla ricorrente (doc. 1, depositato in data 9 settembre 2025) emerge, comunque, che: - l'Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani, giusta deliberazione del Commissario Straordinario n. 20210000655 in data 23 giugno 2021, ha indetto una procedura aperta telematica per l'affidamento del servizio di acquisizione ottica delle immagini, obliterazione, contabilità, archiviazione e distruzione delle ricette farmaceutiche, alla quale hanno partecipato, oltre a RTI Sikelia Gestione Archivi s.r.l.-Technosoft S.r.l., Campione Informatica S.r.l. e alla ricorrente, anche ulteriori tre imprese (Datamanagement Italia S.p.A., Record Data e R.T.I. Cedocainterdata-CN); - l'Azienda Sanitaria Provinciale di Agrigento, con deliberazione n. 262 in data 8 ottobre 2020, ha indetto una procedura telematica di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di elaborazione delle ricette farmaceutiche e la fornitura di software comprendente un sistema informatico web integrato e servizi specialistici, alla quale ha partecipato, oltre a RTI Sikelia Gestione Archivi s.r.l.-Technosoft S.r.l. e a Campione Informatica S.r.l., anche l'impresa Marno.

Tanto premesso, il Collegio ritiene che le previsioni del disciplinare impugnate, nel prescrivere la necessaria disponibilità di locali per la conservazione, lavorazione e archiviazione delle ricette - aventi i requisiti previsti per gli archivi cartacei di cui al D.P.R. n. 151/2011 - nell'ambito del

territorio dell'Azienda Provinciale resistente introducano una limitazione la quale – come fondatamente eccepito in ricorso – appare ingiustificatamente restrittiva della concorrenza, oltrech  sproporzionata ed irragionevole.

La stazione appaltante, a giustificazione delle previsioni di gara impugnate, adduce, in primo luogo, la convenzione farmaceutica, la quale prevede che le ricette delle farmacie siano consegnate all'Azienda Sanitaria Provinciale competente per la relativa liquidazione (e, per essa, alla ditta aggiudicataria del servizio di ricezione), sicch  si renderebbe necessaria la loro ricezione in un ambito territoriale ricadente nella zona di pertinenza dell'Azienda, al fine di non arrecare disagi alle farmacie di Catania e provincia.

Tuttavia, tale esigenza, se ben pu  legittimare la prescrizione del disciplinare tecnico (non impugnata nel presente giudizio) concernente la *“dichiarazione di impegno in caso di aggiudicazione a dotarsi di locali destinati alla ricezione delle ricette nell'ambito del territorio dell'A.S.P. di Catania”*, non vale a giustificare le diverse previsioni censurate dalla ricorrente, le quali prescrivono la disponibilit , nell'ambito territoriale dell'Azienda, di locali destinati alla conservazione, lavorazione e archiviazione delle ricette, ossia a processi che non coinvolgono direttamente le farmacie del territorio.

La resistente afferma, inoltre, che la previsione   giustificata dall'esigenza di reperire le ricette entro ventiquattro ore a seguito di richiesta delle forze dell'ordine o del Dipartimento del farmaco, nonch  dall'opportunit  che la conservazione e l'archiviazione delle ricette vengano effettuate nell'ambito territoriale dell'Azienda onde consentire ai suoi funzionari di accedere facilmente ai predetti locali per le verifiche necessarie alla corretta gestione del servizio appaltato (ci  in conformit  all'art. 6 del disciplinare tecnico, secondo cui *“La Ditta concorrente in caso di aggiudicazione   tenuta a stabilire nell'ambito del territorio dell'ASP, un locale che funger  da deposito, avente caratteristiche a norma di legge, in cui verr  archiviato il materiale consegnato dalle farmacie al fine di consentirne in qualsiasi momento il reperimento ed il controllo”*).

Nondimeno, la necessità di verifica “in qualsiasi momento” delle ricette o di reperimento delle stesse entro ventiquattro ore non appare in alcun modo impedita dal fatto che le ricette siano conservate al di fuori del territorio di competenza dell’Azienda, in particolare in un’area vicina, ricadente in altra provincia limitrofa, a distanza comunque idonea a garantire l’accesso all’archivio in tempi rapidi e, comunque, nell’arco delle ventiquattro ore.

Le clausole censurate appaiono, quindi, eccessive e sproporzionate rispetto al fine perseguito.

Invero, se pure l’art. 113 del decreto legislativo n. 36/2023 consente alle stazioni appaltanti di richiedere “*requisiti particolari per l’esecuzione del contratto*”, le relative previsioni devono essere rispondenti al principio di proporzionalità, di derivazione eurounitaria, il quale impone un ragionevole equilibrio tra fini perseguiti dall’Amministrazione e requisiti o misure imposte agli operatori economici del mercato, al fine di evitare aggravii e oneri non strettamente necessari al conseguimento del risultato utile, in un’ottica di bilanciamento tra principio del risultato e principio di accesso al mercato.

Ne deriva l’accoglimento del ricorso e l’annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.

Le spese di lite possono essere eccezionalmente compensate tra le parti in ragione della complessità delle questioni decise.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie e, per l’effetto, annulla *in parte qua* i provvedimenti impugnati; 2) compensa fra le parti le spese processuali.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025

con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente

Emanuele Caminiti, Primo Referendario

Cristina Consoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Cristina Consoli

IL PRESIDENTE
Daniele Burzichelli

IL SEGRETARIO