

Pubblicato il 24/04/2020

N. 04183/2020 REG.PROV.COLL.

N. 13783/2019 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 il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13783 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l., Hspi S.p.a., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni 26/B;

contro

Camera dei Deputati, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della nota della Camera dei Deputati prot. 2019/0020811/GEN/AMM dell'11 ottobre 2019, ricevuta in pari data, con cui è stata comunicata l'esclusione del RTI

P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l.-HSPI S.p.a. dalla procedura ristretta per l'affidamento del monitoraggio di contratti ICT della Camera dei Deputati; dei verbali e/o dei documenti, sconosciuti nella natura e negli estremi, con cui la Camera dei Deputati, in sede di verifica dell'anomalia, ha ritenuto il Gruppo di lavoro proposto dal RTI P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l.- HSPI S.p.a. non compatibile con l'Allegato Tecnico del capitolato d'oneri e con la disciplina di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 50 del 2016;

per quanto occorra, del provvedimento di aggiudicazione ove medio tempore intervenuto e sconosciuto negli estremi;

di ogni atto connesso, correlato, presupposto e consequenziale;

per la declaratoria di inefficacia del contratto qualora nelle more sottoscritto, nonché per il subentro nell'esecuzione del servizio;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da P.R.S. Planning Ricerche e Studi s.r.l. il 17.12.2019:

per l'annullamento del verbale della seduta del 19 marzo 2019, riservata alla verifica dell'anomalia, nella parte in cui la Camera dei Deputati ha ritenuto l'impiego di lavoratori autonomi, da parte del RTI P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l. – HSPI S.p.a., non compatibile con l'Allegato Tecnico del capitolato d'oneri e con la disciplina di cui all'art. 105 del D.lgs. n. 50 del 2016;

del verbale della seduta del 1° ottobre 2019, in cui è stata deliberata l'esclusione del RTI P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l. – HSPI S.p.a. dalla gara de qua;

ove occorra, del verbale della seduta del 18 febbraio 2019.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Camera dei Deputati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2020 la dott.ssa Francesca Petrucciani in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l. e HSPI S.p.a., rispettivamente mandataria e mandante dell'omonimo raggruppamento di imprese, hanno impugnato la nota con cui la Camera dei Deputati, in data 11 ottobre 2019, ha loro comunicato l'esclusione dalla procedura ristretta per l'affidamento del monitoraggio di contratti ICT della Camera dei Deputati, avendo ritenuto, all'esito della verifica di anomalia, il Gruppo di lavoro proposto dal RTI P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l. – HSPI S.p.a. non compatibile con l'Allegato Tecnico del capitolato d'onori e con la disciplina di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Le ricorrenti hanno esposto che la procedura in questione era stata indetta dalla Camera dei Deputati per l'affidamento quadriennale dei servizi di monitoraggio ICT, per un valore complessivo di € 560.000,00, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; il capitolato specificava che le prestazioni dall'alto contenuto professionale dovevano essere assicurate da *“addetti ... in possesso dei titoli professionali di Direttore Tecnico di Monitoraggio, Consulente Senior e Consulente”*, tanto che dovevano essere allegati all'offerta tecnica i relativi *curricula*; quanto al coordinamento del monitoraggio, un allegato al capitolato specificava che la relativa attività doveva essere garantita dal *“Direttore tecnico di monitoraggio (DTM)”*, il cui profilo professionale minimo era indicato dal capitolato; detto Direttore tecnico sarebbe stato responsabile *“dell'ottimale e costante dimensionamento, in quantità e qualità, dei team assegnati ai diversi servizi in conformità a quanto previsto dal contratto di appalto e rispetto alle esigenze dell'amministrazione”*.

Il RTI ricorrente, nel proprio progetto, aveva individuato il “gruppo di lavoro” che avrebbe utilizzato in caso di aggiudicazione, riportando analiticamente esperienze, certificazioni e conoscenze di ciascun operatore, allegando anche i relativi *curricula*. Per quanto concerne la figura del Direttore tecnico, le ricorrenti avevano precisato che al soggetto incaricato, in possesso di tutti i requisiti richiesti dalla *lex specialis*, sarebbe stata affidata la supervisione ed il coordinamento continuativo di tutte le risorse operanti nell'erogazione dei servizi, e che egli si sarebbe occupato in particolare del “*dimensionamento del gruppo di lavoro e la massima flessibilità del team sia quantitativa (aumento delle risorse) che qualitativa (cambiamento del mix di profili)*”.

All'esito della valutazione delle offerte tecniche il RTI ricorrente aveva ottenuto il più alto punteggio di 63,90 (poi riparametrati a 70 punti), di cui 27 punti su 30 in relazione al criterio relativo alla composizione ed organizzazione del gruppo di lavoro; avendo poi offerto il prezzo più basso, il raggruppamento ricorrente aveva ottenuto a tale titolo 30 punti, con la prima posizione in graduatoria, seguito da Formit Servizi S.p.a. con 96,6566 punti e da Business Integration Partners S.p.a. con 87,8596 punti.

L'offerta tecnica del RTI ricorrente era stata poi assoggettata a verifica di congruità per il superamento della soglia di anomalia.

Nell'ambito di tale procedimento la Stazione appaltante aveva in particolare chiesto di giustificare l'utilizzo di un lavoratore autonomo per la funzione di Direttore tecnico, la conformità dell'utilizzo di cinque lavoratori autonomi all'art. 105 del d.lgs. 50/2016, l'inquadramento dei lavoratori dipendenti e il numero di ore effettivamente lavorate.

Le ricorrenti avevano evidenziato che il lavoratore autonomo indicato quale Direttore tecnico era in possesso di tutti i requisiti richiesti e che la tipologia della contrattualizzazione non era contraria alla *lex specialis*, che nulla prescriveva al riguardo, e al codice dei contratti pubblici; inoltre, l'utilizzo di cinque lavoratori

autonomi non costituiva subappalto, ma espletamento diretto delle attività mediante personale regolarmente contrattualizzato.

La Stazione appaltante, con il provvedimento impugnato, non aveva accolto dette giustificazioni, rilevando che la tipologia contrattuale del lavoro autonomo non era compatibile con la funzione di coordinamento organizzativo prevista per il Direttore tecnico, e che il ricorso a lavoratori autonomi, a mente dell'art. 105, comma 3, d.lgs. 50/2016, poteva riguardare solo attività accessorie o strumentali e non l'attività oggetto dell'appalto; pertanto l'utilizzo di detti cinque lavoratori autonomi era inquadrabile come subappalto, con conseguente violazione della quota del 30% posta dall'allora vigente comma 2 dell'art. 105 citato.

Il RTI ricorrente aveva formulato due istanze di accesso agli atti, entrambe rimaste inevase.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1. Violazione degli artt. 95 e 97 del d.lgs. 50/2016. Violazione dell'art. 2 del capitolato d'onori. Violazione art. 41 della Costituzione. Eccesso di potere per erroneità e assenza di istruttoria. Travisamento. Violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione. Violazione del principio di massima partecipazione. Violazione del principio di affidamento del concorrente.

La stazione appaltante aveva ritenuto incompatibile con le disposizioni di gara l'impiego di un lavoratore autonomo per il ruolo di Direttore tecnico, mentre la *lex specialis* nulla prescriveva circa il tipo di "rapporto contrattuale" che doveva intercorrere tra appaltatore e Direttore tecnico.

Nell'ambito del contratto di appalto era infatti rimessa alla libera determinazione del concorrente l'organizzazione di maestranze e collaboratori necessari per l'esecuzione; né alcuna norma, generale o speciale, vietava al RTI ricorrente di ingaggiare il professionista preposto quale Direttore tecnico con un contratto di

lavoro libero-professionale, anche perché tale tipologia di rapporto non influiva in alcun modo sulle attività che il Direttore tecnico avrebbe dovuto assicurare.

La Stazione appaltante aveva anche ritenuto che, ai sensi del comma 3 dell'art. 105 del d.lgs. 50/2016, i lavoratori autonomi non potessero essere impiegati nell'esecuzione dell'oggetto dell'appalto, ma solo in attività accessorie o strumentali; di contro, la norma citata chiariva che non costituisce subappalto "l'affidamento di specifiche attività a lavoratori autonomi", di tal che in tale ipotesi non potevano applicarsi le limitazioni quantitative, la qualificazione e l'autorizzazione proprie del subappalto.

Infine, nella specie avrebbe dovuto essere applicato il recente orientamento della Corte di Giustizia, che aveva ritenuto incompatibile con l'ordinamento euro-unitario il limite alla quota subappaltabile previsto dall'art. 105 d.lgs. 50/2016, con la conseguenza che l'eventuale superamento del limite quantitativo previsto dal codice per il subappalto da parte del RTI ricorrente non costituiva una causa di esclusione.

2. Violazione dell'art. 97 d.lgs. 50/2016. Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Carezza ed erroneità dell'istruttoria. Difetto di motivazione, non essendo il provvedimento impugnato sorretto da adeguata motivazione.

3. Violazione degli artt. 29 e 53 del d.lgs. n. 50 del 2016. Violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990. Violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. Violazione dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa. Violazione dei principi di collaborazione e di buona fede, in quanto la Stazione appaltante non aveva pubblicato alcun atto di gara ed aveva disatteso le istanze di accesso delle ricorrenti.

Si è costituita la Camera dei Deputati eccependo il difetto di giurisdizione del giudice adito e chiedendo, nel merito, il rigetto del ricorso.

All'esito della camera di consiglio del 4 dicembre 2019 questa Sezione ha respinto l'istanza cautelare, rilevando che l'esclusione, fondata sull'assunto secondo cui i compiti da affidare a lavoratori autonomi per l'espletamento dell'appalto non erano sussumibili tra le "specifiche" attività da affidare a lavoratori autonomi, come richiesto all'articolo 105, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, non risultava irragionevole.

Con motivi aggiunti depositati il 17 dicembre 2019 le ricorrenti hanno impugnato altresì, all'esito dell'accesso parziale agli atti di gara, gli atti presupposti rispetto al provvedimento di esclusione, ovvero i verbali della seduta del 19 marzo 2019, riservata alla verifica dell'anomalia, nella parte in cui la Camera dei Deputati ha ritenuto l'impiego di lavoratori autonomi non compatibile con l'Allegato Tecnico del capitolato d'onori e con la disciplina di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 50 del 2016, della seduta del 1° ottobre 2019, in cui è stata deliberata l'esclusione del RTI P.R.S. Planning Ricerche e Studi S.r.l. – HSPI S.p.a. dalla gara, e della seduta del 18 febbraio 2019.

A sostegno dei motivi aggiunti sono state proposte le medesime censure del ricorso principale.

Nelle more del giudizio è stato consentito l'accesso alla documentazione richiesta dal RTI ricorrente, che ha conseguentemente rinunciato al terzo motivo del ricorso.

Fissata per la discussione del merito l'udienza pubblica dell'8 aprile 2020, in tale data il ricorso è stato trattenuto in decisione avendo le parti congiuntamente richiesto l'assunzione in decisione sulla base degli scritti difensivi ai sensi dell'art. 84 del d.l. 18/2020.

DIRITTO

Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dalla Camera dei Deputati, con riferimento agli artt. 1 e 2 del

Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti.

Tali disposizioni attribuiscono al Consiglio di giurisdizione della Camera il compito di decidere in primo grado sui *“ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima, ad eccezione di quelli di cui alla lettera d) del medesimo comma 3, concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto di ufficio, per i quali si applica il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera”*.

Il Regolamento in esame è stato a suo tempo adottato dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati in attuazione del Regolamento generale adottato in attuazione dell'art. 64 della Costituzione, il quale all'art. 12, comma 3, lettera f) attribuisce all'Ufficio di Presidenza il compito di adottare i regolamenti e le altre norme concernenti *“i ricorsi e i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima”*.

L'eccezione deve essere respinta in quanto infondata, sulla base dei principi recentemente affermati dalla Sezione con riferimento a procedura di gara indetta dal Senato della Repubblica, con argomentazioni che si attagliano anche alla fattispecie in esame (Tar Lazio, Roma, sez. I, 10 luglio 2019, n. 9134; 11 settembre 2018, n. 9268).

Secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 120 del 2014, la legittimità dell'autodichia dipende dalla sua estensione e, quindi, dal rispetto o dal superamento dei limiti costituzionali che delimitano la sfera di competenza del potere dell'organo parlamentare di organizzarsi in modo autonomo. Di conseguenza, le disposizioni dei regolamenti parlamentari che prevedono l'autodichia, in ordine a vicende e rapporti che "esulano dalla capacità

classificatoria del regolamento parlamentare", pur costituendo "norme non sindacabili" in sede di giudizio di legittimità costituzionale, nondimeno rappresentano "fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili".

Con la più recente sentenza n. 262/2017 la Corte Costituzionale, richiamato il suddetto precedente e dopo avere riconosciuto la legittimità dell'autodichia di Camera e Senato in materia di rapporto di lavoro con i propri dipendenti, in quanto funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia, ha affermato che detta riserva "costituisce (...) il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna", precisando che, "se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune".

Alla luce delle suddette pronunce deve ritenersi che la previsione regolamentare invocata non possa estendersi alle controversie in materia di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all'organo costituzionale.

Del pari infondata è l'eccezione afferente la mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato, in quanto al momento della proposizione del ricorso, come

dichiarato dalla stessa amministrazione resistente, non era stato ancora individuato l'aggiudicatario.

Nel merito il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente, si incentrano sulla possibilità di ricorrere al lavoro autonomo per effettuare parte dei servizi oggetto di gara e sulla compatibilità del regime contrattuale del lavoro autonomo con i compiti del direttore tecnico.

La ricorrente ha dedotto che la *lex specialis* di gara non conteneva alcuna prescrizione in ordine al tipo di rapporto contrattuale che doveva intercorrere con il Direttore tecnico e che, di conseguenza, l'esclusione fondata sull'incompatibilità del rapporto di lavoro autonomo con tale soggetto doveva ritenersi illegittima; inoltre, il contratto di lavoro autonomo non poteva essere qualificato come subappalto, essendo consentito dal terzo comma dell'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016, come rilevato già nelle giustificazioni prodotte nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia, con riferimento alla previsione dell'utilizzo di 5 lavoratori autonomi.

La Camera dei Deputati, nella nota impugnata, ha, di contro, ritenuto che l'utilizzo di 5 lavoratori autonomi su 10 componenti complessivi del gruppo di lavoro contrastasse con i limiti previsti dalla disposizione sopra riportata, sia in quanto il ricorso a lavoratori autonomi doveva ritenersi non compatibile con la funzione di coordinamento organizzativo generale prevista per il Direttore tecnico di monitoraggio nel paragrafo 5.1.1 dell'Allegato tecnico al capitolato d'onori, sia poiché l'art. 105 citato, al fine di escludere la riconducibilità del lavoro autonomo al subappalto, richiede lo svolgimento da parte del lavoratore autonomo di "specifiche attività", evidentemente non coincidenti con la diretta esecuzione delle attività oggetto dell'appalto, ma con lo svolgimento di attività accessorie o

strumentali all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, nella specie non individuate.

Di conseguenza il ricorso a lavoratori autonomi per lo svolgimento durante tutto il periodo quadriennale di vigenza dell'appalto di una rilevante parte delle attività contrattuali (ovvero il 60% del totale delle ore annue previste per l'erogazione delle attività di "Coordinamento di monitoraggio", l'80% delle ore previste per le attività da svolgere in fase di avvio del monitoraggio, il 100% delle ore previste per le attività da svolgere in fase di chiusura dei contratti monitorati e il 38% delle ore previste per l'erogazione delle attività di consulenza e supporto), è stato ritenuto inquadrabile nell'istituto del subappalto, con violazione del limite del 30% dei lavori previsto dal comma 2 dell'articolo 105 del d.lgs. n. 50/2016 all'epoca vigente.

Tali considerazioni espresse nel provvedimento impugnato, ad avviso del Collegio, hanno fatto corretta applicazione del disposto della norma da ultimo citata, nel testo vigente all'epoca dell'indizione della procedura, secondo cui *“Costituisce, comunque, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare. Fatto salvo quanto previsto dal comma 5, l'eventuale subappalto non può superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. [...]*

3. Le seguenti categorie di forniture o servizi, per le loro specificità, non si configurano come attività affidate in subappalto:

a) l'affidamento di attività specifiche a lavoratori autonomi, per le quali occorre effettuare comunicazione alla stazione appaltante; ...”.

Secondo i principi affermati dalla giurisprudenza in materia con tale disposizione, e già con il precedente art. 118 del d.lgs. n. 163/2006, il legislatore ha inteso ampliare quanto più possibile il concetto di subappalto al fine di evitare ogni possibile elusione della disciplina in materia di evidenza pubblica, dettando una serie di cautele funzionali a garantire la qualità della prestazione del subappaltatore e a prevenire fenomeni di infiltrazione delinquenziale nei contratti pubblici.

Deve quindi essere qualificato come subappalto, ai fini delle norme sui contratti pubblici, “qualunque tipo di contratto che intercorra tra l'appaltatore e un terzo in virtù del quale talune delle prestazioni appaltate non siano eseguite dall'appaltatore con la propria organizzazione, bensì mediante la manodopera prestata da soggetti giuridici distinti, in relazione ai quali si pone l'esigenza che siano qualificati e in regola con i requisiti di ordine generale; non sussiste sub-appalto soltanto laddove le prestazioni siano eseguite dall'appaltatore in proprio, tramite la propria organizzazione imprenditoriale” (Cons. Stato, sez. V, 3 aprile 2018, n. 2073).

In tale contesto il ricorso al lavoro autonomo, pur se consentito, è subordinato dal codice, al fine di evitare un uso elusivo delle norme poste in materia del subappalto, all'individuazione specifica del contenuto delle attività da svolgere; ciò in quanto l'affidamento di parte delle mansioni a lavoratore autonomo implica lo svolgimento delle stesse da parte di un soggetto esterno all'organizzazione dell'appaltatore e non nella stessa stabilmente incardinato, come un lavoratore dipendente.

Alla luce di tali principi la valutazione operata dall'Amministrazione in ordine alla connotazione quantitativa e qualitativa del ricorso al lavoro autonomo nell'offerta del raggruppamento ricorrente risulta immune da vizi, essendo stato correttamente posto in evidenza che i lavoratori autonomi non erano, nella specie, incaricati di specifiche attività, come richiesto dal codice, ma piuttosto della diretta esecuzione, in via generale, di attività costituenti l'oggetto principale dell'appalto, per l'intero

periodo di durata del contratto; con riferimento, in particolare, alla figura del Direttore tecnico, la stazione appaltante ha rilevato che, essendo allo stesso demandato l'“*ottimale e costante dimensionamento, in quantità e qualità, dei team assegnati ai diversi servizi in conformità a quanto previsto dal contratto d'appalto e rispetto alle esigenze dell'Amministrazione*”, tale incarico, per la sua generalità ed essenzialità rispetto al contenuto del servizio richiesto, non poteva essere svolto nelle forme del lavoro autonomo.

Tali conclusioni costituiscono adeguata motivazione dell'esclusione, risultando evidente che lo svolgimento di tali attività nelle forme del lavoro autonomo implica l'affidamento del nucleo centrale delle prestazioni richieste a soggetto distinto rispetto all'affidataria del servizio e non incardinato stabilmente nell'organigramma della stessa, contrariamente a quanto sostenuto dal RTI ricorrente.

Pertinente è anche la notazione riportata dall'Amministrazione circa l'incidenza quantitativa del lavoro autonomo, riguardante 5 lavoratori su 10, per una percentuale di ore sempre superiore al limite previsto per il subappalto e per l'intera durata del contratto.

Né, al riguardo, rileva il richiamo operato dal RTI ricorrente alla sentenza della Corte di Giustizia UE del 26 settembre 2019, causa C-63/19, che ha affermato che “*la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, come modificata dal regolamento delegato (UE) 2015/2170 della Commissione, del 24 novembre 2015, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che limita al 30% la parte dell'appalto che l'offerente è autorizzato a subappaltare a terzi*”.

La pronuncia richiamata, pur avendo censurato il limite al subappalto previsto dal diritto interno nella soglia del 30% dei lavori, non esclude la compatibilità con il diritto dell'Unione di limiti superiori.

Nella sentenza citata e in altra di poco successiva la Corte ha infatti evidenziato, richiamando precedenti decisioni, che *“il contrasto al fenomeno dell’infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici costituisce un obiettivo legittimo, che può giustificare una restrizione alle norme fondamentali e ai principi generali del Trattato FUE che si applicano nell’ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (v., in tal senso, sentenza del 22 ottobre 2015, Impresa Edilux e SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punti 27 e 28). Tuttavia, anche supponendo che una restrizione quantitativa al ricorso al subappalto possa essere considerata idonea a contrastare siffatto fenomeno, una restrizione come quella oggetto del procedimento principale eccede quanto necessario al raggiungimento di tale obiettivo”* (Corte di Giustizia Europea, 27.11.2019, C-402/18).

Di conseguenza la Corte ha considerato in contrasto con le direttive comunitarie in materia il limite fissato, non escludendo invece che il legislatore nazionale possa individuare comunque, al fine di evitare ostacoli al controllo dei soggetti aggiudicatari, un limite al subappalto proporzionato rispetto a tale obiettivo.

Pertanto non può ritenersi contrastante con il diritto comunitario l'attuale limite pari al 40% delle opere, previsto dall'art. 1, comma 18, della legge n. 55/2019, secondo cui *“Nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fino al 31 dicembre 2020, in deroga all’articolo 105, comma 2, del medesimo codice, fatto salvo quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 105, il subappalto è indicato dalle stazioni appaltanti nel bando di gara e non può superare la quota del 40 per cento dell’importo complessivo del contratto di lavori”*.

Nel caso concreto il raggruppamento ricorrente ha demandato a contratti di lavoro autonomo una quota delle attività contrattuali molto superiore non solo al limite del 30% di cui al previgente testo dell'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016, ma anche

all'attuale soglia del 40%, risultando complessivamente affidata a lavoratori autonomi, durante tutto il periodo quadriennale di vigenza dell'appalto, una rilevante parte delle attività contrattuali, ovvero il 60% del totale delle ore annue previste per l'erogazione delle attività di "Coordinamento di monitoraggio", l'80% delle ore previste per le attività da svolgere in fase di avvio del monitoraggio, il 100% delle ore previste per le attività da svolgere in fase di chiusura dei contratti monitorati e il 38% delle ore previste per l'erogazione delle attività di consulenza e supporto.

Pertanto anche sotto tale profilo le censure proposte risultano infondate, risultando tali coefficienti di gran lunga superiori alla soglia del subappalto previsto dal legislatore nazionale al fine di contemperare le esigenze di controllo interno con i principi affermati in ambito comunitario.

Il ricorso deve conclusivamente essere respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna le ricorrenti alla rifusione in favore della Camera dei Deputati delle spese di lite, che si liquidano in complessivi euro 2.500,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Francesca Petrucciani

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO