

TAR Emilia Romagna, Sezione Prima, Sentenza n. 560 del 16 dicembre 2025

Accordo quadro – Subappalto – Inammissibilità – Può essere richiesto in fase di singolo contratto attuativo

Pubblicato il 16/12/2025

N. 00560/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00402/2022 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 402 del 2022, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...) S.p.A., (...) S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in (...);

nei confronti

(...) S.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della nota p.e.c. di (...) S.p.A. del 28 luglio 2022, con la quale è stata negata l'autorizzazione al subappalto chiesto dalla (...) S.r.l. in relazione all'Accordo

Quadro stipulato con (...) S.p.A., in nome e per conto di (...) S.p.A., per l'affidamento dei “*Servizi di autoespurgo su impianti di depurazione, reti e impianti fognari, impianti di autolavaggio, impianti trattamento rifiuti e servizi e trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi Lotto 1 Parma*”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) S.p.A. e di (...) S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2025 la dott.ssa Paola Pozzani e udito per parte resistente il difensore come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo parte ricorrente ha chiesto l'annullamento della nota p.e.c. di (...) S.p.A. del 28 luglio 2022, con la quale è stata negata l'autorizzazione al subappalto chiesto dalla (...) S.r.l. in relazione all'Accordo Quadro stipulato con (...) S.p.A., in nome e per conto di (...) S.p.A., per l'affidamento dei “*Servizi di autoespurgo su impianti di depurazione, reti e impianti fognari, impianti di autolavaggio, impianti trattamento rifiuti e servizi e trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi Lotto 1 Parma*”.

(...) S.p.a. e (...) S.p.a., costituitesi in giudizio il 22 novembre 2022, hanno depositato memoria difensiva il 17 novembre 2025.

Parte ricorrente, in seguito all'ordinanza presidenziale n. 42 del 25 marzo 2025, ha dichiarato la persistenza del proprio interesse alla decisione (cfr. nota del 20 maggio 2025).

Alla pubblica udienza del 3 dicembre 2025, udito il difensore delle resistenti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La domanda attorea è volta ad ottenere l'annullamento del diniego di

autorizzazione al subappalto richiesta dalla ricorrente, aggiudicataria del Lotto n. 1 e firmataria dell'Accordo Quadro relativi all'appalto avente a oggetto i *“servizi di autoespurgo su impianti di depurazione, reti e impianti fognari, impianti di autolavaggio, impianti trattamento rifiuti e servizi e trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi”* per il territorio della Provincia di (...). Il diniego è stato opposto da (...) S.p.A., all'esito della procedura di gara indetta da (...) S.p.A. in nome e per conto della prima società.

Secondo la tesi attorea il diniego poggerebbe su di una motivazione infondata e solo apparente, in quanto (...) S.p.a. ha negato la possibilità di ricorrere al subappalto perché la relativa istanza non poteva *“essere presentata in riferimento all'accordo quadro”* e *“Ogni richiesta di subappalto deve essere pertanto riferita all'applicativo citandone il numero e il CIG”*; sostiene in particolare parte attrice che, attesa la natura di istituto di carattere generale del subappalto nell'ordinamento dei contratti pubblici – anche a livello di diritto comunitario –, preordinato alla tutela dell'interesse ad una corretta esecuzione dei lavori, non sarebbe previsto dalla Direttiva 2014/24/UE né dal D.Lgs. n. 50/2016 il divieto di avvalersi dell'istituto già in riferimento all'Accordo Quadro, definito dallo stesso D.Lgs. n. 50/2016 come *“l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste”*.

Sottolinea la difesa attorea che l'art. 105 del D.lgs. n. 50/2016, di contro, tra le condizioni del contratto di subappalto prevede unicamente che *“il subappaltatore sia qualificato nella relativa categoria e non sussistano a suo carico i motivi di esclusione di cui all'articolo 80”* e che *“all'atto dell'offerta siano stati indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che si intende subappaltare”*, concludendo che in assenza di preclusioni espresse, pertanto, non vi sarebbe alcuna ragione per impedire l'operatività del subappalto già in riferimento all'Accordo Quadro.

La motivazione posta a fondamento del diniego, secondo la tesi attorea, è solo

apparente, non avendo chiarito in base a quale previsione dell'ordinamento sarebbe impedito di chiedere il subappalto in relazione a prestazioni contrattuali oggetto dell'Accordo Quadro; inoltre, (...) S.p.A. non avrebbe nemmeno tenuto in considerazione la circostanza che l'Accordo Quadro è già dotato di un codice CIG (“(...)), né che proprio l'Accordo Quadro riporta con puntualità la disciplina del subappalto all'art. 23, ove è espressamente richiamato l'art. 105 del D.lgs. n. 50/2016.

Conclude la ricorrente che sarebbe contrario ai fondamentali principi di massima apertura al mercato e più ampia concorrenza che, in assenza di specifiche e motivate preclusioni previste negli atti di gara, a un operatore economico venga impedita l'esecuzione di una commessa pubblica per il solo fatto di non possedere alcuni requisiti di esecuzione relativi – però – a determinate (limitate) prestazioni che lo stesso aveva dichiarato, in fase di gara, di voler affidare in subappalto.

Di qui la domanda di annullamento dell'atto impugnato.

Gli enti resistenti innanzitutto eccepiscono l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, perché al momento della proposizione dell'impugnazione il contratto risultava già risolto per inadempimento della (...) S.r.l. e, di conseguenza, l'eventuale annullamento del diniego di autorizzazione al subappalto non sarebbe comunque idoneo a produrre alcun effetto utile in capo al ricorrente, essendo il rapporto contrattuale ormai estinto; pertanto, l'accoglimento del ricorso non potrebbe incidere sulla validità della risoluzione, che trova la propria autonoma causa nel mancato adempimento contrattuale. Infatti, sottoscritto dalla (...) S.r.l. l'Accordo Quadro e richiestale la documentazione a comprova dei requisiti di capacità esecutiva prevista dall'art. 10 dello stesso quale condizione per l'avvio delle prestazioni oggetto dell'appalto, a fronte della persistente inerzia nell'inoltro di tale documentazione e del successivo diniego di autorizzazione al subappalto, il 20 settembre 2022 (...) S.p.A. comunicava la risoluzione contrattuale ai sensi dell'art. 26 dell'Accordo Quadro (docc. 10- 11).

Nel merito gli enti resistenti evidenziano che:

- con richiesta del 4 luglio 2022 (doc. 7), la (...) S.r.l. chiedeva l'autorizzazione al subappalto dei *“Servizi di autoespurgo su impianti di depurazione, reti e impianti fognari, impianti di autolavaggio, impianti trattamento rifiuti e servizi e trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non”*, ossia esattamente l'oggetto dell'Accordo Quadro;

- (...) S.p.A. rispondeva a detta istanza rigettandola, con la precisazione che la richiesta di subappalto *“non può essere presentata in riferimento all'accordo quadro. Ogni richiesta di subappalto deve pertanto essere riferita all'applicativo citandone il numero e il CIG”*, e tale motivazione è corretta e priva di vizi in quanto l'Accordo Quadro è un contratto normativo dal quale non scaturiscono effetti reali o obbligatori (con riferimento a TAR Lazio, Roma, Sez. III, 22/05/2023, n. 8633, ma anche all'art. 1 dell'Accordo Quadro in esame), derivandone che il subappalto, quale strumento che incide sulla fase esecutiva, si concretizza solo nei singoli contratti applicativi, per necessitare pertanto di un'autorizzazione legata alla specifica prestazione oggetto del contratto applicativo il quale, nel caso concreto, poteva essere stipulato, a norma dell'accordo quadro sottoscritto, soltanto dopo che la (...) S.r.l. avesse comprovato la propria capacità esecutiva (condizione non avveratasi, attesa la mancata prova dei requisiti, a cui è conseguita la risoluzione dell'Accordo Quadro);

- la richiesta di autorizzazione al subappalto in relazione all'accordo quadro non trova giustificazione nemmeno per *“dimostrare la disponibilità di n. 2 automezzi richiesta per l'esecuzione”*, come afferma la ricorrente, non potendo l'aggiudicatario utilizzare il subappalto come strumento per comprovare il possesso di mezzi di esecuzione.

Illustrate le posizioni delle parti, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'eccezione proposta dagli enti resistenti attesa l'infondatezza del ricorso nel merito.

Parte ricorrente sostiene che la richiesta di autorizzazione al subappalto attiene a

prestazioni che la stessa aveva dichiarato, in fase di gara, di voler affidare in subappalto, mentre in giudizio di tale elemento non è data alcuna comprova.

Inoltre, il diniego gravato, per quanto sintetico, richiama chiaramente la mancanza dei presupposti per il subappalto in riferimento all'Accordo Quadro sottoscritto dalla (...) S.r.l., aggiudicataria del lotto n. 1.

All'art. 10 (*Modalità di esecuzione dell'Accordo – riunione avvio servizio*) dell'Accordo Quadro (doc. n. 2 ricorrente) è disposto che: “*Una volta stipulato l'Accordo Quadro, il D.E.C. convocherà l'Appaltatore per comunicare ogni elemento utile per la gestione dell'appalto e la data in cui le prestazioni dovranno avere inizio (data di consegna delle attività attestata con specifico verbale). Nel caso in cui prima della data della consegna l'Appaltatore non abbia comprovato di avere a disposizione: (i) mediante proprietà, locazione finanziaria o noleggio, il parco mezzi necessario per lo svolgimento del servizio come dettagliati sia per numerosità sia per caratterizzazioni nella Specifica Tecnica rif. Art. 3 e Allegato 1 e 3 producendo la documentazione prevista nella Specifica Tecnica; (ii) mediante proprietà, o noleggio le attrezzature anch'esse descritte nella Specifica Tecnica rif art. 3 e nell'Allegato 2; (iii) le risorse aventi numerosità e qualifiche indicate in Specifica Tecnica rif. Art. 3 Specifica Tecnica; (iv) la documentazione inerente all'iscrizione ad Albi Specifici (in caso di subappalto tale documentazione sarà da presentare per il subappaltatore) rif. art. 3 Specifica Tecnica; (v) la documentazione prevista nel successivo art. 25; tale per cui la Committente non potrà procedere alla consegna, verrà assegnato un termine perentorio di dieci giorni entro il quale comprovare quanto sopra. Parimenti un nuovo termine di dieci giorni verrà assegnato qualora, benché presentata la documentazione, l'Appaltatore non si presenti a ricevere la consegna nel primo termine definito*”. Prosegue tale disposizione contrattuale precisando che “*Al fine di dimostrare alla Committente la disponibilità di mezzi ed attrezzature l'Appaltatore deve presentare: a) un elenco di attrezzature ...; b) i documenti che ne attestano la disponibilità per tutta la durata dell'appalto ...; c) schede tecniche con le caratteristiche dei mezzi ... Qualora trascorra inutilmente il termine assegnatogli di dieci giorni di cui sopra senza che sia stata presentata la documentazione sopra indicata (ovvero sia stata presentata ma incompleta o carente),*

la Committente risolverà l'Accordo (rif. Art. 26) e incamererà la cauzione di cui al successivo art. 21, fermo il risarcimento del danno conseguente alla condotta dell'Appaltatore. Parimenti se nel corso della esecuzione dell'Accordo Quadro, l'Appaltatore non dovesse garantire la disponibilità dei mezzi/attrezzature nel numero e caratterizzazioni previste e delle risorse per tre volte, anche non consecutive, la Committente procederà alla risoluzione dell'Accordo (rif. Art. 26) ...”.

Le previsioni di cui al citato articolo 10 dell'Accordo Quadro sono, quindi, chiare nel definire quale documentazione la firmataria dovesse fornire e in che tempi, pena la risoluzione del contratto, nonché la netta distinzione tra ipotesi risolutive relative alla mancata disponibilità dei mezzi nei termini ivi indicati per l'attivazione dell'Accordo Quadro (per quanto interessa, la documentazione della proprietà, locazione finanziaria o noleggio del parco mezzi necessario per lo svolgimento del servizio) ed, invece, le ipotesi risolutive attinenti alla fase esecutiva (mancata garanzia dei mezzi “per tre volte”); è incontestato, invero, che la documentazione presentata dalla (...) S.r.l. per “l'attivazione dei servizi” dell'Accordo Quadro era incompleta rispetto alle previsioni di cui al citato art. 10.

In questa sede l'esponente pretende di comprovare con il ricorso al subappalto (per la disponibilità dei mezzi) quanto, invece, richiesto - in modo chiaro e preciso dal sottoscritto Accordo - a titolo di proprietà, locazione finanziaria o noleggio (dei mezzi); come già evidenziato, parte ricorrente non allega prova di aver dichiarato in una fase o documento di gara di volersi avvalere del subappalto “qualificante” e, pertanto, l'autorizzazione richiesta risulta insuscettibile di rilascio, in quanto contraria alle disposizioni dell'Accordo Quadro ed alle dichiarazioni dello stesso aggiudicatario. Come è noto, il subappalto «necessario» o «qualificante» si differenzia dal subappalto c.d. «facoltativo», giacché nelle ipotesi di subappalto «facoltativo» l'affidamento a terzi di una parte delle prestazioni oggetto dell'appalto è frutto di una libera scelta imprenditoriale (essendo il concorrente già in possesso di tutti i requisiti di partecipazione o esecuzione), mentre il subappalto «necessario» si caratterizza per il fatto che il concorrente non possiede tutte le qualifiche relative

alle prestazioni previste dal bando, e il subappalto si configura allora come «necessario» perché l'affidamento in subappalto dell'esecuzione di date prestazioni – ad un soggetto in possesso delle relative qualificazioni – è imposto dal difetto di titolo abilitativo del concorrente ad eseguire tale tipo di prestazioni.

Pertanto, attese la mancata prova della dichiarata volontà di ricorrere al subappalto (qualificante) in sede di selezione pubblica nonché la sottoscrizione della illustrata specifica clausola (art. 10 dell'Accordo Quadro) successivamente all'aggiudicazione del Lotto 1 della gara, il diniego di autorizzazione al subappalto risulta legittimo in quanto coerente con le previsioni della *lex specialis*, di cui l'Accordo Quadro è incontestatamente parte, nonché con la singola clausola dell'Accordo effettivamente sottoscritto dalla ricorrente.

Infine, è inconferente alla tesi attorea il richiamo all'art. 23 (*Disciplina subappalti*) dell'Accordo Quadro atteso che, pur rinviando all'art. 105 del D.Lgs. n. 50/2016, è espressamente perimetrato a “*tutti i sub-contratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto*” e non può certamente riferirsi alle condizioni (di cui all'art. 10) poste a pena di risoluzione dell'Accordo Quadro come quella in esame (disponibilità dei mezzi in proprietà, locazione finanziaria o noleggio ai fini dell'avvio del servizio dedotto nell'Accordo). Il che, del resto, è coerente con il fatto che, per costante giurisprudenza, l'accordo quadro costituisce un *pactum de modo contraendi*, ossia un contratto normativo, dal quale non scaturiscono effetti reali o obbligatori e la cui efficacia consiste nel vincolare, alla disciplina fissata con l'accordo quadro, la successiva manifestazione di volontà delle parti contraenti nella stipula dei c.d. contratti esecutivi, e ciò nell'ottica che gli accordi quadro hanno lo scopo di semplificare, sotto il profilo amministrativo, il processo di aggiudicazione dei contratti fra una o più stazioni appaltati ed uno o più operatori economici, individuando i futuri contraenti, prefissando condizioni e clausole relative agli appalti in un arco temporale massimo (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2024 n. 1393).

Per le ragioni esposte, dunque, il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della peculiarità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Caterina Luperto, Referendario

Paola Pozzani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Paola Pozzani

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO