

TAR Lazio, Sezione Seconda, Sentenza n. 11895 del 30 giugno 2026

Appalti pubblici – Indicazione impresa ausiliaria di Paese terzo non firmatario di AAP – Esclusione dalla gara – Spetta alla discrezionalità della SA

Pubblicato il 30/06/2026

N. 11895/2026 REG.PROV.COLL.

N. 04271/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4271 del 2026, integrato da motivi aggiunti, 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., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento n. 06/03/2026.0042687.U, notificato il 9 marzo 2026 via pec, avente ad oggetto l'aggiudicazione alla contro interessata della "Procedura aperta, ai sensi degli articoli 59 e 71 del D. Lgs. n. 36/2023, da realizzarsi tramite piattaforma telematica, per la conclusione di un accordo quadro con più' operatori economici per l'affidamento della fornitura, suddivisa in 2 (due) lotti, di autocarri a due assi, m.t.t. 3,5 t, allestiti con attrezzature a vasca ribaltabile della capacità di 5 mc con servizio di manutenzione a chiamata e fornitura ricambi per un periodo di 48 (quarantotto) mesi";
- di tutti i verbali della procedura, nessuno escluso, con particolare riferimento ai verbali n. 3 del 7 agosto 2025, in esito al quale sono stati attribuiti i punteggi alle offerte tecniche, come da relativo allegato (allegato n. 2), del verbale n. 4 dell'8 agosto 2025 e 5 del 2 settembre 2025, di attribuzione dei punteggi alle offerte economiche presentate e, infine, il verbale n. 6 del 15 settembre 2025, nel quale si dà atto dell'esito della verifica preliminare funzionale all'attivazione del sub procedimento di anomalia, illegittimamente escluso nel caso, e di valutazione della documentazione amministrativa prodotta dai concorrenti;
- del bando e degli atti di gara, ove interpretati nel senso di consentire l'ammissione della controinteressata e l'illegittima attribuzione dei punteggi per come effettuata a favore di questa e in danno della ricorrente;
- di ogni altro atto presupposto, collegato, connesso e/o consequenziale a quelli gravati;

nonché per l'annullamento

del contratto, ove stipulato, con espressa richiesta di risarcimento in forma specifica, con immediato subentro nel rapporto contrattuale, trattandosi di rapporto pluriennale, ovvero risarcimento per equivalente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 11.5.2026:

- degli atti gravati e conseguente declaratoria del diritto della società ricorrente a conseguire l'aggiudicazione dell'appalto de quo, e contestuale declaratoria di

inefficacia del contratto di appalto, ove lo stesso sia stipulato nelle more della trattazione del presente gravame e per la declaratoria del diritto della società ricorrente all'immediato subentro nel contratto;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 1.6.2026:

- dell'accordo quadro *“per l'affidamento della fornitura di autocarri a due assi, m.t.t. 3,5 t, allestiti con attrezzature a vasca ribaltabile della capacità di 5 mc con servizio di manutenzione a chiamata e fornitura ricambi per un periodo di 48 (quarantotto) mesi”*, sottoscritto tra la (...) s.p.a. e la (...) s.r.l., depositato il 26 maggio 2026 dalla controparte (doc. 33 di parte avversa), nonché dei relativi allegati, nessuno escluso; di ogni altro atto presupposto, collegato, connesso e/o consequenziale a quelli gravati.

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2026 la dott.ssa Annamaria Gigli 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 ricorso depositato il 10/04/2026 la società ricorrente ha agito per l'annullamento dell'aggiudicazione adottata all'esito della procedura concorsuale indetta da (...) s.p.a., di cui in oggetto, a favore della controinteressata.

2. A sostegno del ricorso ha dedotto i seguenti motivi:

I. *Violazione e falsa applicazione della lex specialis e del disciplinare di gara del principio di par condicio e di tassatività delle cause di esclusione - eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria, violazione dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza - violazione degli artt. 10, 99 e 104 del d.lgs. 36/2023 - illegittimità*

dell'ammissione della controinteressata per manifesta carenza dei requisiti di capacità tecnica e professionale e violazione della par condicio nella verifica dei requisiti - eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento - illegittimità dell'avvalimento con impresa cinese non firmataria dell'accordo sugli appalti pubblici (aap) - illegittimità dell'ammissione della controinteressata per impossibilità oggettiva di verifica dei requisiti di capacità tecnica e professionale e dei requisiti di ordine generale dell'impresa ausiliaria;

II. *Violazione e falsa applicazione della lex specialis e, in particolare, dell'art. 2 del capitolato tecnico. - offerta predisposta in regime di provocato aliud pro alio - illegittimo ricorso al soccorso procedimentale (art. 101 d.lgs. 36/2023);*

III. *Violazione dell'art. 110 del d.lgs. 36/52023 in riferimento all'esclusione della verifica di anomalia - eccesso di potere per difetto di istruttoria e illogicità manifesta - omessa verifica dell'anomalia.*

3. Si sono costituite in giudizio sia (...) s.p.a. che la controinteressata (...) s.r.l., come da memorie e difese in atti, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso.

4. Con l'ordinanza del 30/04/2026 n. 2583, non appellata, è stata respinta la domanda cautelare.

5. Con motivi aggiunti depositati in data 11/5/2026 la ricorrente ha insistito per l'annullamento degli atti già gravati, articolando i seguenti ulteriori motivi di ricorso:

I. *Della violazione sostanziale della par condicio e del principio di legalità, trasparenza e interoperabilità;*

II. *Il contestato difetto di istruttoria e l'omessa attivazione del potere di sostituzione dell'ausiliaria;*

III. *Violazione e falsa applicazione della lex specialis e, in particolare, dell'art. 2 del capitolato tecnico - offerta aliud pro alio – illegittimo ricorso al soccorso procedimentale in violazione dell'art. 101 d.lgs. 36/2023.*

6. Con motivi aggiunti depositati il 1/6/2026 la società istante ha agito per

l'annullamento dell'accordo quadro sottoscritto nelle more tra la (...) s.p.a. e la (...) s.r.l. di cui in epigrafe, per i seguenti motivi:

I. Illegittimità dell'accordo quadro sopravvenuto;

II. *Illegittima ammissione di (...) per carenza di un'effettiva e paritaria verifica dei requisiti essenziali prestati dall'ausiliaria cinese;*

III. *Le molteplici e insanabili non conformità tecniche dell'offerta (...): un'ipotesi di aliud pro alio che imponeva l'esclusione dell'offerta e giammai la stipula dell'accordo quadro;*

IV- *Invalidità dell'avvalimento per il requisito ISO 45001 e l'omessa attivazione del subprocedimento di anomalia;*

V. I motivi già spesi nel ricorso e nei primi motivi aggiunti.

7. All'udienza pubblica del 24/6/2026, previa rinuncia di parte resistente e controinteressata ai termini a difesa sui motivi aggiunti, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. La controversia posta all'attenzione del Collegio attiene alla legittimità degli atti impugnati dalla ricorrente relativi alla procedura aperta, ai sensi degli articoli 59 e 71 del d. lgs. n. 36/2023, per la conclusione di un accordo quadro con più operatori economici per l'affidamento della fornitura, suddivisa in 2 (due) lotti, di autocarri a due assi, m.t.t. 3,5 t, allestiti con attrezzature a vasca ribaltabile, della capacità di 5 mc, con servizio di manutenzione a chiamata e fornitura ricambi per un periodo di 48 mesi.

8.1 In particolare, parte ricorrente ha contestato gli atti relativi al lotto 1, avente ad oggetto la fornitura di 208 autocarri.

8.2 Il disciplinare di gara al paragrafo 8, fissa i relativi requisiti di gara: di idoneità professionale (par. 8.1); di capacità economico-finanziaria (8.2); di capacità tecnica e professionale (8.3). Con riferimento a questi ultimi, richiede per il lotto 1 di: “*aver eseguito, nei precedenti dieci anni dalla data di indizione della presente Procedura, contratti “analoghi” a quello in affidamento, per un importo pari ad almeno: - € 18.657.600,00 € per il Lotto 1, di cui € 14.352.000,00 per contratti afferenti la fornitura di autocarri ad alimentazione*

a gasolio, a due assi, M.T.T. 3,5 t o differente, adibiti alla raccolta rifiuti ed € 4.305.600,00 per contratti afferenti il servizio di manutenzione su autocarri ad alimentazione a gasolio, a due assi, M.T.T. 3,5 t o differente, adibiti alla raccolta rifiuti?” (v. disciplinare in atti).

8.3 La controinteressata ha soddisfatto il requisito di capacità tecnica predetto mediante contratto di avvalimento, sottoscritto con la società cinese (...).

8.4 All’esito dell’adozione della graduatoria, con primo posto assegnato alla (...) e secondo posto alla (...), ed espletate le attività di rito, il Responsabile Unico del Progetto (RUP) ha reso noto che non si era proceduto ad attivare il sub-procedimento di verifica della congruità delle offerte, ai sensi dell’art. 110 del D. Lgs. n. 36/2023, sulla base della valutazione di merito descritta nel verbale in atti (v. verbale n. 6 - doc. 4 (...) s.p.a.).

8.5 Il lotto 1 è stato, quindi, aggiudicato alla controinteressata secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa (v. provvedimento di aggiudicazione impugnato).

9. Con il primo motivo del ricorso principale la ricorrente lamenta che l’aggiudicataria avrebbe illegittimamente partecipato alla gara avvalendosi, per i requisiti di capacità tecnica e professionale, della società testé citata con sede in Cina, in spregio alla normativa in materia che non consentirebbe un simile avvalimento.

9.1 Il motivo di ricorso è infondato.

10. In primo luogo, a differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, il Collegio non ritiene persuasiva la doglianza secondo cui, trattandosi di impresa ausiliaria cinese, tale avvalimento sarebbe di per sé contrario alla normativa in materia.

10.1 La più recente giurisprudenza amministrativa ha, invero, ricordato:

- come *“non sia condivisibile la conclusione cui è giunto il giudice di primo grado secondo cui è legittima l’esclusione della società appellante per essersi avvalsa di una società con sede nella Repubblica Popolare Cinese poiché “il quadro normativo sovranazionale e nazionale, così come interpretato dalla giurisprudenza, è ostativo a che imprese dei paesi non firmatari dell’AAP*

partecipino alle gare pubbliche, sia direttamente che indirettamente tramite l'avvalimento con impresa ausiliaria di Paese non firmatario dell'AAP";

- militano in tal senso i principi enunciati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 22 ottobre 2024, C-652/22, ribaditi e ulteriormente chiariti dalla sentenza del 13 marzo 2025, C – 266/22, tra cui quello per cui *“in assenza di atti adottati dall'Unione, spetta all'ente aggiudicatore valutare se debbano essere ammessi a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico gli operatori economici di un paese terzo che non abbia concluso con l'Unione un accordo internazionale tale da garantire l'accesso paritario e reciproco agli appalti pubblici e, qualora ne decida l'ammissione, se si debba prevedere un adeguamento del punteggio risultante dal confronto tra le offerte presentate dagli operatori in parola e quelle presentate da altri operatori?"*;

- in conclusione, che *“se è vero che un operatore economico – ovvero il suo ausiliario - ubicato in un Paese non firmatario dell'AAP può certamente essere escluso dalla singola stazione appaltante, ciò non può avvenire, a differenza di quanto affermato dal giudice di primo grado, in virtù di una norma di carattere generale né di fonte unionale, né di fonte nazionale”* (v. Cons. Stato, Sez. V, 2/05/2025, n. 3721).

10.2 In secondo luogo, non persuade neppure la tesi della ricorrente per cui sarebbe impossibile verificare i requisiti spesi dall'ausiliaria cinese, e quindi la sua affidabilità e, per l'effetto, la stazione appaltante sarebbe incorsa nel difetto di istruttoria per avere omesso le verifiche dovute.

10.3 Lo stesso disciplinare di gara al par. 8., “requisiti di ordine speciale e mezzi di prova”, statuisce che *“Al momento della presentazione dell'offerta, i concorrenti devono essere in possesso, a pena di esclusione, dei requisiti previsti nei paragrafi seguenti. (...) svolge le verifiche del possesso dei requisiti di carattere generale e speciale attraverso l'utilizzo del FVOE sul Portale dell'ANAC, secondo le istruzioni ivi contenute. Il concorrente è tenuto ad inserire nel FVOE i dati e le informazioni richiesti per la comprova del requisito, qualora questi non siano già presenti nel fascicolo o non siano già in possesso della Stazione Appaltante e non possano essere acquisiti d'ufficio da quest'ultima”*. Quindi, con disposizione oggetto di

applicazione della vicenda in esame, precisa che: *“Per gli Operatori Economici non residenti e privi di stabile organizzazione in Italia l’acquisizione dei dati è effettuata ai sensi dell’articolo 40, comma 1, del D.P.R. n. 445 del 28/12/2000 e la relativa verifica è svolta con le modalità previste dall’articolo 71, comma 2, del medesimo decreto. Ai sensi dell’art. 70, comma 4, lett. e) del D.Lgs. n. 36/2023, sono inammissibili le offerte presentate da offerenti che non possiedono la qualificazione necessaria”* (v. disciplinare in atti).

10.4 Ebbene, nel caso di specie ai fini dell’avvalimento, risulta che:

- nell’ambito del procedimento amministrativo è stata prodotta una dichiarazione rilasciata dall’impresa ausiliaria (...), ai sensi del DPR 445/2000, contenente un elenco che include la descrizione del servizio svolto negli ultimi 10 anni, specificando importo, data e committente (pubblico o privato) (v. doc. 6 controinteressata);
- quali referenza dei contratti di manutenzione e di forniture di autocarri ad alimentazione a gasolio sono state caricate nel Fascicolo Virtuale dell’Operatore Economico (FVOE) le relative fatture;
- risultano *ivi* depositati anche i certificati provenienti dalle autorità cinesi, comprovanti il possesso dei requisiti di ordine generale in capo all’impresa ausiliaria cinese ed ai relativi amministratori, con relativa traduzione giurata in lingua italiana.

10.5 Ne deriva che la verifica del requisito è avvenuto in conformità al disciplinare e secondo le previsioni del DPR 445/2000.

11. Con il secondo motivo di ricorso l’istante sostiene l’inammissibilità dell’offerta perché asseritamente difforme rispetto alle specifiche tecniche del capitolato, con illegittimo ricorso al soccorso procedimentale ai sensi dell’art. 101 d.lgs. 36/2023.

11.1 Il motivo è infondato.

12. Dapprima, i veicoli offerti dall’aggiudicataria sul lotto 1 sono muniti della caratteristica tecnica minima prevista dall’art. 2 del capitolato e cioè di un *“sistema supplementare atto a garantire lo stazionamento completo su entrambi gli assi del veicolo”*.

12.1 Sul punto la stazione appaltante ha chiesto una precisazione tecnica a tutti i concorrenti, sicché non si ravvisa alcun profilo di illegittimità; l'aggiudicataria ha, quindi, fornito adeguata prova in merito (v. verbale della commissione di gara in atti e relazione tecnica prodotta in gara dalla (...)).

12.2 Ancora, a differenza di quanto dedotto nel ricorso, il mezzo offerto dalla aggiudicataria risulta idoneo all'uso e del tutto coerente è anche l'attribuzione del relativo punteggio premiale, quanto alle caratteristiche, oggetto di contestazione, della capacità/volume contenitore, al range del passo, alla portata utile, alla certificazione UNI EN ISO 45001:2018, al "voltasacchi a tasca mobile".

12.3 Invero, si osserva che:

- le criticità esposte dalla ricorrente sono del tutto generiche e non supportate da alcun dato scientifico;
- il mezzo offerto risulta dotato delle caratteristiche corrispondenti ai requisiti indicati nel capitolato tecnico;
- tali specifiche tecniche sono state oggetto di adeguata valutazione discrezionale dalla commissione giudicatrice e non si ravvisano profili di irragionevolezza o illogicità nel relativo sindacato di idoneità dei mezzi (v. atti di gara).

12.4 In ogni caso, le censure della interessata sono, oltre che prive di pregio, anche irrilevanti tenendo in debito conto che è prevista una fase di verifica in concreto di conformità dei veicoli oggetto di fornitura successivamente all'aggiudicazione. Invero, il Capitolato tecnico disciplina analiticamente *"la verifica della conformità e sicurezza dei veicoli in fornitura"*, disponendo che *"A seguito di aggiudicazione dell'appalto, la Stazione Appaltante si riserva di verificare tramite ente certificatore terzo da essa scelto, la rispondenza dei veicoli offerti dall'aggiudicatario ai requisiti di conformità e sicurezza dei veicoli in fornitura dichiarati dall'aggiudicatario in sede di gara. La fornitura sarà sottoposta a verifica di conformità. Alla ricezione del primo veicolo della fornitura verranno eseguiti una serie di controlli e verifiche così articolati:..."* (v. capitolato tecnico in atti).

12.5 (...) s.p.a. potrà, dunque, in tale sede porre in essere tutte le verifiche

necessarie sui mezzi proposti.

13. Con il terzo motivo del ricorso principale la ricorrente censura la decisione del RUP di non attivare il subprocedimento di verifica di anomalia.

13.1 Il motivo è infondato.

13.2 Le motivazioni espresse dal RUP costituiscono l'esito di una valutazione discrezionale sulla congruità complessiva delle offerte, così come è connotata dalla medesima discrezionalità la scelta dell'avvio stesso della relativa sub-procedura, sicché non si ravvisano profili di irragionevolezza o incoerenza nelle relative valutazioni (v. verbale n. 6 in atti).

14. Quanto al primo ricorso per motivi aggiunti, depositati il 11.5.2026, tali ulteriori doglianze sono inammissibili, come eccepito da resistente e controinteressata, poiché proposte oltre i limiti previsti dall'art. 43 c.p.a. senza alcun fatto nuovo né alcun vizio non conoscibile al momento del ricorso originario (v. per tutte memoria (...) del 8.5.2026).

14.1 In ogni caso, i motivi, volti ad introdurre nuove censure avverso gli stessi atti già impugnati, sono anche infondati in quanto:

- con riferimento alla presunta violazione di alcuni regolamenti eurounitari, come già illustrato, il Consiglio di Stato ha ampiamente chiarito che la giurisprudenza, anche della CGCE, non impedisce che un'impresa cinese assuma il ruolo di ausiliaria e presti avvalimento nell'ambito di una procedura per l'affidamento di un appalto pubblico di rilievo comunitario (v. Cons. Stato, Sez. V, 2/05/2025, n. 3721);
- le contestazioni sulla legalizzazione dei certificati stranieri (cinesi) per l'utilizzo in Italia sono del tutto generiche e pretestuose, essendo volte screditare il sistema dell'*apostille* in sé, correttamente applicato dalla controinteressata, piuttosto che l'inattendibilità sostanziale delle concrete certificazioni esibite, di cui comunque non si deduce alcuna falsità nei modi di legge.

15. Quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti, depositati in data 1/6/2026, la

ricorrente ha agito per l'annullamento dell'accordo quadro sottoscritto nelle more del processo tra la (...) s.p.a. e la (...) s.r.l., di cui in epigrafe.

15.1 Il ricorso è improcedibile, essendo stata respinta ogni censura avverso il provvedimento di aggiudicazione, con conseguente consolidamento della attribuzione della gara alla controinteressata e sopravvenuto difetto di interesse della ricorrente a censurare l'accordo quadro sottoscritto.

15.2 In ogni caso, i motivi aggiunti sono anche infondati, essendo stata fatta valere l'illegittimità derivata dell'accordo per le stesse ragioni, prive di pregio, già dedotte avverso l'aggiudicazione.

16. Da ultimo, sono da respingere: la richiesta di ordine di esibizione di cui all'art. 65 c.p.a.; la richiesta di verifica/consulenza tecnica d'ufficio (ctu) ai sensi degli art. 66 e 67 c.p.a.; l'istanza per esibizione del visto vigente in favore dell'amministratore della società, valido per entrare in Italia.

16.1 Si tratta di istanze: richieste dalla ricorrente indebitamente, in quanto formulate in sede di memoria di replica del 12/6/2026; meramente esplorative, perché volte a supplire alla infondatezza dei ricorsi; non necessarie alla luce della documentazione, del tutto chiara, già in atti, e manifestamente irrilevanti ai fini del decidere.

17. In conclusione, il ricorso principale deve essere respinto; i primi motivi aggiunti sono inammissibili e infondati, mentre i secondi sono improcedibili e infondati.

18. Le spese di lite sono liquidate come in dispositivo in applicazione del criterio della soccombenza nel giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- respinge il ricorso principale;
- dichiara il primo ricorso per motivi aggiunti inammissibile e respinto;

- dichiara il secondo ricorso per motivi aggiunti improcedibile e respinto.

Condanna la ricorrente (...) S.r.l. a rifondere alla resistente (...) S.p.A. e alla controinteressata (...) S.r.l. le spese di lite, che si liquidano in euro 5.000,00 oltre accessori di legge a favore di ciascuna parte.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Igor Nobile, Primo Referendario

Annamaria Gigli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Annamaria Gigli

IL PRESIDENTE

Germana Panzironi

IL SEGRETARIO