

Pubblicato il 21/01/2026

N. 00037/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00517/2025 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 l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 517 del 2025, proposto da H., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 9741360892, 9741460B17, rappresentato e difeso dagli avvocati OMISSIS, con domicilio eletto presso lo studio OMISSIS;

contro

Asl 1 Avezzano-Sulmona-L'Aquila, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza-Areacom, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS;

nei confronti

D., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- PREVIA CONCESSIONE DELLE PIÙ IDONEE MISURE CAUTELARI -

- della Determinazione dell'Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza n. 315, adottata in data 26 settembre 2023, con la quale è stata recepita l'aggiudicazione effettuata dall'Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza della Procedura negoziata per l'appalto integrato di lavori presso gli "Edifici L1 - L2 presso il P.O. San Salvatore (AQ)" [C.U.P. E12C22000330005 - C.I.G. 9741360892] e della Procedura negoziata per l'appalto integrato di lavori presso gli "Edifici L5 presso il P.O. San Salvatore (AQ)" [C.U.P. E12C22000340005 - C.I.G. 9741460B17] in favore di D.;
- della Deliberazione del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Locale n.1 dell'Abruzzo n. 1874 adottata in data 29 settembre 2023, con la quale è stata recepita l'aggiudicazione effettuata dall'Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza della Procedura negoziata per l'appalto integrato di lavori presso gli "Edifici L1 - L2 presso il P.O. San Salvatore (AQ)" [C.U.P. E12C22000330005 - C.I.G. 9741360892] e della Procedura negoziata per l'appalto integrato di lavori presso gli "Edifici L5 presso il P.O. San Salvatore (AQ)" [C.U.P. E12C22000340005 - C.I.G. 9741460B17] in favore di D.;
- ove lesiva e per quanto di interesse, della nota prot. 0050690/25 trasmessa dalla Azienda Sanitaria Locale dell'Abruzzo n. 1 in data 14 marzo 2025;
- ove lesiva e per quanto di interesse della ricorrente, della nota prot. 0001066/25, adottata dalla Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza - Soggetto Aggregatore della Regione Abruzzo in data 5 marzo 2025, avente ad oggetto "Riscontro nota prot. AreaCom 923/25 del 27/02/2025 ed avente ad oggetto "Intervento di Riqualficazione con adeguamento alle norme sismiche degli Edifici L1 e L2 del P.O. "San Salvatore" - L'Aquila. - Intervento di Riqualficazione con adeguamento alle norme sismiche degli Edifici L1 e L2 del P.O. "San Salvatore" - L'Aquila. Intervento di Riqualficazione con adeguamento alle norme sismiche

dell'Edificio L5 del P.O. "San Salvatore" - L'Aquila. - Intervento di Riqualificazione con adeguamento alle norme sismiche dell'Edificio L5 del P.O. "San Salvatore" - L'Aquila." Riscontro a nota acquisita al prot.n.923/2025";

- ove lesivo e per quanto di interesse della ricorrente, del provvedimento della Azienda Sanitaria locale dell'Abruzzo n. 1 - Dipartimento Tecnico - U.O.C. Lavori Pubblici e Investimenti n. 12 adottato in data 12 febbraio 2025;

- ove lesivo e per quanto di interesse della ricorrente, del provvedimento della Azienda Sanitaria locale dell'Abruzzo n. 1 - Dipartimento Tecnico - U.O.C. Lavori Pubblici e Investimenti n. 13 adottato in data 12 febbraio 2025;

- ove lesiva e per quanto di interesse della ricorrente, della nota prot. 0192911/24 trasmessa dalla Azienda Sanitaria locale dell'Abruzzo n. 1 in data 17 ottobre 2024;

- ove lesiva e per quanto di interesse della ricorrente, della nota prot. 0188859/24 trasmessa dalla Azienda Sanitaria locale dell'Abruzzo n. 1 in data 11 ottobre 2024;

- ove lesivi e per quanto di interesse della ricorrente, di tutti gli atti, di contenuto ignoto alla ricorrente, con i quali la Stazione appaltante ha provveduto alla verifica in capo al nuovo progettista integrato, indicato da D.iva a seguito dell'estromissione del precedente raggruppamento temporaneo tra professionisti formato dall'Ing. F. (mandatario) e dall'Ing. B. (mandante), il possesso dei requisiti di partecipazione;

- ove lesivi e per quanto di interesse della ricorrente, di tutti gli atti, di contenuto ignoto alla ricorrente, con i quali la Stazione appaltante ha verificato che l'offerta tecnica non è stata modificata per effetto della estromissione e sostituzione del raggruppamento temporaneo tra professionisti formato dall'Ing. F. (mandatario) e dall'Ing. B. (mandante);

- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto dalla ricorrente, ove lesivo, con riserva di presentare motivi aggiunti;

nonché

per la declaratoria di inefficacia dei contratti stipulati tra l'Azienda Sanitaria Locale n. 1 dell'Abruzzo e la D. per la Procedura negoziata per l'appalto integrato di lavori presso gli "Edifici L1 - L2 presso il P.O. San Salvatore (AQ)" [C.U.P. E12C22000330005 - C.I.G. 9741360892] e per la Procedura negoziata per l'appalto integrato di lavori presso gli "Edifici L5 presso il P.O. San Salvatore (AQ)" [C.U.P. E12C22000340005 - C.I.G. 9741460B17], in relazione ai quali la ricorrente formula espressamente richiesta di declaratoria della loro inefficacia e domanda di subentro ai sensi degli articoli 122 e 124, C.p.a.;

e per la condanna

- delle resistenti alla tutela in forma specifica mediante l'adozione del provvedimento di aggiudicazione in favore della ricorrente;
 - in subordine, al risarcimento per equivalente dei danni subiti e subendi dalla ricorrente (con espressa riserva di quantificarli in corso di causa) ovvero alla corresponsione dell'indennizzo ex articolo 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- accogliere, in quanto sorretta dal fumus boni iuris e dal periculum in mora, la formulata istanza interinale collegiale di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, mediante concessione delle più idonee misure cautelari;
- accogliere, altresì, nel merito, il ricorso, con ogni conseguente statuizione in ordine all'annullamento degli atti impugnati in epigrafe.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Asl 1 Avezzano-Sulmona-L'Aquila e di Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza-Areacom e di D.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2026 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.§. L'odierno giudizio trae origine dall'affidamento di due appalti integrati per la riqualificazione e l'adeguamento sismico di alcuni edifici del P.O. "San Salvatore" de L'Aquila. Le procedure, avviate con lettera del 1° settembre 2023 con le quali AREACOM invitava gli operatori economici prequalificati e sorteggiati con determina n. 282/2023, venivano aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e si concludevano con l'aggiudicazione in favore di D. con determinazione del Direttore Generale di AREACOM n. 315 del 26 settembre 2023.

In seguito alla sottoscrizione dei contratti di appalto tra l'aggiudicataria e la ASL 1, il progettista integrato della D. Ing. F., informava con nota del 25.10.2024 le Amministrazioni e la stessa ricorrente circa l'avvenuta revoca, da parte di D. del RTP dei progettisti costituiti, i cui requisiti erano stati utilizzati in sede di gara "con la conseguente decadenza contrattuale".

La ricorrente cita, tra gli altri, una nota dell'Agenzia (prot. 0001066/25 del 5 marzo 2025), con la quale AREACOM, una volta venuta a conoscenza della vicenda per il tramite di una comunicazione dell'Ing. F., si attivava prontamente richiedendo all'Azienda Sanitaria Locale n. 1 dell'Abruzzo – ente beneficiario e responsabile della fase esecutiva – una relazione dettagliata sulla questione.

L'ASL 1 riscontrava tale richiesta con nota prot. 0050690/25 del 14 marzo 2025, chiarendo che non era stata operata alcuna revoca del RTP composto dall'Ing. F. e dall'ing. B., ma la D. aveva proceduto "al recesso unilaterale dal contratto con l'RTP in parola" facendo proprie le perduranti contestazioni sollevate in sede di verifica

dall'Ing. V.B.” e ciò in risposta alle numerose note inviate dal RUP il quale evidenziava gravi ritardi nella consegna della progettazione definitiva/esecutiva conforme”.

In ogni caso, con la predetta nota, si precisava che “le adeguate garanzie richieste dalla ASL 1 sulla capacità di garantire la corretta esecuzione dell’opera sono state fornite dal nuovo professionista e risultano agli atti di questa amministrazione”.

Ciononostante, la ricorrente, una volta ottenuta la disponibilità degli atti, decideva di evocare in giudizio anche l’Agenzia Regionale dell’Abruzzo per la Committenza, chiedendo l’annullamento degli atti di gara ed il risarcimento dei danni, affidando il ricorso alle seguenti censure:

1) “Violazione e falsa applicazione dell’articolo 2, 11 e 12 della Lettera di invito- Violazione e falsa applicazione dell’articolo 83, comma 9 del Decreto Legislativo n. 50/2016- Violazione dei principi del giusto procedimento, economicità, imparzialità, pubblicità, trasparenza e concorrenza e par condicio - Violazione dei principi di proporzionalità e correttezza dell’azione amministrativa- Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche e, in particolare, per palese sviamento di potere, erroneità del presupposto, erronea valutazione dei fatti, difetto di istruttoria, illogicità, difetto, carenza e irragionevolezza della motivazione, ingiustizia manifesta – Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 della Costituzione”;

2) “Violazione e falsa applicazione degli articoli 1,2 e 3 della Legge 7 agosto 1990 n. 241- Violazione dell’articolo 108 del Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016- Violazione dei principi del giusto procedimento, economicità, imparzialità, pubblicità, trasparenza e concorrenza e par condicio- Violazione dei principi di proporzionalità e completezza dell’azione amministrativa- Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche, per palese sviamento di potere, erroneità del presupposto, erronea valutazione dei fatti, difetto di istruttoria, illogicità, difetto, carenza e

irragionevolezza della motivazione, ingiustizia manifesta -Violazione e falsa applicazione dell'articolo 97 della Costituzione”.

Si sono costituite l'Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza e la D. resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione.

All'udienza pubblica del 14 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2.§. In sede cautelare il Collegio ha ritenuto di “...ribadire la conclusione raggiunta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 9 luglio 2020, n. 13, in punto di qualificazione del progettista “indicato” come professionista esterno che non assume la veste di concorrente, né tanto meno in quella di operatore economico, nel significato attribuito dalla normativa interna e da quella dell'Unione europea, tanto da non poter ricorrere all'istituto dell'avvalimento. Tale insegnamento ha costituito, poi, il presupposto per la giurisprudenza successiva per ammettere la sostituzione del progettista stesso nell'ipotesi di carenza dei requisiti in capo a quest'ultimo nelle ipotesi in cui ciò non comporti una modifica sostanziale dell'offerta;

- nel caso di specie non risulta che la progettazione proposta in sede di offerta abbia subito modifiche sostanziali” (Tar Abruzzo, L'Aquila, ord. 265/2025).

3.§. In primo luogo, il collegio ritiene di dover valutare la sussistenza della giurisdizione.

In materia di modificazioni soggettive dell'esecutore del contratto, non si prevede la rinnovazione delle procedure di gara da parte della stazione appaltante, né alcuna attività valutativa (discrezionale), ma la mera verifica oggettiva del possesso in capo al subentrante dei requisiti di qualificazione previsti dal citato codice. Ne deriva che, a fronte del potere di verifica attribuito alla stazione appaltante, in fase di esecuzione del contratto, la posizione giuridica soggettiva del soggetto subentrante ha natura e consistenza di diritto soggettivo, con conseguente devoluzione della cognizione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario, secondo

L'ordinario criterio di riparto della giurisdizione basato sulla natura giuridica della posizione soggettiva azionata. Per questi motivi rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia riguardante la legittimità del comportamento della stazione appaltante anche ove la stessa dovesse avere origine da una società controinteressata al subentro come nel caso di specie.

Con riferimento alla disciplina del codice del 2006, le sezioni unite della Cassazione hanno affermato la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia promossa dalla cessionaria del ramo di azienda per ottenere l'annullamento del provvedimento con cui la stazione appaltante aveva respinto la richiesta di sostituzione della mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese affidatario dell'appalto. Tanto in applicazione del generale principio secondo cui successivamente alla stipula del contratto, conseguente ad un procedimento di evidenza pubblica, tutte le controversie insorte durante la fase di esecuzione del contratto, rientrano, di regola, nella giurisdizione del giudice ordinario, tenuto conto della condizione di parità tra le parti e, dunque, della natura di diritto soggettivo che qualifica la posizione del contraente privato, a meno che l'Amministrazione committente non eserciti poteri autoritativi attraverso provvedimenti espressione di discrezionalità valutativa. Nello specifico, *“4. – Le Sezioni Unite ritengono che la giurisdizione spetta al giudice ordinario.*

4.1. – La controversia di cui trattasi si colloca nella fase esecutiva del contratto di appalto, sicché, alla stregua del criterio di riparto fissato dall'art. 133, comma 1, lettera e), numero 1), cod. proc. amm., essa fuoriesce dalla giurisdizione esclusiva riconosciuta al giudice amministrativo in materia di procedure di affidamento di appalti pubblici.

4.2. – In linea generale, una volta instaurato, a seguito di aggiudicazione conseguente a procedimento di evidenza pubblica, il rapporto negoziale privatistico tra la P.A. e l'aggiudicatario, tutte le controversie attinenti alle successive vicende verificatesi durante la fase di esecuzione del contratto, tenuto conto della condizione di parità tra le parti e, dunque, della natura di diritto soggettivo connotante la posizione di quella privata, rientrano, di regola, nella giurisdizione del

giudice ordinario (Cass., Sez. U., 11 gennaio 2011, n. 311; Cass., Sez. U., 24 aprile 2014, n. 9252; Cass., Sez. U., 8 novembre 2016, n. 22649).

(...)

4.4. – Tanto premesso, è da escludere, ad avviso del Collegio, che nella specie venga in rilievo l'esercizio di un potere amministrativo.

Infatti, non costituisce esplicitazione di autorità o di comparazione e ponderazione di interessi la verifica, da parte della stazione appaltante, che la vicenda soggettiva occorsa rientri o meno tra le fattispecie (operazioni di cessione di azienda e atti di trasformazione, fusione e scissione societaria), in presenza delle quali soltanto, ai sensi dell'art. 116 cod. contr. pubbl., è consentita la modificazione soggettiva dell'esecutore del contratto.

Si tratta di una verifica avente carattere vincolato, essendo le condizioni del subentro predeterminate per legge, sicché il mutamento soggettivo costituisce uno degli eventi successivi alla stipulazione del contratto destinati ad una regolazione giuridica in cui l'Amministrazione partecipa in posizione paritaria con la parte privata.

(...)

Né rileva la circostanza che a promuovere la controversia sia, non l'originaria aggiudicataria, controparte della stazione appaltante, ma il terzo – la società cessionaria del ramo di azienda – che intende subentrare nel contratto di appalto a seguito della retrocessione conseguente alla risoluzione dell'affitto del ramo di azienda e, appunto, alla nuova cessione, in suo favore, del ramo di azienda. E' infatti da escludere che la richiesta di subentro nel contratto apra una fase discrezionale finalizzata all'accertamento dei relativi presupposti, e che in tale fase sia rinvenibile, in capo al terzo, una posizione di interesse legittimo incardinante la giurisdizione del giudice amministrativo. L'art. 116 cod. contr. pubbl., invero, nel disciplinare i presupposti ed il procedimento per il subentro del nuovo soggetto nella titolarità del contratto, non prevede la rinnovazione della procedura di gara da parte della stazione appaltante né alcuna attività valutativo-discrezionale, ma la mera verifica: (a) del ricorrere delle fattispecie negoziali che consentono il trasferimento del contratto; (b) del possesso in capo al nuovo titolare dei requisiti di

qualificazione previsti dallo stesso codice; (c) dell'avvenuta comunicazione di cui all'art. 1 del d.P.R. 11 maggio 1991, n. 187 (recante il regolamento per il controllo delle composizioni azionarie dei soggetti aggiudicatari di opere pubbliche e per il divieto delle intestazioni fiduciarie); (d) della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 10-sexies della legge antimafia 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

Né, ancora, una configurazione in senso pubblicistico dell'attività della stazione appaltante può farsi derivare dal parallelismo tra verifica dei requisiti in sede di procedura di gara, là dove le vicende soggettive riguardano, ai sensi dell'art. 51 del medesimo codice, il candidato, l'offerente o l'aggiudicatario, e verifica dei requisiti per il subentro del nuovo soggetto nella titolarità del contratto, ai sensi del citato art. 116. Il parallelismo è infatti impedito dal fatto che solo nel primo caso sussiste un'ipotesi di giurisdizione esclusiva, con conseguente indifferenza ai fini del riparto di giurisdizione, nella fase anteriore alla stipula del contratto, dello stabilire se la situazione del subentrante sia di tipo paritetico o di interesse legittimo” (Cass. civ., Sez. Un., ord. 18 novembre 2016, n. 23468).

Nel caso oggetto del presente giudizio, il rapporto tra amministrazione e aggiudicatario non era più quello pubblicistico della gara, governato dai principi di par condicio e immodificabilità, ma quello paritetico dell'esecuzione contrattuale. In tale fase, le modifiche soggettive non sono aprioristicamente vietate, ma sono regolate da specifiche disposizioni che ne ammettono la possibilità a determinate condizioni, proprio per garantire la buona riuscita dell'appalto. La giurisprudenza citata dalla ricorrente appare inconferente, poiché si riferisce a ipotesi di sostituzione del progettista in corso di gara e comunque prima dell'aggiudicazione, non in fase esecutiva, e pertanto non sono applicabili alla fattispecie.

4.§. Sulla base delle considerazioni testé svolte, il gravame in decisione va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario, innanzi al quale il giudizio potrà proseguire in base al principio della *translatio iudicii* ai sensi dell'art. 11 c.p.a..

Spese liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario dinanzi al quale il giudizio potrà essere riassunto ai sensi dell'art. 11 c.p.a..

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in complessivi euro 3000,00, oltre accessori di legge, da corrispondere in parti uguali all'Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza e alla D..

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere, Estensore

Massimo Baraldi, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Mario Gabriele Perpetuini

IL PRESIDENTE
Germana Panzironi

IL SEGRETARIO