

Pubblicato il 28/09/2026

N. 07161/2026REG.PROV.COLL.

N. 01549/2026 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1549 del 2026, proposto da Sir s.p.a. in proprio e quale Mandataria del Raggruppamento temporaneo di imprese, Ecollever s.r.l. in proprio e quale Mandante del Raggruppamento temporaneo di imprese, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B219B5535C, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Fonderico, Andrea Fari', Luigi Conti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Acquedotto Pugliese s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ada Carabba, Massimo Gentile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ecoambiente s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Ferraris, Enzo Robaldo, con domicilio eletto presso lo

studio Enzo Robaldo in Milano, piazza Eleonora Duse n. 4;
Verde Ambiente s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Giuseppe Orofino, Raffaello Giuseppe Orofino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Spagnuolo Ecologia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Emilia Straziuso, Paolo Clemente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Idrovelox di Petrelli Franco & Figli s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluigi Manelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
C.R.E. Centro Ricerche Ecologiche s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Fuda, Fabio Todarello, Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 00084/2026;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Acquedotto Pugliese S.p.A., di Ecoambiente S.r.l., di Verde Ambiente S.r.l., di Spagnuolo Ecologia S.r.l., di Idrovelox di Petrelli Franco & Figli S.r.l. e di C.R.E. Centro Ricerche Ecologiche S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2026 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

1. Con lettera di invito del 14 giugno 2024, Acquedotto Pugliese s.p.a. (di seguito anche “AQP”) indiceva una procedura negoziata, ai sensi del combinato disposto degli artt. 162 e 168 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, finalizzata all’affidamento, secondo lo schema dell’accordo quadro da concludersi con più operatori economici, del servizio di conferimento per il recupero e/o smaltimento dei fanghi, codice EER 19.08.05, prodotti dagli impianti di depurazione delle acque reflue urbane gestiti dalla medesima società.

La procedura era diretta alla conclusione di un accordo quadro con più operatori economici, da individuarsi tra quelli che avessero offerto i maggiori ribassi sul prezzo unitario posto a base di gara, pari ad euro 145,00 per tonnellata. Ciascun concorrente poteva offrire un quantitativo massimo di 40.000 tonnellate di fanghi per anno, sino al raggiungimento del quantitativo complessivo massimo stimato da AQP in 140.000 tonnellate annue.

La lettera di invito precisava che la procedura era riservata agli operatori economici iscritti al Sistema di Qualificazione di AQP s.p.a. e operativi, alla data di invio della lettera medesima, nella categoria merceologica “SERV 14 07 – Servizi di recupero, trasporto e smaltimento rifiuti non pericolosi”.

2. SIR s.p.a., già iscritta al Sistema di Qualificazione di AQP e operativa nella predetta categoria merceologica, riceveva la lettera di invito mediante PEC in data 14 giugno 2024, alle ore 15:11.

La società partecipava quindi alla procedura quale mandataria di un costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con Ecoliver s.r.l., presentando la relativa domanda entro il termine stabilito dalla *lex specialis*.

3. Con provvedimento prot. n. 1810/2025 del 13 gennaio 2025, AQP disponeva l'aggiudicazione dell'accordo quadro in favore di Castiglia s.r.l., prima classificata, con un ribasso del 44,900% e per un quantitativo di 40.000 tonnellate; C.R.E. Centro Ricerche Ecologiche s.r.l. a socio unico, seconda classificata, con un ribasso del

44,830% e per 40.000 tonnellate; Ecoambiente s.r.l., terza classificata, con un ribasso del 43,870% e per 40.000 tonnellate; Verde Ambiente s.r.l., quarta classificata, con un ribasso del 43,770% e per 20.000 tonnellate.

Il costituendo RTI SIR/Ecolever si collocava, invece, al sesto posto della graduatoria, con un ribasso del 43,200% e per un quantitativo offerto di 40.000 tonnellate, preceduto da Idrovelox di Petrelli Franco & Figli s.r.l., quinta classificata con un ribasso del 43,440%, anch'essa in posizione non utile per l'affidamento.

In pari data, AQP rendeva disponibili sulla propria piattaforma di *e-procurement* le offerte degli operatori economici aggiudicatari e i verbali della procedura.

4. Con successivo provvedimento prot. n. 3258/2025, del 16 gennaio 2025, il Direttore Procurement di AQP rettificava il precedente provvedimento di aggiudicazione limitatamente all'importo del contratto da stipularsi con Castiglia s.r.l., rideterminandolo in euro 3.195.800.

Nelle more della stipulazione dell'accordo quadro, AQP disponeva, ai sensi dell'art. 17, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023, la consegna in via d'urgenza del servizio agli operatori economici risultati aggiudicatari, con verbale del 21 gennaio 2025 e decorrenza dell'esecuzione dal 27 gennaio 2025.

5. A seguito dell'esame delle offerte degli aggiudicatari, SIR ed Ecolever presentavano ad AQP, in data 23 gennaio 2025, un'istanza con la quale rappresentavano plurimi profili di illegittimità della procedura e chiedevano l'esercizio dei poteri di autotutela, nonché l'accesso alla documentazione di gara.

In particolare, le società chiedevano l'annullamento d'ufficio del provvedimento di aggiudicazione e della successiva rettifica, con riferimento alle posizioni di C.R.E. Centro Ricerche Ecologiche s.r.l., Ecoambiente s.r.l., Verde Ambiente s.r.l. e Idrovelox di Petrelli Franco & Figli s.r.l.; della graduatoria e degli atti con i quali il seggio di gara aveva disposto l'ammissione dei predetti operatori; nonché delle

lettere di invito eventualmente trasmesse a operatori che non risultassero già iscritti e operativi nel Sistema di Qualificazione di AQP, per la categoria SERV 14 07, alla data di invio della lettera di invito.

5.1. Le istanti assumevano, in particolare, che, in applicazione del principio di simultaneità degli inviti, il possesso del requisito dovesse essere verificato con riferimento al 14 giugno 2024 e, segnatamente, alle ore 15:11, corrispondenti al momento di ricezione della lettera di invito da parte di SIR.

5.2. Chiedevano altresì ad AQP di non procedere alla stipulazione e all'esecuzione anticipata dell'accordo quadro e di consentire l'accesso alla documentazione amministrativa e di gara indicata nell'istanza.

6. SIR ed Ecolever proponevano quindi ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, chiedendo l'annullamento degli atti della procedura.

6.1. Con il primo motivo censuravano l'invito, l'ammissione e l'aggiudicazione in favore di C.R.E., Ecoambiente e Verde Ambiente, deducendo la violazione della lettera di invito, in combinato disposto con il Regolamento Albo Fornitori di AQP, degli artt. 162, comma 2, 165, comma 1, e 168, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2023, nonché dei principi di fiducia, parità di trattamento, concorrenza, imparzialità, buona fede e tutela dell'affidamento.

Secondo le ricorrenti, i predetti operatori non avrebbero posseduto, alla data rilevante secondo la *lex specialis*, il requisito soggettivo consistente nell'iscrizione e nell'operatività nel Sistema di Qualificazione AQP per la categoria SERV 14 07.

6.2. Con il secondo motivo le ricorrenti contestavano l'ammissione e l'aggiudicazione in favore di C.R.E., deducendo la violazione dell'art. 94, comma 5, lett. d), del d.lgs. n. 36 del 2023, dell'art. 186-bis, comma 5, lett. a), della legge fallimentare e della lettera di invito, nonché il difetto di istruttoria e di motivazione.

6.3. Con il terzo motivo censuravano ulteriormente l'ammissione e l'aggiudicazione di C.R.E., deducendo la violazione dell'art. 17, della legge n. 55 del 1990, richiamato

dall'art. 98, comma 3, lett. e), del d.lgs. n. 36 del 2023, nonché carenza di istruttoria e motivazione e violazione dei principi di fiducia, buona fede e correttezza.

6.4. Con il quarto motivo contestavano l'ammissione di C.R.E. e Idrovelox sotto il profilo della violazione degli artt. 59, comma 1, e 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36 del 2023 e del principio di concorrenza.

6.5. Con il quinto motivo censuravano, infine, l'ammissione e l'aggiudicazione di Verde Ambiente per violazione dell'art. 98, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 36 del 2023 e per difetto di istruttoria e motivazione.

6.6. Con il sesto motivo veniva contestata l'aggiudicazione in favore di C.R.E., per violazione degli artt. 95, 96 e 98 del d.lgs. n. 36 del 2023, dei principi di fiducia, buona fede e tutela dell'affidamento, nonché dei principi di collaborazione e buona fede di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e per difetto di istruttoria e motivazione.

6.7. Con il settimo motivo venivano censurati l'ammissione e il collocamento in graduatoria di Idrovelox, sotto analoghi profili.

6.8. Con l'ottavo motivo veniva impugnata la comunicazione con cui AQP aveva accolto l'istanza di C.R.E. e consentito a quest'ultima di partecipare alla procedura, deducendosi, tra l'altro, la violazione della lettera di invito e del Regolamento Albo Fornitori del 31 marzo 2021, del principio di autovincolo, degli artt. 162, 165 e 168 del d.lgs. n. 36 del 2023, dell'art. 212, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990, oltre al difetto di istruttoria e motivazione.

6.9. Con il nono motivo veniva infine censurato il Regolamento Albo Fornitori di AQP del 6 dicembre 2024, ove ritenuto applicabile retroattivamente alla procedura, per violazione, tra l'altro, del principio di irretroattività, dell'art. 19, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, dei principi euro-unitari di *favor participationis* e libertà delle forme di partecipazione dei raggruppamenti temporanei e dell'art. 68, comma 19, del d.lgs. n. 36 del 2023.

7. Nel giudizio di primo grado si costituivano Verde Ambiente s.r.l., C.R.E. Centro Ricerche Ecologiche s.r.l. a socio unico, AQP s.p.a., Idrovelox e, successivamente, Ecoambiente s.r.l., resistendo, secondo le rispettive posizioni, alle domande delle ricorrenti.

AQP depositava altresì, il 30 gennaio 2025, istanza di modifica o revoca della misura cautelare adottata nel giudizio, alla quale SIR controdeduceva con apposita memoria. Spagnuolo Ecologia s.r.l. interveniva *ad adiuvandum* con atto depositato il 12 febbraio 2025; AQP eccepiva successivamente l'inammissibilità di tale intervento.

8. In data 4 marzo 2025 Verde Ambiente proponeva ricorso incidentale, contestando, a sua volta, la legittimità dell'invito rivolto a Ecoliver e dell'ammissione alla procedura del costituendo RTI SIR/Ecoliver.

La ricorrente incidentale deduceva che Ecoliver non sarebbe stata, alla data rilevante, in possesso del requisito dell'iscrizione e dell'operatività nel Sistema di Qualificazione di AQP per la categoria SERV 14 07, con conseguente violazione della lettera di invito, del Regolamento Albo Fornitori, degli artt. 162, comma 2, 165, comma 1, e 168, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2023 e dei principi di fiducia, parità di trattamento, concorrenza, imparzialità, buona fede e tutela dell'affidamento.

9. Nelle more del giudizio, AQP consentiva alle ricorrenti, nei giorni 17-19 febbraio 2025, un accesso parziale alla documentazione richiesta con l'istanza del 23 gennaio 2025, mettendo a disposizione, tra l'altro, documenti amministrativi prodotti dagli operatori collocati in graduatoria in posizione anteriore rispetto al RTI SIR/Ecoliver e documentazione relativa alla comprova dei rispettivi requisiti.

10. A seguito del deposito documentale effettuato dalla difesa di C.R.E. l'8 marzo 2025, le ricorrenti acquisivano inoltre conoscenza di una comunicazione dell'11 luglio 2024, con la quale AQP, accogliendo una richiesta formulata da C.R.E., aveva comunicato alla società di averle inoltrato l'invito a partecipare alla procedura negoziata.

11. Ecolever proponeva pertanto motivi aggiunti, depositati il 19 marzo 2025, estendendo l'impugnazione, oltre che agli atti già gravati, alla predetta comunicazione dell'11 luglio 2024 e, in via subordinata e ove occorrente, al Regolamento Albo Fornitori di AQP del 6 dicembre 2024, nella parte concernente la partecipazione alle procedure dei raggruppamenti temporanei di imprese.

12. Le ricorrenti chiedevano inoltre la dichiarazione di inefficacia dell'accordo quadro eventualmente stipulato, ai sensi degli artt. 121 e 122 cod. proc. amm., e il subentro del RTI nell'aggiudicazione e, ove stipulato, nell'accordo quadro, a titolo di risarcimento in forma specifica ai sensi dell'art. 124 cod. proc. amm..

13. Con la sentenza 23 gennaio 2026, n. 84, il Tribunale amministrativo regionale accoglieva il ricorso principale e i motivi aggiunti con riferimento alla censura relativa alla carenza, in capo a C.R.E., Ecoambiente e Verde Ambiente, del requisito soggettivo di partecipazione previsto dalla lettera di invito, costituito dall'iscrizione al Sistema di Qualificazione di AQP e dall'operatività nella categoria merceologica SERV 14 07 alla data di invio della lettera di invito.

13.1. Il TAR riteneva che il momento rilevante ai fini della verifica del requisito dovesse essere individuato nel 14 giugno 2024 e che la previsione della simultaneità degli inviti, unitamente alla disciplina del Sistema di Qualificazione e alla *lex specialis*, imponesse il possesso del requisito soggettivo in tale momento.

13.2. In particolare, il primo giudice rilevava che Verde Ambiente aveva richiesto l'iscrizione nella categoria interessata successivamente alla data di invio della lettera di invito; che Ecoambiente, pur avendo presentato anteriormente la relativa richiesta, avrebbe perfezionato con esito positivo il procedimento di iscrizione e acquisito la piena operatività soltanto successivamente; e che C.R.E. non risultava iscritta nella categoria SERV 14 07, essendo invece iscritta nella diversa categoria SERV 14 02.

13.3. Quanto a C.R.E., il TAR riteneva inoltre che l'intervento in autotutela di AQP e il successivo invio dell'invito alla società non potessero consentire l'ampliamento, in corso di procedura, della platea dei concorrenti rispetto ai requisiti originariamente fissati dalla *lex specialis*, dovendo la stazione appaltante, ove avesse ritenuto eccessivamente restrittivi tali requisiti, procedere all'annullamento della procedura e all'indizione di una nuova procedura sulla base di condizioni di partecipazione diversamente formulate.

13.4. Il TAR accoglieva, tuttavia, anche il ricorso incidentale proposto da Verde Ambiente.

Il primo giudice rilevava infatti che Ecolever, mandante del RTI ricorrente, aveva ricevuto la lettera di invito il 17 giugno 2024, ma aveva presentato la richiesta di iscrizione nella categoria SERV 1407 del nuovo Portale acquisti AQP soltanto il 22 giugno 2024; la domanda era stata presa in carico per la valutazione l'11 luglio 2024 e nella medesima data Ecolever aveva acquisito lo stato di operatore "operativo".

Il TAR riteneva che il requisito soggettivo dovesse essere posseduto da ciascun componente del raggruppamento, senza possibilità di distinguere, a tali fini, tra mandataria e mandante.

Ne conseguiva, secondo il primo giudice, che anche il RTI SIR/Ecolever non avrebbe potuto essere ammesso alla procedura.

13.5. Ritenuta dirimente la questione relativa al possesso del predetto requisito soggettivo, il TAR assorbiva le ulteriori censure formulate con il ricorso principale e con i motivi aggiunti.

Per l'effetto, statuiva che C.R.E. Centro Ricerche Ecologiche s.r.l., Ecoambiente s.r.l. e Verde Ambiente s.r.l. non avrebbero dovuto essere ammesse alla procedura né risultare aggiudicatarie e che, per analoghe ragioni, neppure il raggruppamento ricorrente avrebbe potuto esservi ammesso, disponendo conseguentemente lo

scorrimento della graduatoria in relazione ai quantitativi di rifiuti oggetto dell'affidamento.

14. Le spese del giudizio venivano compensate in considerazione della peculiarità e dell'evoluzione della vicenda processuale.

15. Il RTI SIR/Ecolever ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

16. Si sono costituiti nel presente giudizio Acquedotto Pugliese s.p.a., Ecoambiente s.r.l., di Verde Ambiente s.r.l., Spagnuolo Ecologia s.r.l., Idrovelox di Petrelli Franco & Figli s.r.l. e C.R.E. Centro Ricerche Ecologiche s.r.l. chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

17. All'udienza pubblica del 18 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia devoluta al Collegio concerne, in via principale, il capo della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, n. 84 del 2026, con il quale è stato accolto il ricorso incidentale proposto da Verde Ambiente s.r.l. e, per l'effetto, è stata annullata l'ammissione alla procedura del costituendo raggruppamento temporaneo formato da SIR s.p.a., mandataria, ed Ecolever s.r.l., mandante.

Restano fermi, nei limiti in cui non risultano devoluti con il presente gravame, i capi della sentenza con i quali il primo giudice ha accolto il ricorso principale di SIR ed Ecolever, accertando l'illegittimità dell'ammissione e della conseguente aggiudicazione in favore di C.R.E. Centro Ricerche Ecologiche s.r.l., Ecoambiente s.r.l. e Verde Ambiente s.r.l., sul presupposto che tali operatori non risultassero iscritti e operativi, alla data rilevante del 14 giugno 2024, nel Sistema di qualificazione di AQP per la categoria merceologica «SERV 14 07».

2. Tanto premesso, con il primo motivo di appello le appellanti contestano la sentenza nella parte in cui ha qualificato l'iscrizione al Sistema di qualificazione AQP

come «requisito soggettivo» di partecipazione, ritenendo, per tale ragione, necessario il suo possesso sia da parte della mandataria sia da parte di tutte le mandanti.

2.1. Secondo le appellanti, tale conclusione contrasterebbe, anzitutto, con la sistematica del d.lgs. n. 36 del 2023.

L'art. 68, comma 13, prevede espressamente che tutti i componenti del raggruppamento debbano possedere i requisiti generali di cui agli artt. 94 e 95, mentre non esisterebbe una corrispondente norma che imponga a ciascun partecipante al RTI di possedere qualsiasi ulteriore condizione utilizzata dalla stazione appaltante per la preventiva selezione degli operatori da invitare.

La stessa lettera d'invito, ai punti 4.3 e seguenti, avrebbe inoltre espressamente individuato i requisiti da possedere necessariamente da parte di ciascun componente del raggruppamento, prevedendo invece, per gli altri requisiti, il possesso da parte di almeno uno dei componenti.

Le appellanti invocano a sostegno della propria impostazione soprattutto l'art. 68, comma 19, del d.lgs. n. 36 del 2023, secondo cui, nelle procedure ristrette o negoziate, *«l'operatore economico invitato individualmente [...] può presentare offerta o trattare per sé o quale mandatario di operatori riuniti»*.

La disposizione, nella prospettiva delle appellanti, sarebbe coerente con l'art. 19, par. 2, della direttiva 2014/24/UE e con i principi eurounitari di libertà delle forme di partecipazione, *favor participationis* e apertura al mercato.

Le appellanti deducono pertanto che SIR, pacificamente iscritta e operativa nel Sistema AQP e tempestivamente invitata il 14 giugno 2024, fosse pienamente legittimata a presentare offerta quale mandataria di un RTI comprendente Ecolever quale mandante, anche se quest'ultima non fosse iscritta nel medesimo Sistema alla data dell'invito.

3. Con il secondo motivo di appello le appellanti censurano la sentenza per avere ommesso di attribuire rilievo al chiarimento reso da AQP con la FAQ n. 8 del 22 luglio 2024.

Con tale chiarimento la stazione appaltante, a fronte dello specifico quesito volto a conoscere se, in caso di partecipazione in forma associata, tutti gli operatori dovessero essere iscritti al Sistema di qualificazione ovvero se il requisito fosse necessario per la sola mandataria, aveva risposto che *«non è obbligatorio che tutti gli operatori costituiti in forma associata siano iscritti al sistema di qualificazione di A.Q.P.»*.

Le appellanti evidenziano che il chiarimento non è stato ritirato da AQP né impugnato dalle controparti e che SIR ed Ecolever hanno presentato la propria offerta in RTI successivamente alla sua pubblicazione.

Vengono richiamati, al riguardo, gli artt. 1, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990 e 2, 4 e 5 del d.lgs. n. 36 del 2023, nonché il principio di buona fede e di tutela dell'affidamento dell'operatore economico.

3.1. Secondo le appellanti, un consolidato orientamento giurisprudenziale confermerebbe che una FAQ non può modificare una clausola univoca della *lex specialis*, ma può invece assolvere a una rilevante funzione interpretativa quando la disciplina di gara non regoli espressamente una determinata fattispecie, contribuendo altresì a fondare il legittimo affidamento dei concorrenti.

4. Con il terzo mezzo di gravame le appellanti contestano l'interpretazione della lettera di invito accolta dal primo giudice.

La clausola prevedeva che la procedura fosse *«riservata a tutti gli Operatori Economici iscritti al Sistema di Qualificazione di AQP S.p.A. ed operativi, alla data di invio della Lettera di invito, nella categoria merceologica SERV 14 07»*.

4.1. Secondo le appellanti, dal riferimento generale agli «operatori economici» il TAR avrebbe indebitamente tratto una regola non espressa, equivalente alla previsione

secondo cui sia la mandataria sia tutte le mandanti del RTI avrebbero dovuto essere iscritte nel Sistema alla data dell'invito.

Tale operazione ermeneutica, nella prospettiva delle parti appellanti, sarebbe contraria ai consolidati principi sull'interpretazione degli atti amministrativi.

5. Con il quarto motivo viene censurato il richiamo operato dal TAR al Regolamento Albo Fornitori e Sistema di qualificazione AQP del 6 dicembre 2024, contenente la previsione secondo cui, per partecipare in RTI, tutti i componenti devono essere iscritti all'Albo.

5.1. Secondo le appellanti, tale Regolamento sarebbe radicalmente inapplicabile *ratione temporis*, essendo stato adottato circa sei mesi dopo la lettera di invito del 14 giugno 2024.

La procedura sarebbe invece soggetta al Regolamento AQP del 31 marzo 2021, vigente al momento della sua indizione, che non conteneva analoga prescrizione.

5.2. In via subordinata, le appellanti deducono la nullità della clausola sopravvenuta ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, ove interpretata come introduttiva di una causa di esclusione ulteriore rispetto a quelle previste dalla legge, nonché la sua illegittimità per contrasto con l'art. 68, comma 19, del Codice e con l'art. 19, par. 2, della direttiva 2014/24/UE.

5.3. È altresì censurata l'omessa pronuncia del TAR sul motivo aggiunto con il quale il Regolamento del dicembre 2024 era stato impugnato, ove ritenuto retroattivamente applicabile.

6. Le appellanti ripropongono, infine, le censure non esaminate dal TAR concernenti, tra l'altro, la posizione di Idrovelox, quinta classificata, e dunque immediatamente precedente il RTI SIR/Ecolever.

6.1. In particolare, viene dedotta:

– la violazione dell'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36 del 2023, per la dedotta riconducibilità delle offerte di C.R.E. e Idrovelox a un unico centro decisionale;

– la violazione degli artt. 94, 96 e 98 del d.lgs. n. 36 del 2023 per l'omessa dichiarazione, da parte del legale rappresentante di Idrovelox, della pendenza di un procedimento penale per il delitto di disastro ambientale.

6.2. Sono inoltre riproposte le ulteriori doglianze relative alle posizioni di C.R.E. e Verde Ambiente, già interessate dalle statuizioni espulsive del primo giudice.

7. Tanto premesso, ritiene il Collegio che il primo motivo sia fondato.

7.1. La questione centrale sollevata dal primo motivo di appello riguarda la possibilità per un operatore economico regolarmente qualificato e individualmente invitato a una procedura negoziata di presentare offerta quale mandatario di un raggruppamento comprendente, in qualità di mandante, un operatore non previamente iscritto al sistema di qualificazione utilizzato dalla stazione appaltante per la selezione degli invitati.

7.2. Il Collegio ritiene che, nel quadro normativo e nella disciplina di gara applicabili alla fattispecie in esame, tale facoltà debba essere riconosciuta.

7.3. In tal senso è possibile, in primo luogo, argomentare dal disposto di cui all'art. 68, comma 19, del d.lgs. n. 36 del 2023, il quale prevede che, nelle procedure ristrette o negoziate e nel dialogo competitivo, l'operatore economico invitato individualmente può presentare offerta *«per sé o quale mandatario di operatori riuniti»*.

La disposizione riproduce, nella sostanza, la regola già contenuta nell'art. 48, comma 11, del d.lgs. n. 50 del 2016 e riconosce al soggetto selezionato e invitato la facoltà di modificare la propria forma organizzativa di partecipazione, assumendo il ruolo di mandatario di altri operatori economici.

7.4. Tale previsione deve essere letta in coerenza con l'art. 19, par. 2, della direttiva 2014/24/UE e con il più generale principio di favore per le forme di cooperazione tra imprese, funzionale all'ampliamento della concorrenza e dell'accesso al mercato. In questa prospettiva, assume particolare rilievo quanto di recente chiarito dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, 16 gennaio 2023,

n. 532), secondo la quale la disciplina eurounitaria assolve a una funzione di incentivo delle forme di cooperazione tra imprese e che, una volta individuato un soggetto all'interno di un elenco di operatori gestito dalla stazione appaltante, non esiste una regola che vieti allo stesso di cooperare con altri per partecipare alla gara alla quale è stato invitato.

Il principio enunciato, sebbene riferito alla disciplina previgente, è pienamente trasponibile nel nuovo regime normativo, che, all'art. 68, comma 19, del vigente Codice, conserva la medesima regola.

7.5. Non persuade, quindi, la qualificazione dell'iscrizione al Sistema AQP operata dal TAR come requisito «soggettivo» necessariamente riferibile a ciascun componente del RTI.

L'art. 68, comma 13, individua espressamente i requisiti generali di cui agli artt. 94 e 95 come requisiti che devono essere posseduti da tutti i partecipanti al raggruppamento.

Non può da ciò ricavarsi che qualunque ulteriore condizione posta dalla stazione appaltante per la selezione degli operatori da invitare debba necessariamente essere posseduta da ogni futura mandante.

Nel caso di specie, SIR era pacificamente iscritta e operativa nella categoria SERV 14 07 ed era stata regolarmente invitata il 14 giugno 2024.

Essa poteva pertanto esercitare la facoltà attribuitale dall'art. 68, comma 19, presentando offerta quale mandataria di operatori riuniti.

7.6. Né la normativa primaria né, come si dirà, la *lex specialis* vigente contenevano un espresso divieto di associare, quale mandante, un operatore non previamente iscritto nel Sistema.

Utili spunti in tal senso possono ricavarsi, *mutatis mutandis*, anche dalla giurisprudenza relativa alla questione della necessaria coincidenza fra i requisiti di

qualificazione posseduti dal singolo partecipante e la quota di esecuzione allo stesso demandata.

Nella previgente disciplina del d.lgs. n. 163 del 2006, l'Adunanza plenaria di questo Consiglio 28 aprile 2014, n. 27, aveva affermato, in base ad una interpretazione letterale, sistematica e teleologica, il principio secondo cui, ai sensi dell'art. 37, commi 4 e 13, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2-bis, lett. a), del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135), negli appalti di servizi da affidarsi a raggruppamenti temporanei di imprese non vige *ex lege* il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza, essendo la relativa disciplina rimessa alle disposizioni della *lex specialis* di gara.

Per completezza, va ricordato che il testo originario dell'art. 37, comma 13, del d.lgs. n. 163 del 2006 stabiliva che *“i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo devono eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento, mentre, con le modifiche apportate nel 2012, si è circoscritta tale regola ai soli appalti di lavori”*, laddove il medesimo articolo di legge, nella formulazione successiva alla novella, veniva invece a prevedere che *“nel caso di lavori, i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo devono eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento”*.

Successivamente, sempre l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 27 marzo 2019, n. 6, veniva quindi a sostenere che – in applicazione dell'art. 92, comma 2, del d.P.R. n. 207 del 2010 e con riferimento ad un appalto di lavori ed in una fattispecie in cui la regola della necessaria corrispondenza tra i requisiti di esecuzione e la quota di esecuzione era però posta (anche) dalla *lex specialis* di gara – la mancanza del requisito di qualificazione in misura corrispondente alla quota dei lavori, cui si fosse impegnata una delle imprese costituenti il raggruppamento temporaneo in sede di presentazione dell'offerta, era causa di esclusione dell'intero raggruppamento, anche

laddove lo scostamento fosse minimo ed anche nel caso in cui il raggruppamento nel suo insieme (ovvero un'altra delle imprese del medesimo) fosse in possesso del requisito di qualificazione sufficiente all'esecuzione dell'intera quota di lavori.

Da parte sua la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza della Sez. IV, 28 aprile 2022, in C-642/20, ha ritenuto ostativa alla corretta applicazione della direttiva appalti n. 2014/24/UE l'art. 83, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016, il quale imponeva all'impresa mandataria del RTI di eseguire le prestazioni "in misura maggioritaria" rispetto a tutti i membri del raggruppamento, vale a dire ad eseguire la maggior parte dell'insieme delle prestazioni contemplate dall'appalto, evidenziando come la disciplina italiana contravvenisse agli obiettivi perseguiti dalla normativa UE di aprire gli appalti pubblici alla concorrenza più ampia possibile e di facilitare l'accesso delle piccole e medie imprese.

Più precisamente l'art. 63 della direttiva n. 2014/24/UE enuncia, al par. 1, che un operatore economico può, per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria nonché quelli relativi alle capacità tecniche e professionali e che, alle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici può fare affidamento sulle capacità di partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti; al par. 2, invece, stabilisce che, per taluni tipi di appalto, tra cui gli appalti di servizi, *"le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente stesso o, nel caso di un'offerta presentata da un raggruppamento di operatori economici [...], da un partecipante al raggruppamento"*.

L'art. 19, par. 2, secondo comma, della direttiva prevede quindi che gli Stati membri possano stabilire clausole *standard* che specifichino il modo in cui i raggruppamenti di operatori economici devono soddisfare le condizioni relative alla capacità economica e finanziaria o alle capacità tecniche e professionali di cui all'art. 58 di tale direttiva; tuttavia, si è ritenuto che l'art. 83, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016 non

si limiti a precisare il modo in cui un RTI deve garantire di possedere le risorse umane e tecniche necessarie per eseguire l'appalto, ai sensi dell'art. 19, par. 2, di detta direttiva, in combinato disposto con l'articolo 58, par.4, della stessa, ma riguardi l'esecuzione stessa dell'appalto, mentre l'art. 63, par. 2, della direttiva autorizza le amministrazioni aggiudicatrici ad esigere, per gli appalti di servizi, che taluni compiti essenziali siano svolti dall'uno o dall'altro partecipante al raggruppamento.

In tale contesto, la Corte di giustizia ha evidenziato che la volontà del legislatore unionale, conformemente agli obiettivi di cui ai Considerando 1 e 2 della direttiva *de qua*, consiste nel limitare ciò che può essere imposto a un singolo operatore di un raggruppamento, seguendo un approccio qualitativo e non meramente quantitativo, al fine di incoraggiare la partecipazione di raggruppamenti come le associazioni temporanee di piccole e medie imprese alle gare di appalto pubbliche.

Tanto premesso, come di recente chiarito da questo Consiglio di Stato, l'art. 68, 11° comma, D.Lgs. n. 36/2023, ponendosi in continuità con i riportati formanti giurisprudenziali, non prevede, con riferimento agli appalti di servizi e forniture, il principio della necessaria corrispondenza tra i requisiti di qualificazione e le quote di partecipazione/esecuzione degli operatori economici facenti parte del raggruppamento,

neppure quale regola generale suppletiva. (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 15 gennaio 2026, n. 57).

Dal che se ne ricava un argomento *a fortiori* a sostegno delle conclusioni sin qui raggiunte, posto che la giurisprudenza, eurounionale e interna, mostra chiaramente di voler impedire che i requisiti tecnici e funzionali limitino la partecipazione alla gara dei raggruppamenti, perché non si tratta di pretendere una riduzione di tali requisiti - i quali di per sé, complessivamente considerati, non vengono contestati - ma di consentirne la diversa distribuzione tra i partecipanti del raggruppamento.

7.8. La posizione di Ecolever non è, inoltre, assimilabile a quella di C.R.E., Ecoambiente e Verde Ambiente.

Queste ultime hanno partecipato in forma individuale, sicché il possesso della qualificazione costituiva direttamente la condizione per la loro legittima inclusione tra gli operatori invitati.

Ecolever, invece, ha partecipato esclusivamente quale mandante del raggruppamento costituito dall'operatore qualificato e tempestivamente invitato SIR.

L'eventuale invio ad Ecolever di una distinta lettera di invito in data successiva non assume quindi rilievo decisivo, non avendo la società partecipato *uti singula* alla procedura.

Il primo motivo è, pertanto, fondato.

8. È fondato anche il motivo relativo alla FAQ n. 8

8.1. L'assunto trova conferma nel chiarimento reso dalla stessa stazione appaltante durante la procedura.

Con la FAQ n. 8 del 22 luglio 2024 AQP, rispondendo al quesito se tutti i componenti di un raggruppamento dovessero essere iscritti nel Sistema di qualificazione, ha espressamente precisato che *«non è obbligatorio che tutti gli operatori costituiti in forma associata siano iscritti al sistema di qualificazione di A.Q.P.»*.

Tale chiarimento non introduceva una regola nuova o derogatoria rispetto alla lettera di invito.

Quest'ultima, infatti, non conteneva alcuna espressa disciplina relativa al necessario possesso dell'iscrizione da parte delle mandanti.

La FAQ si limitava pertanto a esplicitare il significato attribuito dalla stessa amministrazione alla disciplina da essa predisposta.

Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, le FAQ non possono modificare o integrare in senso contrario una *lex specialis* di contenuto univoco, ma

possono assumere significativa funzione interpretativa quando forniscono indicazioni applicative su aspetti non espressamente disciplinati.

È stato, in particolare, rilevato che i chiarimenti offerti dalla stazione appaltante sono riconducibili a una forma di interpretazione della disciplina di gara (Cons. Stato, Sez. V, 30 giugno 2022, n. 5439), escludendo che una FAQ possa essere considerata *tamquam non esset* quando abbia fornito indicazioni applicative sulla ratio dell'atto e abbia concorso a ingenerare affidamento nei destinatari (Cons. Stato, Sez. V, 14 ottobre 2024, n. 8219).

Si è al riguardo avuto modo di ulteriormente chiarire che l'attività svolta dall'amministrazione mediante la pubblicazione delle FAQ ai fini di un'interpretazione coerente con i principi di affidamento e di massima partecipazione (Cons. Stato, Sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8065).

Nel caso di specie il chiarimento è stato pubblicato prima della presentazione dell'offerta del RTI SIR/Ecoliver e non risulta né ritirato né modificato.

La condotta delle appellanti si è dunque conformata all'indicazione formalmente resa da AQP.

Ritenere *ex post* che quella stessa modalità di partecipazione fosse causa di esclusione determinerebbe una non consentita frattura rispetto ai principi di buona fede, fiducia e tutela dell'affidamento, oggi espressamente valorizzati dagli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 36 del 2023, oltre che dall'art. 1, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990.

Anche il secondo motivo deve quindi essere accolto.

9. È fondato anche il motivo relativo all'interpretazione della *lex specialis*.

9.1. Il TAR ha attribuito alla clausola della lettera di invito un contenuto che non emerge dal suo tenore testuale.

La previsione si limitava a stabilire che la procedura fosse riservata agli «*Operatori Economici iscritti al Sistema di Qualificazione di AQP S.p.A. ed operativi, alla data di invio della Lettera di invito, nella categoria merceologica SERV 14 07*».

Non vi si rinviene alcuna prescrizione relativa ai raggruppamenti temporanei e, in particolare, alcuna disposizione secondo cui la qualificazione dovesse essere posseduta anche dalle mandanti.

L'interpretazione accolta dal TAR finisce, pertanto, per integrare la clausola con una prescrizione ulteriore e inespresso effetto espulsivo.

Una simile operazione ermeneutica non può essere condivisa.

9.2. La giurisprudenza di questo Consiglio, con un orientamento che il Collegio condivide, anche di recente ha ribadito che le formule contenute negli atti amministrativi non possono essere assoggettate a un procedimento ermeneutico con funzione integrativa diretto a far emergere significati impliciti o inespressi, ma devono essere interpretate secondo il significato immediatamente desumibile dalle parole utilizzate e dalla loro connessione (Cons. Stato, Sez. V, 18 dicembre 2025, n. 10032; Cons. Stato, Sez. VII, 30 luglio 2025, n. 5671; Cass., Sez. Un., 25 luglio 2019, n. 20181). Gli ulteriori criteri ermeneutici conducono, peraltro, alla medesima conclusione.

In particolare, la giurisprudenza ha chiarito che devono assumere rilievo, ai fini dell'interpretazione dell'atto:

- i) il comportamento successivo dell'Amministrazione (Cons. Stato, Sez. VI, 30 luglio 2018, n. 4640);
- ii) il principio di buona fede, alla luce del quale occorre altresì considerare ciò che il destinatario poteva ragionevolmente desumere dal contenuto dell'atto (Cons. Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2026, n. 60);
- iii) il criterio secondo cui, ove possibile, deve privilegiarsi un'interpretazione conforme alla normativa sovraordinata (Cons. Stato, Sez. VII, 23 luglio 2025, n. 6565).

Inoltre, in presenza di clausole predisposte unilateralmente dalla stazione appaltante e suscettibili di più interpretazioni, l'interprete deve privilegiarne una lettura coerente

con il principio di massima partecipazione (Cons. Stato, Sez. V, 28 marzo 2023, n. 3163; Cons. Stato, Sez. V, 7 ottobre 2021, n. 6706).

Nel caso di specie tali criteri convergono tutti nel senso di escludere che dalla clausola controversa potesse desumersi l'obbligo di iscrizione al Sistema AQP anche in capo alle mandanti.

9.3. La diversa interpretazione offerta dal TAR, nella decisione impugnata, si pone, inoltre, in tensione con l'art. 68, comma 19, del Codice e con il principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Anche tale motivo è quindi fondato.

10. È fondato, inoltre, il motivo relativo al Regolamento AQP del 6 dicembre 2024

10.1. Il TAR ha richiamato, a sostegno dell'esclusione del RTI, il Regolamento Albo Fornitori e Sistema di qualificazione AQP del 6 dicembre 2024, nella parte in cui esso prevede che tutti i componenti del raggruppamento siano iscritti all'Albo.

Tale conclusione non può essere condivisa.

La procedura è stata indetta con lettera di invito del 14 giugno 2024.

Il Regolamento considerato dal primo giudice è stato approvato soltanto il 6 dicembre 2024 ed è dunque sopravvenuto all'avvio della gara.

Deve al riguardo trovare applicazione il principio *tempus regit actum*, in forza del quale la disciplina della procedura deve essere individuata con riferimento al quadro normativo e regolamentare vigente al momento della sua indizione.

10.2. La giurisprudenza di questo Consiglio ha chiarito che i procedimenti unitari, quali le procedure di evidenza pubblica, devono essere espletati sulla base della normativa vigente alla data del bando o della lettera di invito, con conseguente irrilevanza, salvo espressa previsione contraria, della normativa sopravvenuta (così, tra le altre, Consiglio di Stato, ez. V, 5 novembre 2014, n. 5479).

Alla data del 14 giugno 2024 risultava invece vigente il Regolamento AQP del 31 marzo 2021, che, secondo quanto emerge dagli atti di causa, non conteneva la prescrizione poi introdotta nel dicembre dello stesso anno.

Ne consegue che il Regolamento sopravvenuto non poteva essere utilizzato per attribuire retroattivamente alla partecipazione del RTI un effetto escludente.

10.3. Tale conclusione rende non necessario l'esame della questione subordinata concernente la nullità della clausola ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 e la sua illegittimità per contrasto con l'art. 68, comma 19, e con l'art. 19, par. 2, della direttiva 2014/24/UE.

Va soltanto osservato che la soluzione opposta incontrerebbe, comunque, anche il limite derivante dal principio generale di irretroattività degli atti amministrativi sfavorevoli.

Tale conclusione trova riscontro nei principi di legalità e certezza delle situazioni giuridiche, atteso che, come è stato condivisibilmente affermato, gli atti amministrativi non possono, di regola, produrre effetti retroattivi in senso sfavorevole salvo l'esistenza di una specifica base normativa o di particolari condizioni giustificative (Cons. Stato, Sez. VI, 11 novembre 2008, n. 5623; Cons. Stato, Sez. IV, 26 novembre 2001, n. 5949).

Il quarto motivo deve, pertanto, essere accolto.

11. L'accoglimento delle censure esaminate comporta la riforma della sentenza nella parte in cui ha accolto il ricorso incidentale proposto da Verde Ambiente.

SIR, quale operatore regolarmente qualificato e tempestivamente invitato, era legittimata, ai sensi dell'art. 68, comma 19, del d.lgs. n. 36 del 2023, a presentare offerta quale mandataria di operatori riuniti.

Né la legge, né la lettera di invito, né il Regolamento applicabile *ratione temporis* imponevano che anche Ecolever, in qualità di mandante, fosse iscritta e operativa nel Sistema AQP alla data del 14 giugno 2024.

La stessa stazione appaltante aveva, inoltre, espressamente confermato tale interpretazione con la FAQ n. 8.

Il ricorso incidentale proposto da Verde Ambiente doveva pertanto essere respinto e deve essere conseguentemente ripristinata l'ammissione del RTI SIR/Ecolever.

12. L'accoglimento dell'appello rende attuale l'interesse delle appellanti all'esame delle censure rimaste assorbite in primo grado nella misura in cui esse incidano sull'utilità concretamente conseguibile mediante lo scorrimento della graduatoria.

12.1. Tale interesse sussiste anzitutto rispetto a Idrovelox, quinta classificata e collocata immediatamente prima del RTI SIR/Ecolever.

Le appellanti hanno dedotto che C.R.E. abbia partecipato quale titolare degli impianti di recupero e smaltimento, mentre Idrovelox abbia indicato, nell'ambito della propria offerta, proprio gli impianti appartenenti alla concorrente C.R.E., allegandone la dichiarazione di disponibilità.

La mera utilizzazione del medesimo impianto da parte di più operatori non è, isolatamente considerata, sufficiente a dimostrare la riconducibilità delle offerte a un unico centro decisionale.

La fattispecie in esame presenta, tuttavia, una peculiarità rispetto ai precedenti richiamati negli atti, in quanto il soggetto proprietario dell'impianto non è terzo rispetto alla gara, ma è esso stesso concorrente.

Tale circostanza costituisce un elemento oggettivo idoneo a imporre alla stazione appaltante uno specifico approfondimento circa la reale autonomia delle offerte ai fini dell'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36 del 2023.

Non risulta che tale istruttoria sia stata svolta.

La censura va pertanto accolta nei limiti del difetto di istruttoria, con conseguente annullamento dell'ammissione di Idrovelox ai fini del riesame della relativa posizione da parte di AQP.

12.2. Analoga conclusione deve essere raggiunta quanto alla censura relativa alla dedotta omessa dichiarazione del procedimento penale per disastro ambientale pendente nei confronti del legale rappresentante di Idrovelox.

La rilevanza di una simile circostanza ai sensi degli artt. 94, 96 e 98 del d.lgs. n. 36 del 2023 richiede una valutazione della stazione appaltante avente a oggetto, tra l'altro, la natura del fatto, lo stato del procedimento, la sua riferibilità all'attività imprenditoriale e la sua incidenza sull'integrità e affidabilità dell'operatore.

Non compete al giudice sostituirsi integralmente all'amministrazione nello svolgimento di tale valutazione in assenza del suo previo esercizio.

Dagli atti, tuttavia, non emerge che AQP abbia compiuto la necessaria istruttoria.

La censura è pertanto fondata nei limiti del difetto di istruttoria, con obbligo della stazione appaltante di riesaminare anche sotto tale profilo la posizione di Idrovelox.

13. Le ulteriori censure riproposte dalle appellanti concernono le posizioni di C.R.E. e Verde Ambiente sotto profili diversi da quello della qualificazione.

13.1. Il loro esame non presenta un'autonoma utilità ai fini della definizione del presente giudizio, essendo già stata disposta, con i capi della sentenza non oggetto di contestazione in questa sede, la caducazione dell'ammissione dei relativi operatori. Esse possono pertanto essere assorbite.

14. Per effetto dell'accoglimento dell'appello deve essere ripristinata l'ammissione alla procedura del RTI SIR/Ecolever.

Restano ferme le statuizioni della sentenza di primo grado concernenti l'illegittimità dell'ammissione di C.R.E., Ecoambiente e Verde Ambiente.

14.1. AQP dovrà inoltre riesaminare la posizione di Idrovelox alla luce dei principi enunciati nella presente sentenza e, all'esito, procedere alla rideterminazione della graduatoria.

Poiché la disciplina della procedura prevedeva l'attribuzione progressiva delle quantità fino al raggiungimento del fabbisogno complessivo di 140.000 tonnellate

annue, nel limite massimo di 40.000 tonnellate per operatore, la stazione appaltante dovrà procedere alla conseguente riallocazione delle quote sulla base della graduatoria così ricostruita.

Qualora, all'esito delle predette operazioni, il RTI SIR/Ecolever risulti utilmente collocato, esso avrà diritto all'aggiudicazione della corrispondente quota dell'accordo quadro.

14.2. Le appellanti hanno espressamente domandato la declaratoria di inefficacia dell'accordo quadro eventualmente stipulato *medio tempore* e il subentro nel rapporto contrattuale.

La domanda deve essere accolta nei limiti della concreta utilità ancora conseguibile. La particolare struttura dell'affidamento, costituito da un accordo quadro con più operatori e da una ripartizione quantitativa progressiva delle prestazioni, impone infatti di conformare la tutela in forma specifica secondo criteri di effettività e proporzionalità.

Qualora, per effetto della rideterminazione della graduatoria, risulti che al RTI appellante avrebbe dovuto essere attribuita una quota dell'accordo quadro, AQP sarà tenuta a disporre l'aggiudicazione e il subentro con riferimento alle prestazioni non ancora eseguite.

L'inefficacia degli affidamenti *medio tempore* disposti nei confronti di altri operatori deve essere dichiarata nei soli limiti necessari a consentire tale subentro, restando ferme le prestazioni già compiutamente eseguite e non più suscettibili di riallocazione.

Per le utilità eventualmente non più conseguibili in forma specifica resta impregiudicata la tutela risarcitoria per equivalente nei presupposti e nei limiti di legge.

15. La particolare complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese del doppio grado tra le parti del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- 1) lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso incidentale proposto in primo grado da Verde Ambiente s.r.l.;
- 2) per l'effetto, annulla il capo della sentenza di primo grado che aveva disposto l'esclusione del raggruppamento temporaneo SIR S.p.A. – Ecolever S.r.l. e ne ripristina l'ammissione alla procedura di gara;
- 3) accoglie, nei limiti di cui in motivazione, le censure ritualmente riproposte ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. concernenti l'ammissione di Idrovelox di Petrelli Franco & Figli S.r.l. e, per l'effetto, annulla i relativi atti di ammissione ai fini del riesame, disponendo che Acquedotto Pugliese S.p.A. rivaluti la posizione dell'operatore mediante specifica istruttoria e motivazione sui profili indicati nella presente sentenza;
- 4) dispone che Acquedotto Pugliese S.p.A., all'esito del riesame di cui al punto precedente, ridetermini la graduatoria e le quote dell'accordo quadro, tenendo conto dell'ammissione del RTI SIR/Ecolever e delle esclusioni ormai consolidate;
- 6) accoglie, nei limiti di cui in motivazione, la domanda di tutela in forma specifica e dispone che, qualora dalla graduatoria rideterminata risulti spettante al RTI SIR/Ecolever una quota dell'accordo quadro, Acquedotto Pugliese S.p.A. proceda alla relativa aggiudicazione e al subentro del raggruppamento nella parte delle prestazioni ancora da eseguire;
- 7) dichiara, nei limiti strettamente necessari a consentire il subentro di cui al precedente punto 6), l'inefficacia degli affidamenti o degli accordi *medio tempore* stipulati con operatori la cui posizione risulti incompatibile con la graduatoria rideterminata, con effetti dalla data del provvedimento adottato dalla stazione

appaltante in esecuzione della presente sentenza, restando salve le prestazioni già integralmente eseguite;

10) compensa le spese del doppio grado di giudizio tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Martino, Presidente FF

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Rosario Carrano, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Silvia Martino

IL SEGRETARIO