Pubblicato il 14/07/2026

N. 00545/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00182/2026 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 Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 182 del 2026, proposto dal C., in persona del legale rappresentante in carica, in relazione alla procedura CIG …….., rappresentato e difeso dagli avvocati OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato OMISSIS in OMISSIS;

contro

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici in L'Aquila, via Buccio di Ranallo, complesso monumentale di San Domenico, è domiciliato per legge, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

V., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento prot. n. 24/2026 del 5 marzo 2026, adottato nell'ambito della R.d.O. Me.Pa. n. 5671896, CIG ……, di aggiudicazione definitiva in favore della V.;

- del verbale di gara prot. n. 19/2026 del 26 febbraio 2026, nella parte in cui approva la graduatoria finale, individua la V. quale prima classificata e rimette gli atti al RUP per i provvedimenti conseguenti;

- degli atti di gara e della procedura, nella parte in cui hanno consentito l'invito, la partecipazione e l'aggiudicazione al contraente uscente, in violazione dell'articolo 49 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso, ancorché non conosciuto, ivi compresi gli eventuali atti con i quali la stazione appaltante abbia ritenuto di non applicare o di derogare al principio di rotazione;

e per la declaratoria di inefficacia del contratto d'appalto, ove *medio tempore* stipulato;

per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato dalla V. in data 13 maggio 2026:

- del provvedimento di aggiudicazione definitiva prot. n. 24/2026 del 5 marzo 2026, nella parte in cui sono stati approvati la graduatoria e i verbali di gara contenenti le valutazioni relative al C.;

- del processo verbale prot. n. 15/2026 del 21-22 gennaio 2026, relativo alla quarta seduta, con cui il RUP e la Commissione giudicatrice non hanno escluso il C. per carenza dei requisiti di partecipazione;

- della richiesta di documentazione al C., a mezzo di soccorso istruttorio, di contenuto ignoto;

- del processo verbale della seduta del 26 gennaio 2026, di verifica della documentazione inviata dal C. in riscontro al soccorso istruttorio, di contenuto ignoto;

- del processo verbale della seduta del 10 febbraio 2026, non noto, nella quale la Commissione giudicatrice ha terminato le operazioni di gara senza procedere all'esclusione di alcun concorrente;
- del processo verbale della seduta del 10 febbraio 2026, in cui è stata aperta l'offerta tecnica del C.;
- del processo verbale della seduta del 12 febbraio 2026, in cui la Commissione giudicatrice ha valutato e attribuito i relativi punteggi all'offerta tecnica del C.;
- del processo verbale della seduta del 23 febbraio 2026, in cui la Commissione giudicatrice ha approvato l'offerta tecnica ed ha aperto l'offerta economica del C., ritenendola congrua;
- del processo verbale della seduta del 26 febbraio 2026, in cui la Commissione giudicatrice ha attribuito il punteggio relativo all'offerta economica del C.;
- del capitolato speciale d'appalto e del disciplinare di gara, nelle parti di interesse;
- di ogni altro atto connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto.
Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia e della V.;
Visto il ricorso incidentale presentato dalla V. in data 13 maggio 2026;
Visti tutti gli atti della causa;
Visti gli articoli 74 e 120 del codice del processo amministrativo;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2026 la dott.ssa Rosanna Perilli;
Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.
FATTO e DIRITTO
1. Con avviso prot. n. 1892, pubblicato in data 11 luglio 2025, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Teramo (d'ora in avanti solo la Procura) ha sollecitato gli operatori economici in possesso della pertinente abilitazione a manifestare interesse per la partecipazione a una procedura negoziata d'acquisto,

attraverso l'utilizzo del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), per la fornitura del servizio di vigilanza armata presso gli Uffici Giudiziari del Circondario di Teramo, per un periodo di ventiquattro mesi.

In data 15 luglio 2025 solo la V., gestore uscente in proroga del servizio di vigilanza armata, ha manifestato il proprio interesse a partecipare alla procedura negoziata.

Con nota prot. n. 2275/25 U, pubblicata in data 25 agosto 2025, la Procura ha, pertanto, disposto la riapertura dei termini per la presentazione delle manifestazioni di interesse e l'integrazione dell'articolo 5 dell'avviso pubblicato in data 11 luglio 2025, specificando che il servizio sarebbe stato affidato anche se fosse pervenuta una sola manifestazione di interesse all'appalto.

In data 2 settembre 2025 è pervenuta la sola manifestazione di interesse della V..

Nondimeno, con determinazione prot. n. 74/2025 del 30 settembre 2025, la Procura ha indetto una procedura telematica negoziata, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per l'affidamento del servizio di vigilanza armata presso gli Uffici Giudiziari del Circondario di Teramo, per la durata di 24 mesi, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In data 3 novembre 2025 la Procura ha, quindi, invitato a partecipare alla procedura negoziata cinque operatori economici, il cui nominativo è stato tratto dall'elenco degli operatori economici del settore fornitole dalla Prefettura di Teramo.

Hanno presentato le offerte solo due operatori economici, la V. e il C..

All'esito delle operazioni di valutazione delle offerte, la Commissione giudicatrice ha attribuito all'offerta del C. il punteggio complessivo di 94,83 (di cui 74,83 punti per l'offerta tecnica e 20 punti per l'offerta economica) e all'offerta della V. il punteggio complessivo di 96,19 (di cui 79,17 punti per l'offerta tecnica e 17,20 punti per l'offerta economica) ed ha, perciò, proposto per l'aggiudicazione del servizio la V..

Con determinazione prot. 24/2026 del 5 marzo 2026 la Procura, previa approvazione di tutti gli atti della procedura, ha aggiudicato il servizio di vigilanza armata alla V. e, in data 27 marzo 2026, ha sottoscritto il relativo contratto.

1.1. Con ricorso notificato il 4 aprile 2026 e depositato il 18 aprile 2026, il C., secondo classificato nella procedura in oggetto, ha domandato, previa sospensione dell'efficacia, l'annullamento dell'aggiudicazione del servizio di vigilanza armata alla V. e la declaratoria di inefficacia del contratto d'appalto con la stessa stipulato.

In particolare, il Consorzio ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 49 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (primo motivo) nonché, in via cautelativa e con espressa riserva di proposizione di motivi aggiunti, la sussistenza di imprecisati vizi nelle fasi di verifica dei requisiti di partecipazione e di valutazione dell'offerta dell'aggiudicataria (secondo motivo).

1.2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della Giustizia e la controinteressata V..

1.3. Alla camera di consiglio del 28 aprile 2026 il Consorzio ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

1.4. Con ricorso incidentale notificato il 4 maggio 2026 e depositato il 13 maggio 2026, la V. ha domandato l'annullamento della determinazione della Procura prot. 24/2026 del 5 marzo 2026 e degli atti di gara con essa approvati, limitatamente alla mancata esclusione del C. dalla partecipazione alla procedura negoziata, per carenza di due dei tre requisiti di idoneità professionali richiesti dall'articolo 6 del capitolato speciale d'appalto, quali l'iscrizione alla CCIAA per attività pertinenti all'oggetto del contratto e il possesso della licenza prefettizia di cui all'articolo 134 TULPS.

1.5. In vista della trattazione del merito del ricorso, la parte ricorrente e la controinteressata - ricorrente in via incidentale hanno depositato memorie difensive e memorie di replica.

1.6. Alla pubblica udienza del 10 luglio 2026 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

2. Il Collegio, in continuità con il più recente orientamento formatosi in tema di ordine di trattazione del ricorso principale e del ricorso incidentale escludente e in applicazione del principio di economia dei mezzi processuali ad esso sotteso (Consiglio di Stato, sezione IV, 15 settembre 2025, n. 7323; sezione V, 3 marzo 2022, n. 1536; sezione IV, 13 ottobre 2020, n. 6151), ritiene di dover esaminare in via prioritaria il ricorso principale.

L'eventuale accoglimento del ricorso incidentale escludente proposto dalla V. non determinerebbe, infatti, l'improcedibilità del ricorso principale, dal momento che il ricorrente principale, a prescindere dal numero delle imprese partecipanti alla gara, resta pur sempre titolare dell'interesse legittimo all'eventuale rinnovazione della gara; di contro, l'eventuale rigetto del ricorso principale ed il conseguente accertamento della legittimità dell'aggiudicazione del servizio determinerebbero, certamente, l'improcedibilità del ricorso incidentale escludente, per carenza di interesse alla sua decisione da parte dell'aggiudicataria del servizio.

3. In assenza di un'espressa graduazione dell'ordine di trattazione dei motivi del ricorso principale, il Collegio ritiene di dover esaminare con priorità il secondo motivo, con il quale sono state proposte due censure, relative rispettivamente all'omessa verifica dei requisiti di partecipazione (motivo II.A) e alla valutazione dell'offerta tecnica ed economica dell'aggiudicataria (motivo II.B). Tali censure sono state espressamente proposte in via prudenziale, con riserva di proposizione di motivi aggiunti all'esito dell'accesso alla documentazione di gara, per cui la mancata proposizione degli stessi ne determina l'inammissibilità per difetto di specificità.

Il secondo motivo di ricorso, nella parte in cui censura l'omessa verifica dei requisiti di partecipazione in capo all'aggiudicataria del servizio, deve, altresì, ritenersi infondato, atteso che nel provvedimento di aggiudicazione definitiva dell'appalto si dà espressamente atto dell'avvenuto completamento del "controllo sull'effettivo possesso dei requisiti di ordine generale da parte dell'operatore economico

aggiudicatario", circostanza non adeguatamente contestata, mediante l'allegazione di fatti contrari, dalla parte ricorrente.

4. Prima di affrontare il primo motivo del ricorso principale, con il quale è stata dedotta la violazione del principio di rotazione, giova effettuare una breve premessa sulla portata applicativa di tale principio nell'ambito delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, in cui si ravvisa l'esigenza di porre dei limiti alla discrezionalità dell'amministrazione nella scelta dei concorrenti da invitare.

4.1. L'articolo 49 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 39, qualifica il principio di rotazione come principio generale degli affidamenti dei contratti sottosoglia, ossia dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, (comma 1) e dispone il generale divieto di affidamento o di aggiudicazione "di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi" (comma 2).

4.2. Rispetto alla previgente disciplina, contenuta nell'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la disciplina contenuta nell'articolo 49 ha modificato l'ambito di operatività del principio di rotazione, limitando l'oggetto del divieto al solo affidamento ovvero all'aggiudicazione dell'appalto immediatamente consecutivo al contraente uscente e non più a tutti i partecipanti alla procedura conclusasi con l'aggiudicazione del precedente appalto al contraente uscente.

Il divieto configurato dal comma 2 dell'articolo 49 non assume, tuttavia, una portata assoluta, atteso che il comma 4 prevede un'espressa deroga alla sua applicabilità, disponendo che "In casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto."

4.3. La *ratio* del principio generale di rotazione, applicabile ai contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, è quella di favorire l'avvicendamento degli operatori economici nell'affidamento ovvero nell'aggiudicazione degli appalti sottosoglia, nei casi in cui è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante l'individuazione degli operatori economici da invitare alla procedura; esso è, dunque, finalizzato ad evitare il consolidamento di rapporti privilegiati con una rosa ristretta di operatori economici e la formazione di rendite di posizione in capo al gestore uscente del servizio, in ragione del vantaggio competitivo ritraibile dal bagaglio di conoscenze acquisito nel corso della precedente gestione (Consiglio di Stato, sezione V, 17 marzo 2021, n. 2292; 12 giugno 2019, n. 3943).

4.4. Nondimeno, ove non sia ravvisabile la predetta *ratio*, non v'è ragione di applicare il principio di rotazione, atteso che il sacrificio alla concorrenza che esso impone non risulta più giustificato dall'esigenza di contenere la discrezionalità della stazione appaltante nella scelta degli operatori economici da invitare alla procedura negoziata. Per tale ragione, il comma 5 dell'articolo 49, per come modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, esclude, per i contratti affidati con le procedure di cui all'articolo 50, comma 1, lettere c), d) ed e), l'applicazione del principio di rotazione, nei casi in cui "l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata."

5. Alla luce di tali premesse, il primo motivo del ricorso principale è infondato.

5.1. Sussiste, nel caso di specie, la causa di esclusione dell'operatività del principio di rotazione, prevista dall'articolo 49, comma 5, per le procedure negoziate senza bando indette per l'affidamento di servizi e forniture che, come quella in oggetto, siano state precedute da un'indagine di mercato effettuata senza porre limiti al

numero di operatori economici in possesso dei requisiti da invitare alla successiva procedura negoziata.

5.2. Come risulta dalla disamina dell'avviso pubblico per la manifestazione di interesse a partecipare alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, pubblicato in data 11 luglio 2025, la Procura ha, infatti, espressamente escluso l'intenzione di "porre limiti al numero di operatori economici da invitare in possesso dei requisiti richiesti; pertanto l'indagine di mercato richiesta dall'art. 50 co. 1 lett. e) D.lgs. 36 del 2023 sarà effettuata in applicazione del comma 5 dell'art. 49 del D.lgs. 36/2023".

L'articolo 4 del predetto avviso pubblico indica, inoltre, quali requisiti di partecipazione, il possesso dell'abilitazione al MEPA, l'iscrizione nel registro della CCIAA per l'esercizio dell'attività oggetto dell'appalto, il possesso della licenza prefettizia di cui all'articolo 134 del TULPS e il possesso della certificazione di conformità alla norma tecnica UNI 10891. Tali requisiti di idoneità professionale sono richiesti al fine di consentire la partecipazione alla procedura degli operatori economici effettivamente operanti nel settore di riferimento e non configurano un'artificiosa riduzione della platea degli operatori economici da parte della stazione appaltante.

5.3. Occorre notare come la Procura, in ragione della peculiare conformazione del mercato di riferimento risultante dalla predetta indagine di mercato, ben avrebbe potuto affidare direttamente il servizio al gestore uscente in proroga, mentre ha scelto di indire una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 36 del 2023, invitando il gestore uscente del servizio di vigilanza armata, unitamente ad altri quattro operatori economici operanti nel medesimo settore di servizi e reperiti dall'elenco degli operatori autorizzati all'esercizio del servizio di vigilanza armata, fornitole dalla Prefettura di Teramo.

La Procura ha, dunque, effettuato un'indagine di mercato senza limitazione del numero degli operatori economici da invitare nella successiva procedura negoziata e ciò è sufficiente ad escludere l'applicabilità del principio di rotazione: la stazione appaltante non ha, infatti, compiuto alcuna scelta discrezionale nell'individuazione degli operatori economici da invitare, poiché nella fase esplorativa, nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza, si è aperta al mercato consentendo a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti di partecipazione di manifestare il proprio interesse.

La mancata applicazione del principio di rotazione si rivela, perciò, conforme al principio di concorrenza, finalizzato a selezionare l'offerta migliore tra quelle presentate, nonché al principio del risultato, finalizzato a ottenere la massima realizzazione del fine pubblico.

5.4. La circostanza dedotta dalla parte ricorrente, per cui solo due dei cinque operatori economici invitati alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando hanno presentato l'offerta esula, dunque, dal *thema decidendi* e conferma la correttezza della scelta della stazione appaltante di invitare alla procedura negoziata il gestore uscente del servizio, al fine di assicurarsi la presentazione almeno di un'offerta e l'aggiudicazione urgente di un servizio connesso ad un rilevante interesse di sicurezza pubblica: l'articolo 7, secondo periodo, del capitolato speciale d'appalto e disciplinare di gara della procedura negoziata dispone, infatti, che "L'aggiudicazione avverrà anche in presenza di una sola offerta valida."

5.5. Il C. ricorrente non ha, d'altro canto, allegato elementi sufficienti a suffragare la tesi, dallo stesso sostenuta, che l'invito del gestore uscente alla procedura negoziata sia stato effettuato dalla Procura al mero fine di favorirlo nell'aggiudicazione del servizio, atteso che la V. ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, assumendosi il rischio di non conseguire l'aggiudicazione del servizio all'esito della valutazione dell'offerta concorrente.

Ove, infatti, la Procura avesse effettivamente inteso favorire il gestore uscente, ben avrebbe potuto procedere all'affidamento diretto del servizio, come espressamente previsto dall'articolo 5 dell'avviso pubblicato in data 11 luglio 2025, come modificato dal successivo avviso pubblicato in data 25 agosto 2025, in conseguenza del fallimento della seconda indagine di mercato.

5.6. La sussistenza della fattispecie escludente di cui all'articolo 49, comma 5, rende, infine, superflua la disamina delle censure afferenti alla mancata integrazione della deroga di cui all'articolo 49, comma 4, in particolare quella relativa all'omessa motivazione delle ragioni per cui la Procura ha ritenuto di includere il gestore uscente del servizio tra i cinque operatori economici da invitare alla procedura negoziata di cui all'articolo 50, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 36 del 2023.

5.7. L'aggiudicazione del servizio di vigilanza armata alla V. è, dunque, avvenuta in conformità ai principi che regolano l'affidamento degli appalti sottosoglia.

6. All'accertata infondatezza e inammissibilità dei motivi specificati con il ricorso principale consegue, in applicazione dell'orientamento giurisprudenziale richiamato al paragrafo 2 e del principio di economia dei mezzi processuali, l'improcedibilità del ricorso incidentale escludente proposto dalla V., per sopravvenuta carenza di interesse alla sua decisione.

7. In conclusione, il ricorso principale deve essere respinto e, di conseguenza, il ricorso incidentale deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse alla sua decisione.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza della parte ricorrente e sono liquidate, in favore dell'amministrazione resistente, nella misura indicata nel dispositivo.

8.1. La definizione in rito del ricorso incidentale giustifica la compensazione delle spese di lite tra la parte ricorrente in via principale e la controinteressata ricorrente in via incidentale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti:

- respinge il ricorso principale;
- dichiara improcedibile il ricorso incidentale.

Condanna la parte ricorrente a rifondere al Ministero della Giustizia le spese di lite, che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00) oltre accessori.

Compensa le spese di lite tra il C. e la V..

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Maria Colagrande, Consigliere

Rosanna Perilli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Rosanna Perilli	**Maria Abbruzzese**

IL SEGRETARIO