

Pubblicato il 09/10/2026

N. 00445 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 00421/2026 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

*ex art. 60 cod. proc. amm.;*

sul ricorso numero di registro generale 421 del 2026, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da

Garimberti s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla  
procedura CIG B97452C77A, rappresentata e difesa dagli Avvocati Penelope Vecli,  
Elisa Arduini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio  
eletto presso lo studio Penelope Vecli in Parma, via Chiavari 5/E;

***contro***

Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege* in Bologna,  
via A. Testoni, 6;

Comune di Sorbolo Mezzani, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Andrea Santoro, Lorenzo Bolognini, Paola Scivoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

*Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

- della determinazione n. 773 del 14/07/2026, emessa dal Comune di Sorbolo Mezzani, a firma del Responsabile del Servizio Ing. Valter Bertozzi, non notificata, avente ad oggetto il diniego di autorizzazione al subappalto in favore della Garimberti s.r.l. nell'ambito dell'intervento denominato "*Realizzazione opere di urbanizzazione e complementari per nuova Casa della Comunità di Sorbolo – I stralcio*" (CUP J65E23000210004 - CIG B97452C77A);

- nonché, ove e per quanto occorrer possa e nei limiti di interesse del presente ricorso, di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto e/o preordinato e/o conseguente e/o connesso in relazione agli specifici motivi di ricorso, noto o ignoto a chi ricorre.

*Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 18 settembre 2026:*

- della determinazione n. 776 del 16/07/2026, emessa dal Comune di Sorbolo Mezzani, a firma del Responsabile del Servizio Ing. Valter Bertozzi, non notificata, avente ad oggetto la integrazione e la conferma del diniego di autorizzazione al subappalto in favore della Garimberti s.r.l. nell'ambito dell'intervento denominato "*Realizzazione opere di urbanizzazione e complementari per nuova Casa della Comunità di Sorbolo – I stralcio*";

- della determinazione n. 835 del 03/08/2026, emessa dal Comune di Sorbolo Mezzani, a firma del Responsabile del Servizio Ing. Valter Bertozzi, non notificata, avente ad oggetto la autorizzazione al subappalto in favore di Elektra s.r.l. nell'ambito

dell'intervento denominato “*Realizzazione opere di urbanizzazione e complementari per nuova Casa della Comunità di Sorbolo – I stralcio*”;

- nonché, ove e per quanto occorrer possa e nei limiti di interesse del presente ricorso, di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto e/o preordinato e/o conseguente e/o connesso in relazione agli specifici motivi di ricorso, noto o ignoto a chi ricorre;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Salute e del Comune di Sorbolo Mezzani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2026 la dott.ssa Caterina Luperto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

### FATTO e DIRITTO

Con determinazione della Centrale Unica di Committenza dell'Unione Bassa Est Parmense n. 339 del 5 dicembre 2025 è stata indetta la gara per l'affidamento dei lavori relativi all'intervento denominato “*Realizzazione opere di urbanizzazione e complementari per nuova casa della Comunità di Sorbolo - I Stralcio*” mediante procedura aperta, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 108, comma 2, lett. a), del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36.

Ad esito della procedura di gara, l'appalto di lavori è stato affidato alla società Bulgarani Costruzioni s.r.l. che, con istanza del 25 maggio 2026, ha richiesto al Comune di Sorbolo Mezzani l'autorizzazione al subappalto delle opere elettriche relative all'intervento alla società Garimberti s.r.l.

Con determinazione n. 773 del 14 luglio 2026, il Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo Economico del Comune di Sorbolo Mezzani ha rigettato

l'istanza della Bulgarani Costruzioni s.r.l., adducendo che «nei confronti della Garimberti Srl è stata avviata, da tempo, un'attività di monitoraggio in relazione alla concessione per la riqualificazione, l'adeguamento e la gestione degli impianti di illuminazione pubblica e semaforici comunali del Comune di Sorbolo Mezzani, innanzitutto con riferimento agli aspetti tecnici e, poi, anche con riferimento agli aspetti economici e giuridici, in attuazione delle indicazioni fornite dall'ANAC con le Linee Guida n. 9 e, comunque, conformemente alle previsioni contrattuali attinenti ad un servizio di estrema rilevanza e delicatezza, secondo gli obiettivi dichiaratamente espressi nell'ambito del contratto sottoscritto; (...) soprattutto in riferimento alle opere realizzate e alle attività effettuate, la relativa sicurezza, oltre che la relativa efficienza, sono stati richiesti più volte i dati e i documenti che, per legge, dovevano essere prodotti per attestarne la conformità alla normativa vigente e per certificarne la corretta esecuzione; (...) a fronte del reiterato mancato riscontro alle richieste più volte presentate in tal senso alla società affidataria, è stato avviato il procedimento per la risoluzione per inadempimento contrattuale; (...) [con] la recente comunicazione pervenuta il 15/06/2026 - prot. n. 11971/2026 - dalla Garimberti srl (...) viene di fatto ammesso che la Società non è in grado di fornire la documentazione necessaria per dimostrare la conformità alla normativa tecnica vigente dei lavori eseguiti e degli apparecchi installati, con la conseguente inevitabile scelta della stazione appaltante di procedere alla risoluzione del contratto, ormai in corso di definizione; (...)» e concludendo con l'«esprimere una valutazione di non affidabilità professionale del suddetto operatore economico anche per quanto riguarda le prestazioni che sarebbe chiamato a svolgere pure nel subappalto in esame, per il quale vige il medesimo criterio di valutazione ai sensi dell'art. 119, comma 4, lett. b), del D.Lgs. 36/2023».

Con il ricorso introduttivo del giudizio, la società Garimberti s.r.l. ha impugnato, con richiesta di sospensiva, la determinazione n. 773 del 14 luglio 2026, con cui il

Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo Economico del Comune di Sorbolo Mezzani ha rigettato l'istanza di autorizzazione al subappalto proposta da Bulgarani Costruzioni s.r.l.

Si è costituito in giudizio il Comune di Sorbolo Mezzani, che ha eccepito in via pregiudiziale il difetto di legittimazione attiva da parte dell'operatore economico Garimberti s.r.l., citando l'orientamento della giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 16 marzo 2026, n. 1802; T.A.R. Lazio, Sez. I, 26 luglio 2023, n. 12656) secondo cui deve escludersi che il subappaltatore sia legittimato a impugnare il diniego di autorizzazione al subappalto adottato nei confronti dell'appaltatore; e ritenendo, inoltre, da escludersi la legittimazione attiva, anche in ragione del fatto che al momento della proposizione del ricorso (notificato in data 6 agosto 2026 e depositato in data 7 agosto 2026) era già stato autorizzato il subappalto delle opere elettriche relative all'intervento denominato "*Realizzazione opere di urbanizzazione e complementari per nuova casa della Comunità di Sorbolo - I Stralcio*" a favore dell'operatore economico Elektra s.r.l.

Nel merito la difesa comunale ha richiesto il rigetto del ricorso per infondatezza.

Si è costituito, altresì, il Ministero della Salute con memoria di puro stile.

Alla camera di consiglio del giorno 3 settembre 2026, parte ricorrente ha rappresentato la necessità di proporre ricorso per motivi aggiunti, ragion per cui è stato disposto un rinvio della trattazione dell'istanza cautelare alla camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 18 settembre 2026, parte ricorrente ha impugnato, con richiesta di sospensiva, la determinazione n. 776 del 16 luglio 2026, con cui il Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo Economico del Comune di Sorbolo Mezzani ha integrato la precedente determinazione n. 773 del 14 luglio 2026, e la determinazione n. 835 del 3 agosto 2026, con cui il Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo

Economico del Comune di Sorbolo Mezzani ha disposto l'autorizzazione al subappalto in favore dell'operatore economico Elektra s.r.l., oltre agli atti connessi e presupposti.

Alla camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2026, preso atto della rinuncia della ricorrente alla sospensiva e dato comunque avviso alle parti della possibilità di definire il ricorso con "sentenza in forma semplificata", la causa è stata trattenuta in decisione. Visto l'art. 60 cod. proc. amm., accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e preso atto che nessuna delle parti intenda proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale, regolamento di competenza o regolamento di giurisdizione, il Collegio ritiene che sia possibile l'immediata definizione del giudizio con "sentenza in forma semplificata".

A giudizio del Collegio il ricorso introduttivo e l'atto per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per difetto di legittimazione ad agire da parte dell'operatore economico Garimberti s.r.l.

In via preliminare, va ricordato che le condizioni dell'azione, che devono ricorrere affinché il giudice amministrativo possa esaminare il merito della domanda, sono la legittimazione a ricorrere e l'interesse ad agire. Esse devono sussistere all'atto della presentazione del ricorso ed essere mantenute per tutto il giudizio, fino al passaggio in decisione della causa (Consiglio di Stato, sez. IV, 26 ottobre 2020, n. 6520).

La legittimazione ad agire, in particolare, deve essere ricondotta alla titolarità effettiva di una posizione di interesse differenziato e qualificato sulla base di quanto prevede lo statuto normativo del potere.

Orbene, nel caso di specie, deve ritenersi insussistente la legittimazione ad agire da parte della Garimberti s.r.l., per le ragioni che innanzi si illustrano.

L'art. 119 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36 prevede, al comma 2, che *"Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di*

*mezzi e rischi a carico del subappaltatore. Costituisce, comunque, subappalto di lavori qualsiasi contratto stipulato dall'appaltatore con terzi avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare (...)"*; al comma 4 che *"I soggetti affidatari dei contratti di cui al codice possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante a condizione che: a) il subappaltatore sia qualificato per le lavorazioni o le prestazioni da eseguire; b) non sussistano a suo carico le cause di esclusione di cui al Capo II del Titolo IV della Parte V del presente Libro; c) all'atto dell'offerta siano stati indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che si intende subappaltare"*.

Orbene, secondo un orientamento della giurisprudenza amministrativa, che il Collegio condivide, dalle riportate norme emerge con evidenza che il soggetto aggiudicatario del contratto, ossia l'aggiudicatario appaltatore, riveste un ruolo centrale nell'esecuzione del contratto e la responsabilità dell'eventuale inadempimento, parziale o totale, delle obbligazioni dedotte in contratto non può che ricadere sull'aggiudicatario, cui compete la decisione di avvalersi di un subappaltatore per lo svolgimento di (parte) delle prestazioni necessarie per garantire l'esatto adempimento del contratto, previa autorizzazione da parte della Stazione appaltante (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 16 marzo 2026 n. 1802). Ne consegue che il subappaltatore non è titolare di azione giurisdizionale preordinata all'impugnazione gli atti dell'amministrazione adottati nei confronti dell'appaltatore e finalizzati a incidere sul corretto svolgimento del rapporto contrattuale, ivi compreso ogni eventuale provvedimento della stazione appaltante che riguardi il subappalto, quale la

sostituzione del subappaltatore, essendo egli estraneo al rapporto Amministrazione – appaltatore (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 16 marzo 2026 n. 1802).

Come è stato osservato, poi, poiché ricade sull'appaltatore la responsabilità dell'eventuale inadempimento (parziale o totale), non può che essere a lui rimessa la decisione, dettata da considerazioni di carattere tecnico-aziendale, di avvalersi di un subappaltatore per lo svolgimento (di parte) delle prestazioni necessarie per garantire l'esatto adempimento del contratto e in ultima analisi il raggiungimento del risultato voluto dalle parti. In tale ottica, l'autorizzazione della stazione appaltante opera pur sempre come rimozione di un limite alla scelta, effettuata dall'appaltatore quale responsabile dell'esecuzione del contratto, di una determinata modalità esecutiva; tanto che il diniego di subappalto, imponendo il reperimento di soluzioni alternative (in caso di non contestazione), potrebbe incidere proprio sulla possibilità dell'esecutore di assicurare l'esatto (e il tempestivo) adempimento delle proprie prestazioni (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 26 luglio 2023 n. 12656 che richiama T.A.R. Lazio, Roma, sez. III *ter*, 8 settembre 2017, n. 9638).

A ciò aggiungasi l'ulteriore rilievo che il diniego di subappalto potrebbe persino giovare all'appaltatore, ove, come nel caso di specie, fondato su gravi illeciti professionali dell'aspirante subappaltatore, in quanto gli consentirebbe di optare per operatori economici più affidabili; di talchè un eventuale annullamento del diniego di subappalto ad esito dell'impugnativa del subappaltatore potrebbe, in tesi, ledere lo stesso interesse dell'appaltatore.

Alla luce di tali considerazioni deve escludersi che il subappaltatore sia legittimato a impugnare il diniego di autorizzazione al subappalto adottato nei confronti dell'appaltatore, ossia nei confronti del soggetto che con la presentazione della relativa istanza ha palesato il suo interesse diretto, concreto e attuale a ricorrere a questa particolare modalità di adempimento. L'eventuale interesse del subappaltatore all'esecuzione del subappalto, in tale contesto, costituisce interesse di mero fatto, non

azionabile né in sede procedimentale (come risulta dalla disciplina di riferimento) né in sede giurisdizionale (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 26 luglio 2023 n. 12656).

Tale formante giurisprudenziale è coerente con la natura ‘derivata’ del contratto di subappalto e con il fatto che non vi è alcun vincolo sinallagmatico diretto tra il committente e il subappaltatore.

Il Collegio non ignora il diverso orientamento della giurisprudenza amministrativa che riconosce in capo al subappaltatore la legittimazione ad impugnare il diniego di subappalto; ma è questo stesso formante giurisprudenziale, poi, a precisare che “*finché la (eventuale) facoltà di sostituzione non sia esercitata, il subappaltatore indicato conserva l’interesse (e la legittimazione) alla impugnazione del provvedimento negativo*” (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 3 agosto 2020 n. 4910), sì da doversi desumere che una volta che il subappalto sia stato stipulato e autorizzato a favore di altro operatore economico, viene meno la legittimazione agire (e l’interesse) del subappaltatore pretermesso.

Ebbene, nella fattispecie *de qua agitur*, con determinazione n. 773 del 14 luglio 2026 (integrata dalla successiva Determinazione n. 776 del 16 luglio 2026), il Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo Economico del Comune di Sorbolo Mezzani ha rigettato l’istanza di autorizzazione al subappalto proposta da Bulgarani Costruzioni s.r.l.

In data 15 luglio 2026 è stato stipulato il contratto di subappalto tra Bulgarani Costruzioni s.r.l. e il nuovo operatore economico Elektra s.r.l. e in data 21 luglio 2026 Bulgarani Costruzioni s.r.l. ha richiesto al Comune di Sorbolo Mezzani l’autorizzazione al subappalto a favore del citato operatore economico, autorizzazione concessa dal Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo Economico del Comune di Sorbolo Mezzani con determinazione n. 835 del 3 agosto 2026.

Con ricorso notificato in data 6 agosto 2026 e depositato in data 7 agosto 2026, la società ricorrente ha impugnato, con richiesta di sospensiva, la determinazione n. 773 del 14 luglio 2026, con cui il Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo Economico del Comune di Sorbolo Mezzani ha rigettato l'istanza di autorizzazione al subappalto proposta da Bulgarani Costruzioni s.r.l.; con successivo atto per motivi aggiunti depositato in data 18 settembre 2026 parte ricorrente ha impugnato, con richiesta di sospensiva, la determinazione n. 776 del 16 luglio 2026, con cui il Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo Economico del Comune di Sorbolo Mezzani ha integrato la precedente determinazione n. 773 del 14 luglio 2026, e la determinazione n. 835 del 3 agosto 2026, con cui il Responsabile del Servizio Assetto ed Uso del Territorio - Sviluppo Economico del Comune di Sorbolo Mezzani ha disposto l'autorizzazione al subappalto in favore dell'operatore economico Elektra s.r.l., oltre agli atti connessi e presupposti.

L'azione proposta, quindi, è successiva alla stipula del nuovo contratto di subappalto tra Bulgarani Costruzioni s.r.l. e il nuovo operatore economico Elektra s.r.l. e alla determinazione di autorizzazione del subappalto n. 835 del 3 agosto 2026.

Ne deriva che, risultando l'azione proposta successivamente alla stipula del nuovo contratto di subappalto tra Bulgarani Costruzioni s.r.l. e il nuovo operatore economico Elektra s.r.l. e alla determinazione di autorizzazione del subappalto n. 835 del 3 agosto 2026, anche a voler aderire all'ultimo orientamento giurisprudenziale richiamato, deve comunque ritenersi non sussistente la legittimazione ad agire, risultando la facoltà di sostituzione già esercitata al momento della proposizione del ricorso.

In conclusione il ricorso introduttivo e l'atto per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per difetto di legittimazione ad agire da parte dell'operatore economico Garimberti s.r.l.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, solo a favore del Comune di Sorbolo Mezzani; sono compensate per il Ministero della Salute.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma (Sezione Prima), dichiara il ricorso introduttivo e l'atto per motivi aggiunti inammissibili per difetto di legittimazione ad agire da parte dell'operatore economico Garimberti s.r.l.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite nei confronti del Comune di Sorbolo Mezzani, liquidate in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

Spese compensate nei confronti del Ministero della Salute.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Caterina Luperto, Referendario, Estensore

Paola Pozzani, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Caterina Luperto**

**IL PRESIDENTE**

**Grazia Flaim**

IL SEGRETARIO