

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

22 gennaio 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi – Direttiva 2014/24/UE – Aggiudicazione degli appalti – Articolo 2, paragrafo 1, punto 10 – Nozione di “operatore economico” – Inclusione di una società figlia detenuta al 100% dalla società madre – Articolo 63 – Affidamento sulle capacità di altri soggetti delle persone associate – Articolo 59, paragrafo 1 – Libertà di prova della messa a disposizione delle capacità di altri soggetti – Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 – Allegato 1 e allegato 2, parte II, punto C – Presentazione di diversi documenti di gara unici europei (DGUE) – Finalità del DGUE »

Nella causa C-812/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo), con decisione del 12 settembre 2024, pervenuta in cancelleria il 26 novembre 2024, nel procedimento

LIPOR – Associação de Municípios para a Gestão Sustentável de Resíduos do Grande Porto,
PreZero Portugal, S.A.

contro

Semural Waste & Energy, S.A.,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da F. Schalin, presidente di sezione, M. Gavalec (relatore) e Z. Csehi, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la LIPOR – Associação de Municípios para a Gestão Sustentável de Resíduos do Grande Porto, da M. Fernandes, R. Maia Magalhães e R.P. Pinto, advogados;
- per la PreZero Portugal, S.A., da A. Tinoco, advogado;
- per il governo portoghese, da P. Barros da Costa, F. Batista e M.J. Ramos, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da L. Halajová, M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da A. Biolan, G. Wils e I. Melo Sampaio, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 63 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la LIPOR – Associação de Municípios para a Gestão Sustentável de Resíduos do Grande Porto (associazione di comuni per la gestione sostenibile dei rifiuti della subregione Grande Porto, Portogallo) (in prosieguo: la «LIPOR») e la PreZero Portugal, S.A. (in prosieguo: la «PreZero») e, dall'altro, la Semural Waste & Energy S.A. (in prosieguo: la «Semural»), in merito all'aggiudicazione alla PreZero, da parte della LIPOR, di un appalto relativo al trasporto e alla collocazione in discarica di rifiuti.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2014/24/UE

- 3 I considerando 14 e 84 della direttiva 2014/24 enunciano quanto segue:

«(14) È opportuno precisare che la nozione di “operatori economici” dovrebbe essere interpretata in senso ampio, in modo da comprendere qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare. Pertanto imprese, succursali, filiali, partenariati, società cooperative, società a responsabilità limitata, università pubbliche o private e altre forme di enti diverse dalle persone fisiche dovrebbero rientrare nella nozione di operatore economico, indipendentemente dal fatto che siano “persone giuridiche” o meno in ogni circostanza.

(...)

(84) Molti operatori economici, non da ultimo le [piccole e medie imprese (PMI)], ritengono che un ostacolo principale alla loro partecipazione agli appalti pubblici consista negli oneri amministrativi derivanti dalla necessità di produrre un considerevole numero di certificati o altri documenti relativi ai criteri di esclusione e di selezione. Limitare tali requisiti, ad esempio mediante l'uso di un documento di gara unico europeo (DGUE) consistente in un'autodichiarazione aggiornata, potrebbe comportare una notevole semplificazione a vantaggio sia delle amministrazioni aggiudicatrici che degli operatori economici.

(...)

Occorre stabilire esplicitamente che il DGUE dovrebbe fornire altresì le pertinenti informazioni sui soggetti alle cui capacità si affida un operatore economico, in modo che la verifica delle informazioni relative a tali soggetti possa essere effettuata contestualmente alla verifica relativa all'operatore economico principale e alle medesime condizioni».
- 4 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(...)

10) “operatore economico”: una persona fisica o giuridica o un ente aggiudicatore o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offre sul mercato la realizzazione di lavori e/o un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;

(...))».

- 5 L'articolo 56 di detta direttiva, che stabilisce i «[p]rincipi generali» applicabili alla selezione dei partecipanti e all'aggiudicazione dell'appalto, al suo paragrafo 3 così dispone:

«Se le informazioni o la documentazione che gli operatori economici devono presentare sono o sembrano essere incomplete o non corrette, o se mancano documenti specifici, le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere, salvo disposizione contraria del diritto nazionale che attua la presente direttiva, agli operatori economici interessati di presentare, integrare, chiarire o completare le informazioni o la documentazione in questione entro un termine adeguato, a condizione che tale richiesta sia effettuata nella piena osservanza dei principi di parità di trattamento e trasparenza».

- 6 L'articolo 58 della direttiva 2014/24, intitolato «Criteri di selezione», è formulato come segue:

«1. I criteri di selezione possono riguardare:

- a) abilitazione all'esercizio dell'attività professionale;
- b) capacità economica e finanziaria;
- c) capacità tecniche e professionali.

(...)

3. Per quanto riguarda la capacità economica e finanziaria, le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano la capacità economica e finanziaria necessaria per eseguire l'appalto. (...)

(...)

4. Per quanto riguarda le capacità tecniche e professionali, le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità.

(...))».

- 7 L'articolo 59 di tale direttiva, intitolato «Documento di gara unico europeo», al paragrafo 1 precisa quanto segue:

«Al momento della presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte, le amministrazioni aggiudicatrici accettano il [DGUE] che consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa le seguenti condizioni:

- a) non si trova in una delle situazioni di cui all'articolo 57, nei quali casi gli operatori economici devono o possono essere esclusi;
- b) soddisfa i pertinenti criteri di selezione definiti a norma dell'articolo 58;
- c) se del caso, soddisfa le norme e i criteri oggettivi fissati a norma dell'articolo 65.

Se l'operatore economico si affida alle capacità di altri soggetti a norma dell'articolo 63, nel DGUE sono comprese altresì le informazioni di cui al presente paragrafo, primo comma, in relazione a tali soggetti.

Il DGUE consiste in una dichiarazione formale da parte dell'operatore economico, in cui si attesta che il pertinente motivo di esclusione non si applica e/o che il pertinente criterio di selezione è soddisfatto, e fornisce le informazioni rilevanti come richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice. Il DGUE indica inoltre l'autorità pubblica o il terzo responsabile per determinare il documento complementare e

include una dichiarazione formale secondo cui l'operatore economico sarà in grado, su richiesta e senza indugio, di fornire tali documenti complementari.

(...)).».

- 8 L'articolo 60 di detta direttiva, intitolato «Mezzi di prova», al paragrafo 1 così dispone:

«Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere i certificati, le dichiarazioni e gli altri mezzi di prova di cui ai paragrafi 2, 3 e 4 del presente articolo e all'allegato XII come prova dell'assenza di motivi di esclusione di cui all'articolo 57 e del rispetto dei criteri di selezione ai sensi dell'articolo 58.

Le amministrazioni aggiudicatrici non esigono mezzi di prova diversi da quelli di cui al presente articolo e all'articolo 62. Conformemente all'articolo 63, gli operatori economici possono avvalersi di qualsiasi mezzo idoneo per provare all'amministrazione aggiudicatrice che essi disporranno delle risorse necessarie».

- 9 L'articolo 63 della direttiva 2014/24, intitolato «Affidamento sulle capacità di altri soggetti», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 3, e i criteri relativi alle capacità tecniche e professionali stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 4, un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi. Per quanto riguarda i criteri relativi all'indicazione dei titoli di studio e professionali di cui all'allegato XII, parte II, lettera f), o alle esperienze professionali pertinenti, gli operatori economici possono tuttavia fare affidamento sulle capacità di altri soggetti solo se questi ultimi eseguono i lavori o i servizi per cui tali capacità sono richieste. Se un operatore economico vuole fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, dimostra all'amministrazione aggiudicatrice che disporrà dei mezzi necessari, ad esempio mediante presentazione dell'impegno assunto da detti soggetti a tal fine.

L'amministrazione aggiudicatrice verifica, conformemente agli articoli 59, 60 e 61, se i soggetti sulla cui capacità l'operatore economico intende fare affidamento soddisfano i pertinenti criteri di selezione o se sussistono motivi di esclusione ai sensi dell'articolo 57. L'amministrazione aggiudicatrice impone che l'operatore economico sostituisca un soggetto che non soddisfa un pertinente criterio di selezione o per il quale sussistono motivi obbligatori di esclusione. L'amministrazione aggiudicatrice può imporre o essere obbligata dallo Stato membro a imporre che l'operatore economico sostituisca un soggetto per il quale sussistono motivi non obbligatori di esclusione.

Se un operatore economico si affida alle capacità di altri soggetti per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria, l'amministrazione aggiudicatrice può esigere che l'operatore economico e i soggetti di cui sopra siano solidalmente responsabili dell'esecuzione del contratto.

Alle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici di cui all'articolo 19, paragrafo 2, può fare valere le capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti».

- 10 L'articolo 65 di tale direttiva si riferisce alla «[r]iduzione del numero di candidati altrimenti qualificati da invitare a partecipare».

Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7

- 11 Il regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione, del 5 gennaio 2016, che stabilisce il modello di formulario per il documento di gara unico europeo (GU 2016, L 3, pag. 16) al considerando 1 enuncia quanto segue:

«Uno dei principali obiettivi delle direttive [2014/24] e 2014/25/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243),] è ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle amministrazioni aggiudicatrici, sugli enti aggiudicatori e sugli operatori economici, non da ultimo le piccole e medie imprese. Il [DGUE]

costituisce uno degli elementi fondamentali a tal fine. È pertanto opportuno elaborare il modello di formulario per il DGUE in modo tale da eliminare la necessità di produrre un considerevole numero di certificati o altri documenti relativi ai criteri di esclusione e di selezione. Nel perseguimento della stessa finalità il modello di formulario dovrebbe fornire altresì le pertinenti informazioni sui soggetti delle cui capacità si avvale un operatore economico, in modo che la verifica di tali informazioni possa essere effettuata contestualmente alla verifica relativa all'operatore economico principale e alle medesime condizioni».

- 12 L'allegato 1, intitolato «Istruzioni», di tale regolamento di esecuzione, al suo diciottesimo comma enuncia quanto segue:

«L'operatore economico che partecipa per proprio conto ma che fa affidamento sulle capacità di uno o più altri soggetti deve assicurarsi che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore riceva insieme al proprio DGUE un DGUE distinto che riporti le informazioni pertinenti (...) per ciascuno dei soggetti interessati».

- 13 L'allegato 2 di tale regolamento, intitolato «Modello di formulario per il [DGUE]», contiene una parte II relativa alle «[i]nformazioni sull'operatore economico», il cui punto C, a sua volta intitolato «Informazioni sull'affidamento sulle capacità di altri soggetti», prevede quanto segue:

C: INFORMAZIONI SULL'AFFIDAMENTO SULLE CAPACITÀ DI ALTRI SOGGETTI

Affidamento:	Risposta:
L'operatore economico fa affidamento sulle capacità di altri soggetti per soddisfare i criteri di selezione della parte IV e rispettare i criteri e le regole (eventuali) della parte V?	☐ Sì ☐ No

In caso affermativo, presentare per ciascuno dei soggetti interessati un DGUE distinto, debitamente compilato e firmato dai soggetti interessati, con le informazioni richieste dalle **sezioni A e B della presente parte e dalla parte III**.

Si noti che dovrebbero essere indicati anche i tecnici o gli organismi tecnici che non facciano parte integrante dell'operatore economico, in particolare quelli responsabili del controllo della qualità e, per gli appalti pubblici di lavori, quelli di cui l'operatore economico disporrà per l'esecuzione dell'opera.

Se pertinente per le capacità specifiche su cui l'operatore economico fa affidamento, fornire per ciascuno dei soggetti interessati le informazioni delle parti IV e V ⁽¹²⁾.

Diritto portoghese

- 14 L'articolo 57, intitolato «Documenti dell'offerta», del Código dos Contratos Públicos (codice degli appalti pubblici), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «CCP»), al paragrafo 1 così dispone:

«1. L'offerta è composta dai seguenti documenti:

- a) la dichiarazione di cui all'allegato I del presente codice, di cui costituisce parte integrante;
- b) i documenti che, tenuto conto dell'oggetto dell'appalto da concludere e degli aspetti della sua esecuzione che in base al capitolato d'onere sono soggetti alla concorrenza, contengono le caratteristiche dell'offerta secondo cui l'offerente è disposto ad attribuire un appalto;
- c) i documenti richiesti dal bando di gara o dall'invito a presentare offerte contenenti le modalità o le condizioni relative agli aspetti dell'esecuzione dell'appalto che in base al capitolato d'onere non sono soggetti alla concorrenza, alle quali l'amministrazione aggiudicatrice intende vincolare l'offerente».

- 15 L'articolo 70 del CCP, intitolato «Analisi delle offerte», al paragrafo 2, lettera a), così dispone:

«Sono escluse le offerte la cui analisi rivela:

- a) che esse violano manifestamente l'oggetto dell'appalto da concludere o che non presentano una delle caratteristiche o una delle modalità o delle condizioni di cui all'articolo 57, paragrafo 1,

rispettivamente lettere b) e c)».

- 16 L'articolo 72 del CCP, intitolato «Chiarimenti e regolarizzazione delle offerte e delle candidature», al paragrafo 3, lettera a), prevede quanto segue:

«La commissione giudicatrice chiede ai candidati e agli offerenti di regolarizzare, entro un termine massimo di cinque giorni, le irregolarità formali delle loro candidature e delle loro offerte che devono essere corrette, qualora la regolarizzazione non sia tale da modificarne il contenuto stesso e non violi i principi di parità di trattamento e di concorrenza; tali irregolarità comprendono in particolare:

- a) la mancata presentazione o la presentazione inesatta di documenti che si limitano a provare fatti o qualifiche anteriori alla data di presentazione della candidatura o dell'offerta, comprese le dichiarazioni di cui agli allegati I e V del presente codice o il [DGUE]».

- 17 L'articolo 146 del CCP, intitolato «Relazione preliminare», al paragrafo 2, lettera d), dispone quanto segue:

«Nella relazione preliminare menzionata nel paragrafo precedente, la commissione giudicatrice propone altresì, motivandola, l'esclusione delle offerte:

(...)

- d) che non contengono tutti i documenti richiesti a norma dell'articolo 57, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 57 *bis*, paragrafo 1».

- 18 L'articolo 168 del CCP, intitolato «Documenti della candidatura», al paragrafo 4 prevede quanto segue:

«Qualora, per soddisfare i requisiti minimi di capacità tecnica, il candidato ricorra a terzi, indipendentemente dai legami che lo uniscono a questi ultimi, in particolare quello del subappalto, la candidatura corrispondente contiene anche una dichiarazione con la quale tali terzi si impegnano senza riserve a eseguire taluni servizi oggetto dell'appalto da concludere».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 19 Con decisione del 29 maggio 2023, il consiglio di amministrazione della LIPOR ha indetto una gara d'appalto aperta con pubblicità internazionale per l'aggiudicazione di un appalto di servizi relativo al trasporto e alla collocazione in discarica, in un impianto per rifiuti non pericolosi, di 75 000 tonnellate di rifiuti provenienti da un impianto di valorizzazione energetica.

- 20 L'articolo 9, intitolato «Documenti dell'offerta», del bando di gara prevedeva, al suo paragrafo 1, lettere da a) a c), e l), che, conformemente all'articolo 57 del CCP, le offerte devono comprendere rispettivamente il DGUE, una dichiarazione indicante il prezzo proposto, un'autodichiarazione relativa al rispetto degli obblighi di legge in materia di impiego di lavoratori migranti e, in caso di ricorso a subappaltatori, una dichiarazione indicante le prestazioni subappaltate, accompagnata dall'impegno dei subappaltatori a eseguire i lavori loro affidati.

- 21 In forza dell'articolo 15, relativo alle «Precisazioni sulle offerte», di tale bando di gara, l'amministrazione aggiudicatrice può, sulla base dell'articolo 72, paragrafo 1, del CCP, chiedere agli offerenti i chiarimenti che ritiene necessari per l'analisi e la valutazione delle offerte.

- 22 È inoltre previsto, in applicazione dell'articolo 72, paragrafo 2, del CCP, che le precisazioni fornite da un offerente costituiscano parte integrante dell'offerta, a condizione che non contraddicano gli elementi in essa contenuti, non ne modifichino né completino le caratteristiche e non mirino a porre rimedio a omissioni che comportano l'esclusione dell'offerta ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 2, lettera a), del CCP.

- 23 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la PreZero ha presentato un'offerta per un importo di EUR 4 800 000, mentre l'offerta della Semural ammontava a EUR 4 794 500.

- 24 La LIPOR ha ammesso queste due offerte, dopo aver invitato la PreZero, conformemente all'articolo 72, paragrafo 3, del CCP, a sanare un'irregolarità, anteriore alla presentazione della sua offerta, consistente nel fatto che il DGUE era stato compilato in modo errato. La PreZero ha proceduto a tale regolarizzazione entro il termine impartito.
- 25 Nella sua relazione preliminare, la LIPOR ha classificato l'offerta della PreZero al primo posto, davanti a quella di Semural.
- 26 La Semural ha contestato tale classificazione dinanzi alla LIPOR. Essa ha sostenuto che la PreZero avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di aggiudicazione di cui al procedimento principale per inosservanza dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera l), delle regole del bando di gara nonché dell'articolo 57, paragrafo 1, lettera c), del CCP. Essa ha fatto valere, da un lato, che la PreZero non aveva presentato né una dichiarazione di subappalto relativa alla Valor RIB – Indústria de Resíduos Lda. (in prosieguo: la «Valor RIB») né una dichiarazione di impegno di quest'ultima, ove la mancata presentazione di una simile dichiarazione costituirebbe, in forza dell'articolo 146, paragrafo 2, lettera d), di tale codice, un motivo di esclusione dell'offerta della PreZero. La Semural fa valere, dall'altro lato, che la PreZero non aveva nemmeno allegato alla sua offerta il DGUE della Valor RIB o di qualsiasi altro subappaltatore, il che costituirebbe anch'esso un motivo di esclusione della sua offerta che non può essere regolarizzato.
- 27 Nella sua relazione finale del 21 luglio 2023, la LIPOR ha ritenuto che sarebbe manifestamente eccessivo qualificare la Valor RIB come subappaltatore, dal momento che la PreZero aveva indicato, nella sua offerta, di detenere la totalità del capitale sociale della Valor RIB. Essa ha rilevato che tali informazioni erano pubbliche e potevano essere verificate mediante una rapida consultazione degli atti della società messi a disposizione dal Ministero della Giustizia. Essa ne ha dedotto che, anche se la Valor RIB costituisce formalmente un soggetto giuridico distinto dalla PreZero, sarebbe eccessivo ritenere che si tratti di una situazione di subappalto. Secondo la LIPOR, sarebbe del resto insolito esigere da una semplice società figlia che essa si impegni a eseguire i lavori affidatili dalla sua società madre. In pratica, la PreZero non si sarebbe affidata a un terzo per l'esecuzione di una parte dell'appalto di cui trattasi, ma mobiliterebbe semplicemente risorse che le appartengono integralmente, sia pure indirettamente.
- 28 La LIPOR ha aggiunto che l'obbligo di presentare dichiarazioni di impegno dei subappaltatori mira a prevenire il rischio che gli offerenti designino subappaltatori senza disporre, fin dall'inizio, di garanzie quanto alla loro partecipazione effettiva all'esecuzione delle prestazioni. Un simile rischio sarebbe, nel caso di specie, escluso, poiché, a suo avviso, sarebbe inimmaginabile che la Valor RIB rifiuti di collocare in discarica i rifiuti conferiti dalla PreZero, dato che quest'ultima detiene la totalità del suo capitale sociale e, di conseguenza, il potere decisionale in seno alla Valor RIB.
- 29 Pertanto, tenuto conto dei legami di capitale che uniscono la PreZero e la Valor RIB, la presentazione di una dichiarazione di impegno di quest'ultima, allegata all'offerta, costituirebbe solo una formalità non essenziale, la cui assenza non osterebbe alla verifica della conformità dell'offerta ai requisiti del bando di gara.
- 30 Sulla base di tali considerazioni, la LIPOR ha respinto la domanda della Semural, ha mantenuto la graduatoria iniziale delle offerte e proposto di aggiudicare l'appalto in questione alla PreZero.
- 31 Nella riunione del 31 luglio 2023 il consiglio di amministrazione della LIPOR ha approvato le conclusioni della relazione finale del 21 luglio 2023 e ha aggiudicato l'appalto alla PreZero.
- 32 La Semural ha adito il Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Tribunale amministrativo e tributario di Porto, Portogallo) con un ricorso amministrativo nell'ambito di un contenzioso precontrattuale contro la LIPOR diretto, in primo luogo, all'annullamento della decisione di aggiudicazione alla PreZero dell'appalto di cui al procedimento principale, in secondo luogo, all'esclusione dell'offerta di quest'ultima, in terzo luogo, a che l'appalto le sia aggiudicato e, in quarto luogo, in subordine, a far dichiarare illegittimo il modello di valutazione.
- 33 Con sentenza del 9 novembre 2023 tale giudice ha accolto il ricorso della Semural. Tale sentenza è stata confermata in appello da una sentenza del 16 febbraio 2024 del Tribunal Central Administrativo

Norte (Tribunale amministrativo centrale Nord, Portogallo).

- 34 La LIPOR ha quindi proposto un ricorso per cassazione di tale sentenza dinanzi al Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo), giudice del rinvio. Essa sostiene che un soggetto detenuto al 100% dall'offerente non può essere considerato un subappaltatore e che, di conseguenza, i requisiti di legge propri delle situazioni di subappalto non gli sono applicabili.
- 35 Il giudice del rinvio sottolinea che la PreZero detiene l'intero capitale sociale della Valor RIB e che l'autorizzazione alla gestione della discarica, l'autorizzazione ambientale e la licenza di esercizio della Valor RIB sono state versate agli atti. Esso rileva inoltre che, nella sentenza del 10 novembre 2022, Taxi Horn Tours (C-631/21, EU:C:2022:869, punto 60), la Corte ha statuito che se, per l'esecuzione di un appalto pubblico, un'impresa comune considera di dover fare appello alle risorse proprie di taluni soci, si deve ritenere che essa faccia affidamento sulle capacità di altri soggetti, ai sensi dell'articolo 63 della direttiva 2014/24, e deve allora presentare non soltanto il proprio DGUE, ma anche quello di ciascuno dei soci sulle capacità dei quali intende fare affidamento.
- 36 Tale giudice si chiede tuttavia se tale interpretazione sia applicabile a una situazione in cui un operatore economico intenda utilizzare, ai fini dell'esecuzione di un appalto, le attrezzature e i servizi di un'altra società di cui detiene il 100% del capitale, di cui è l'unico socio e di cui uno degli amministratori è anche amministratore dell'operatore economico stesso.
- 37 In tali circostanze, il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se il disposto dell'articolo 63, paragrafo 1, della direttiva [2014/24] debba essere interpretato nel senso che si qualifica come affidamento sulle capacità di altri soggetti una situazione in cui un operatore economico intende utilizzare, nell'esecuzione di un appalto, le attrezzature di un'impresa (persona giuridica distinta) di cui esso detiene il 100% del capitale sociale e in cui uno degli amministratori è anche amministratore dell'operatore economico.
- 2) Qualora si ritenga soddisfatto il requisito normativo relativo all'affidamento sulle capacità di altri soggetti, se la mancata presentazione, da parte dell'operatore economico, del [DGUE] dell'impresa da esso detenuta al 100% insieme all'offerta debba essere sanzionata con l'esclusione dalla procedura di gara».
- 38 Con decisione del 24 febbraio 2025 del presidente della Corte, la richiesta del giudice del rinvio di trattare la presente causa secondo il procedimento accelerato è stata respinta.

Sulla prima questione

- 39 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 63, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che si deve ritenere che una società madre faccia affidamento sulle capacità di altri soggetti, ai sensi di tale disposizione, qualora intenda utilizzare, per l'esecuzione di un appalto pubblico, le capacità di una società figlia di cui essa detiene la totalità del capitale.
- 40 L'articolo 63, paragrafo 1, primo comma, prima frase, di tale direttiva conferisce a un operatore economico il diritto di fare affidamento, per un determinato appalto, sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi, al fine di soddisfare sia i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 3, di detta direttiva sia i criteri relativi alle capacità tecniche e professionali stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 4, della medesima direttiva (v. segnatamente sentenza del 3 giugno 2021, Rad Service e a., C-210/20, EU:C:2021:445, punto 30, nonché ordinanza del 10 gennaio 2023, Ambisig, C-469/22, EU:C:2023:25, punto 23).
- 41 Poiché il diritto di un operatore economico di fare affidamento sulle capacità di altri soggetti può essere esercitato, ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, primo comma, prima frase, della direttiva 2014/24, «a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi», l'affidamento sulle

capacità di una società figlia, anche quando la società madre detiene il 100% del suo capitale, rientra nell'affidamento sulle capacità di «altri soggetti», ai sensi di tale disposizione.

- 42 Tale interpretazione è corroborata dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 10, di tale direttiva, che definisce l'«operatore economico» come «una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offra sul mercato la realizzazione di lavori e/o di un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi». Orbene, il considerando 14 di detta direttiva, che chiarisce la portata di tale definizione, indica che la nozione di «operatori economici» dovrebbe «essere interpretata in senso ampio» e menziona espressamente le filiali.
- 43 Inoltre, l'argomento della PreZero, consistente nel trasporre al settore degli appalti pubblici la nozione di «unità economica» elaborata dalla Corte nella sua giurisprudenza relativa all'articolo 101 TFUE, non può essere accolto.
- 44 Risulta infatti da una giurisprudenza costante che la personalità giuridica propria di una società figlia non osta, di per sé, a che il suo comportamento sia imputato alla società madre, in particolare qualora tale società figlia, pur avendo personalità giuridica distinta, non determini in modo autonomo la sua linea di condotta sul mercato, ma si attenga, in sostanza, alle istruzioni della sua società madre. In ragione dell'unità di questo complesso, l'attività delle società figlie può essere imputata, in determinati casi, alla società madre. Stando così le cose, la formale separazione delle società, conseguente alla loro personalità giuridica distinta, non esclude l'unità del loro comportamento sul mercato, per quanto riguarda l'applicazione delle regole di concorrenza (v. segnatamente sentenze del 14 luglio 1972, Imperial Chemical Industries/Commissione, 48/69, EU:C:1972:70, punti 132, 133, 135 e 140, nonché del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punti 41 e 43).
- 45 La Corte ha anche precisato, al punto 60 della sentenza del 10 settembre 2009, Akzo Nobel e a./Commissione (C-97/08 P, EU:C:2009:536), che, nel caso in cui in cui una società madre detenga il 100% del capitale della propria società figlia che abbia infranto le regole di concorrenza dell'Unione europea, esiste una presunzione semplice secondo cui detta società madre esercita un'influenza determinante sul comportamento della propria società figlia.
- 46 Tale giurisprudenza non può tuttavia essere trasposta al settore dell'aggiudicazione degli appalti pubblici, dal momento che la nozione di «unità economica», ai sensi di tale giurisprudenza, ha come finalità principale quella di garantire l'effettività dell'attuazione delle regole di concorrenza dell'Unione da parte delle autorità pubbliche (*public enforcement*), evitando che grandi gruppi utilizzino la costituzione di società figlie per sfuggire a pesanti sanzioni in caso di violazione di tali regole. Orbene, una simile finalità è estranea al diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici.
- 47 L'effetto utile delle norme che disciplinano l'aggiudicazione degli appalti pubblici richiede, al contrario, che l'amministrazione aggiudicatrice disponga di una conoscenza il più possibile esatta e completa della situazione di ciascun operatore economico che chieda di partecipare a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico o che intenda presentare un'offerta, al fine di assicurarsi della sua integrità e della sua affidabilità e, pertanto, che non sia venuto meno il rapporto di fiducia con l'operatore economico in questione (v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 2022, Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, punto 49).
- 48 Pertanto, qualora una società madre indichi nella sua offerta che intende affidare l'esecuzione dell'appalto pubblico di cui trattasi a una delle sue società figlie precisamente identificate, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di verificare, da un lato, l'idoneità di tale società figlia ai sensi dell'articolo 58 della direttiva 2014/24 (v., per analogia, sentenza del 14 aprile 1994, Ballast Nedam Groep, C-389/92, EU:C:1994:133, punti 15 e 16), e, dall'altro, l'assenza, nei suoi confronti, di motivi di esclusione ai sensi dell'articolo 57 di tale direttiva.
- 49 Ne consegue che, a differenza dell'approccio adottato nel diritto della concorrenza dell'Unione, il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici, e in particolare l'articolo 63, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/24, si basano su una concezione della nozione di «altri soggetti» fondata principalmente sulla personalità giuridica degli operatori economici in questione. Orbene, per definizione, un'unità economica, ai sensi dell'articolo 101 TFUE, è composta da più persone fisiche o

giuridiche e non fa venir meno l'identità giuridica di ciascuna di esse. Pertanto, ai fini dell'applicazione della direttiva 2014/24, una società figlia detenuta al 100% dalla sua società madre rimane un «altro soggetto» distinto da quest'ultima.

- 50 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 63, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che una società madre fa affidamento sulle capacità di altri soggetti quando intende utilizzare, per l'esecuzione di un appalto pubblico, le capacità di una società figlia di cui essa detiene la totalità del capitale.

Sulla seconda questione

- 51 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 56, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che una società madre, che intende fare affidamento sulle capacità di una società figlia di cui detiene la totalità del capitale e di cui uno degli amministratori è anche amministratore della società madre, deve essere esclusa da una procedura di gara d'appalto per il solo motivo che essa non ha allegato alla sua offerta il DGUE di tale società figlia.
- 52 Dall'articolo 59, paragrafo 1, di tale direttiva risulta che il DGUE può perseguire, a seconda dei casi, alternativamente o cumulativamente, una o più delle tre finalità seguenti. Tale documento costituisce infatti un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare che si sostituisce ai certificati rilasciati da autorità pubbliche o da terzi al fine di stabilire che l'operatore economico in questione non è interessato da uno dei motivi di esclusione dalla procedura di appalto di cui all'articolo 57 di detta direttiva, che esso soddisfa i criteri di selezione definiti a norma dell'articolo 58 di detta direttiva e, se del caso, che soddisfa le norme e i criteri oggettivi fissati a norma dell'articolo 65 della medesima direttiva (v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 2022, Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, punto 48).
- 53 Occorre tuttavia rilevare che la seconda questione si basa sull'ipotesi che un operatore economico che intenda fare affidamento sulle capacità di altri soggetti sia tenuto a presentare il DGUE di ciascuno di tali soggetti.
- 54 Orbene, come risulta dall'articolo 60, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 63, paragrafo 1, primo comma, di quest'ultima, gli operatori economici possono ricorrere a qualsiasi mezzo idoneo per dimostrare all'amministrazione aggiudicatrice che disporranno delle risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto pubblico di cui trattasi, in particolare producendo l'impegno di tali soggetti a tal fine.
- 55 Poiché il principio applicabile è quello della libertà della prova, non si può richiedere che un candidato o un offerente presenti all'amministrazione aggiudicatrice un DGUE per sé stesso nonché un DGUE per ciascuno dei soggetti sulle cui capacità intende fare affidamento.
- 56 È vero che, come enunciato dal considerando 1 del regolamento di esecuzione 2016/7, il DGUE costituisce uno degli elementi fondamentali al fine perseguito dal legislatore dell'Unione, in particolare attraverso la direttiva 2014/24, consistente nel ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle amministrazioni aggiudicatrici, sugli enti aggiudicatori e sugli operatori economici, non da ultimo le PME.
- 57 In tale prospettiva, prevedendo che, al momento della presentazione delle domande di partecipazione o di offerte, le amministrazioni aggiudicatrici «accettano» il DGUE, l'articolo 59, paragrafo 1, primo comma, di tale direttiva si limita a considerare l'ipotesi, del resto più frequente, in cui il candidato o l'offerente abbia scelto di ricorrere a una simile modalità di prova (v., in tal senso, ordinanza del 10 gennaio 2023, Ambisig, C-469/22, EU:C:2023:25, punto 24).
- 58 Un operatore economico può tuttavia decidere di produrre, al posto del DGUE, i certificati rilasciati da autorità pubbliche o da terzi attestanti in particolare che non solo egli stesso, ma anche i soggetti sulle cui capacità intende fare affidamento non sono interessati da un motivo di esclusione di cui all'articolo 57 di detta direttiva e/o che soddisfano i criteri di selezione stabiliti a norma dell'articolo 58 della medesima.

- 59 Ne consegue, nel caso di specie, che, se l'autorizzazione alla gestione della discarica, l'autorizzazione ambientale e la licenza di esercizio della Valor RIB che la PreZero ha allegato alla sua offerta erano sufficienti a dimostrare che tale società figlia soddisfaceva i criteri di selezione qualitativa fissati conformemente all'articolo 58 della direttiva 2014/24, la PreZero non era tenuta a fornire un DGUE per dimostrare il rispetto di tali criteri. Inoltre, poiché la gestione della società figlia è assicurata da un amministratore unico che è anche amministratore della società madre, il DGUE di quest'ultima è idoneo a dimostrare che tale persona non è interessata da uno dei motivi di esclusione previsti all'articolo 57 di tale direttiva. Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se ciò avviene nel caso di specie.
- 60 Per contro, se i documenti di cui ai punti 35 e 59 della presente sentenza non fossero sufficienti per ovviare alla mancanza del DGUE della Valor RIB, spettava alla PreZero, in applicazione dell'allegato 2, parte II, punto C, del regolamento di esecuzione 2016/7, in combinato disposto con il diciottesimo comma dell'allegato 1 di tale regolamento di esecuzione nonché con il considerando 84, terzo comma, e con l'articolo 59, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2014/24, trasmettere all'amministrazione aggiudicatrice un DGUE distinto contenente le informazioni pertinenti per ciascuno dei soggetti di cui intendeva utilizzare le capacità.
- 61 In ogni caso, dall'articolo 56, paragrafo 3, di tale direttiva risulta chiaramente che «[s]e le informazioni o la documentazione che gli operatori economici devono presentare sono o sembrano essere incomplete o non corrette, o se mancano documenti specifici, le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere, salvo disposizione contraria del diritto nazionale che attua la presente direttiva, agli operatori economici interessati di presentare, integrare, chiarire o completare le informazioni o la documentazione in questione entro un termine adeguato, a condizione che tale richiesta sia effettuata nella piena osservanza dei principi di parità di trattamento e trasparenza».
- 62 Al riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che l'articolo 72, paragrafo 3, lettera a), del CCP offre esplicitamente ai candidati e agli offerenti la possibilità di porre rimedio alle irregolarità formali che inficiano le loro candidature o le loro offerte, qualora la regolarizzazione non sia tale da modificarne il contenuto stesso e non violi i principi di parità di trattamento e di concorrenza. Inoltre, tale disposizione menziona, tra le irregolarità che possono essere sanate, la mancata presentazione o la presentazione inesatta di documenti aventi unicamente lo scopo di accertare fatti o qualifiche anteriori alla data di presentazione della candidatura o dell'offerta, in particolare il DGUE.
- 63 Essendo così possibile sanare la mancata trasmissione del proprio DGUE da parte di un candidato o di un offerente, lo stesso deve valere quando l'omissione riguarda la trasmissione del DGUE di una società figlia sulle cui capacità il candidato o l'offerente intende fare affidamento.
- 64 In secondo luogo, l'attuazione di una simile regolarizzazione sarebbe conforme ai principi di parità di trattamento e di trasparenza, qualora, da un lato, il candidato o l'offerente abbia indicato, nella sua candidatura o nella sua offerta, che intendeva fare affidamento sul soggetto il cui DGUE non è stato trasmesso e, dall'altro, che si tratta, come previsto dall'articolo 72, paragrafo 3, lettera a), del CCP, di fornire la prova di fatti o di qualità anteriori alla data di presentazione della candidatura o dell'offerta.
- 65 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 56, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che una società madre, che intenda fare affidamento sulle capacità di una società figlia di cui detiene la totalità del capitale e di cui uno degli amministratori è anche amministratore della società madre, non può essere esclusa da una gara d'appalto per il solo motivo che non ha allegato alla sua offerta il DGUE di tale società figlia, omissione che può essere oggetto di regolarizzazione purché nessuna disposizione del diritto nazionale vi osti e tale regolarizzazione sia attuata nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza.

Sulle spese

- 66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 63, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE,**

deve essere interpretato nel senso che:

una società madre fa affidamento sulle capacità di altri soggetti quando intende utilizzare, per l'esecuzione di un appalto pubblico, le capacità di una società figlia di cui essa detiene la totalità del capitale.

- 2) **L'articolo 56, paragrafo 3, della direttiva 2014/24**

deve essere interpretato nel senso che:

una società madre, che intenda fare affidamento sulle capacità di una società figlia di cui detiene la totalità del capitale e di cui uno degli amministratori è anche amministratore della società madre, non può essere esclusa da una gara d'appalto per il solo motivo che non ha allegato alla sua offerta il documento di gara unico europeo (DGUE) di tale società figlia, omissione che può essere oggetto di regolarizzazione purché nessuna disposizione del diritto nazionale vi osti e tale regolarizzazione sia attuata nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza.

Firme

* [Lingua processuale: il portoghese.](#)