

TAR Lazio, Sezione Seconda, Sentenza n. 5142 del 18 marzo 2026

Appalti pubblici – Servizi tecnici – Ribasso del 100% sulla quota ribassabile del 35% –
Ammissibilità

Publicato il 18/03/2026

N. 05142/2026 REG.PROV.COLL.

N. 12778/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12778 del 2025, proposto da (...) S.p.A., in proprio e in qualità di mandataria del costituendo RTI con la (...) S.r.l, nonché dalla stessa (...) S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. (...) e dal prof. avv. (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...), in persona del Sindaco rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e in qualità di mandataria capogruppo del RTI costituendo con le imprese mandanti (...) S.p.a. (...), (...) S.r.l. e (...) S.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

(...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Rti (...) Soc. Coop. Coop, Rti (...) S.r.l., (...) S.r.l., (...) S.r.l., Consorzio (...), (...) S.r.l., (...) S.p.A., (...) S.p.A., (...) S.r.l., (...) S.r.l., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione della sua esecuzione o adozione delle più opportune misure cautelari;

(con riferimento al Lotto 1)

- della Determinazione Dirigenziale della Direzione Viabilità e Mobilità della (...) di aggiudicazione della procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro con più operatori economici per l'affidamento degli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla messa in sicurezza delle strade di competenza della (...) Dipartimento II PA VSFQ 12/25/D2, del Lotto 1 RU 3664 Strade di competenza del Servizio 2 (Viabilità zona Nord) Area 1, CIG (...) (Doc. 1);

- della Determinazione Dirigenziale della Direzione Viabilità e Mobilità della (...) di aggiudicazione della procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro con più operatori economici per l'affidamento degli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla messa in sicurezza delle strade di competenza della (...) Dipartimento II PA VSFQ 12/25/D2 del Lotto 2 RU 3665 Strade di competenza del Servizio 2 (Viabilità zona Nord) Area 2, CIG (...) (Doc. 2);

- della Determinazione Dirigenziale della Direzione Viabilità e Mobilità della (...) di aggiudicazione della procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro con più operatori economici per l'affidamento degli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla messa in sicurezza delle strade di competenza della (...) Dipartimento II PA VSFQ 12/25/D2, del Lotto 3 RU 3647 Strade di competenza del Servizio 3 (Viabilità zona Sud) Area 3, CIG (...) (Doc. 3);

- della Determinazione Dirigenziale della Direzione Viabilità e Mobilità della (...) di aggiudicazione della procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro

con più operatori economici per l'affidamento degli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla messa in sicurezza delle strade di competenza della (...) Dipartimento II PA VSFQ 12/25/D2 del Lotto 4 RU 3560 strade di competenza del Servizio 3 (Viabilità zona Sud) Area 4, CIG (...) (Doc. 4);

- delle graduatorie provvisorie dei quattro Lotti redatte all'esito delle operazioni di valutazione dei punteggi tecnici e di valutazione delle offerte economiche (Doc. 6)

- della relativa comunicazione di aggiudicazione ex art. 90 del d.lgs. n. 36/23 (Doc. 7)

- della proposta di aggiudicazione con riferimento alle Suddette Determinazioni Dirigenziali, di cui al verbale del 28 luglio 2025 (Doc. 8);

- delle determinazioni con le quali l'ATI (...) S.r.l è stata ammessa alla prosecuzione delle operazioni di gara all'esito della seduta pubblica dell'apertura delle buste contenenti l'offerta economica e non si è provveduto alla sua esclusione, dopo aver constatato il mancato rispetto di quanto imposto dall'art. 12.3 del Disciplinare di gara, di cui al verbale del 23 luglio 2025 (Doc. 9);

- degli atti preordinati connessi, presupposti e consequenziali, anche al momento attuale non conosciuti

nonché

- per la declaratoria di inefficacia di tutti i provvedimenti di aggiudicazione definitiva sopra meglio specificato e per la declaratoria di nullità ed inefficacia di tutti i contratti, inerenti la gara sopraindicata con riferimento di tutti e quattro i Lotti dell'Accordo quadro, ove stipulati anche in corso di giudizio

e conseguente subentro dell'odierna ATI ricorrente in particolare in posizione utile nella graduatoria per l'aggiudicazione del Lotto 2 sopra meglio identificato;

e per la conseguente condanna della stazione appaltante al risarcimento del danno in forma specifica o, in subordine, qualora non sia possibile il subentro in ragione del tempo decorso, per equivalente economico, nella misura che verrà indicata nel

corso del giudizio e pari al mancato utile derivante dalla commessa nella misura minima del 13% dell'importo a base di gara, o in via subordinata eventualmente parametrato alla perdita di chances, o nella diversa misura che verrà ritenuta di giustizia ai sensi e per gli effetti dell'art. 1226 c.c., oltre alle spese per la partecipazione alla procedura, rivalutazione ed interessi nella misura che verrà ritenuta di giustizia o in ogni caso con determinazione equitativa ai sensi e per gli effetti dell'art. 1226 c.c.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) e delle parti controinteressate;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026 la dott.ssa Annamaria Gigli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso depositato il 24/10/2025 (...) S.p.A., in proprio e in qualità di mandataria del costituendo RTI con la (...) S.r.l, nonché la stessa (...) S.r.l. hanno agito per l'annullamento degli atti di gara di cui in epigrafe, nonché per il conseguente subentro nel contratto o il risarcimento del danno.

In particolare, le istanti hanno evidenziato l'illegittimità della mancata esclusione dell'impresa controinteressata (...) S.r.l. dalla graduatoria relativa al Lotto 2, sul presupposto della presunta inammissibilità della sua offerta economica.

2. Le istanti si sono affidate al seguente unico motivo di ricorso:

I. *Violazione e falsa applicazione lex di gara ed in particolare dell'art. 12.3 del disciplinare di gara. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e sviamento. Eccesso di potere per irragionevolezza, perplessità, illogicità, falsi presupposti in fatto, violazione della par condicio. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. n.*

241/1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 107 del d.lgs. n.36/23 nonché dell'art. 41 commi 15, 15 bis e ter del d.lgs. n. 36/23. Violazione e falsa applicazione della l. n. 49/23 in materia di equo compenso.

3. (...) si è costituita in giudizio il 28/10/2025; la controinteressata (...) S.r.l. il 30/10/2025 (di seguito solo società (...)), in proprio e in qualità di mandataria capogruppo del RTI costituendo (con le imprese mandanti di cui in epigrafe); in data 30/10/2025 si è costituita nel giudizio anche la società (...) S.r.l., qualificatasi prima graduata nel Lotto 4.

4. La parte resistente e le controinteressate hanno chiesto di respingere integralmente il ricorso, evidenziandone l'inammissibilità nonché l'infondatezza, come da scritti difensivi in atti.

5. Alla camera di consiglio del 3/12/2025 le ricorrenti hanno rinunciato alla sospensiva.

6. All'esito della udienza pubblica del 11/3/2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. È posta all'attenzione del Collegio la legittimità degli atti gravati relativi alla procedura aperta (Bando di gara pubblicato con avviso del 18/03/2025) per la conclusione di un accordo quadro con più operatori economici, per l'affidamento degli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla messa in sicurezza delle strade di competenza della "(...) Dipartimento II - Viabilità e Mobilità", suddiviso in quattro lotti. Questi ultimi sono da aggiudicarsi ciascuno mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del rapporto qualità/prezzo, secondo i criteri di valutazione e la relativa ponderazione indicati nei documenti di gara. L'accordo quadro, inoltre, è aggiudicato, per ciascun lotto, a tre operatori economici secondo le modalità e percentuali descritte nel Capitolato, che prevede altresì meccanismi di esclusione laddove si verifichi la presenza dello stesso operatore nella graduatoria in più lotti da quello in cui ha una posizione inferiore, come meglio dettagliato negli atti di gara.

7.1 Nell'ambito dell'appalto sono, ancora, oggetto di affidamento la sola esecuzione dei lavori ovvero, i servizi tecnici di progettazione esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione dei lavori (di seguito PE e CSP).

8. Proprio con riferimento a tale previsione, con un unico motivo di ricorso, parte ricorrente ha dedotto la violazione della *lex specialis* di gara, in particolare dell'art. 12.3 del Disciplinare. Secondo le istanti tale previsione disporrebbe che il ribasso percentuale unico offerto sulla quota parte del 35% dell'importo dei servizi tecnici, come determinato in sede di contratto applicativo per il caso di appalto integrato, non possa essere pari a zero o a cento, sicché, per l'effetto, andrebbe escluso il concorrente che non si adegui ai predetti limiti del ribasso per mancato rispetto delle modalità di presentazione e di formulazione dell'offerta.

8.1 Nello specifico, atteso che la società (...), collocatasi al secondo posto nella graduatoria del lotto 4, aveva offerto per tutti e quattro i lotti un ribasso del 100% della predetta quota del 35%, la stessa avrebbe dovuto essere escluso da tutti i lotti, con conseguente subentro di parte ricorrente, per effetto dell'articolato meccanismo di aggiudicazione dei singoli lotti previsto dal disciplinare, quale terzo classificato del Lotto 2.

8.2 Con il presente ricorso è stata dedotta l'illegittimità dell'esito della gara con riferimento al Lotto 1.

9. Il ricorso è inammissibile e, in ogni caso, infondato.

9.1 Come rilevato d'ufficio nella udienza pubblica del 11.3.2026, in via preliminare parte ricorrente difetta dell'interesse all'accoglimento del presente ricorso relativo al Lotto 1.

9.2 Per costante giurisprudenza amministrativa, l'interesse a ricorrere, quale *species* dell'interesse ad agire *ex* art. 100 c.p.c. (norma applicabile anche al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a.), deve avere le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, e deve consistere in una utilità

pratica, diretta ed immediata, che l'interessato può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice, sicché il provvedimento giudiziale a cui si aspira mediante la proposizione del ricorso amministrativo deve essere idoneo ad assicurare, direttamente ed immediatamente, l'utilità che la parte ricorrente assume esserle sottratta o negata o disconosciuta, non essendo a tal fine sufficiente il mero riferimento alla generica pretesa al rispetto di norme, svincolate dalla prospettazione di vizi dell'atto che incidono sulla sfera giuridica del ricorrente (v. da ultimo Cons. Stato, Sez. III, 20/02/2025, n. 1419).

9.3 Ebbene, le ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità degli atti della gara con riferimento al Lotto 1. Tuttavia, costituisce fatto non contestato che l'eventuale accoglimento del ricorso comporterebbe l'attribuzione alla parte istante di un punteggio idoneo a renderla potenziale aggiudicataria del solo Lotto 2.

Non si ravvisa, pertanto, alcun interesse alla coltivazione anche di questo giudizio relativo al Lotto 1, atteso che il ricorso non consentirebbe, comunque, all'operatore economico di ottenere alcun vantaggio con riferimento allo stesso, difettando del tutto i presupposti della concretezza e attualità dell'interesse ad agire.

9.4 Né rileva, in tal senso, la circostanza che l'accoglimento del ricorso potrebbe incidere anche sulle graduatorie degli altri lotti, diversi dal lotto 2, che subirebbero eventuali modifiche per i meccanismi di reciproca esclusione degli operatori che siano nella graduatorie di più lotti, come meglio dettagliato negli atti di gara: tali effetti conducono comunque ad un esito favorevole per la ricorrente, con l'inserimento in una posizione utile ai fini dell'accordo quadro, esclusivamente per il lotto 2.

10. Ciò chiarito, il ricorso è, in ogni caso, da respingere anche nel merito.

11. La questione oggetto di disamina attiene all'interpretazione della disciplina di gara al fine di accertare se, effettivamente, essa dispone la causa di esclusione invocata dalla ricorrente per estromettere la controinteressata.

11.1 Ai sensi del disciplinare in atti (v. all. 2 Amministrazione) l'offerta è individuata sulla base degli elementi di valutazione qualitativi (offerta tecnica - criteri da 1.1 a 1.6, 2 e 3 - massimo 80 punti) e quantitativi (offerta economica - criteri 4.1 e 4.2 - massimo 20 punti).

11.2 Con riferimento a questi ultimi si precisa che i 20 punti sono così suddivisi:

- per *“4.1 Ribasso percentuale offerto sull'importo dei lavori”* sono attribuiti *“Max punti 18”*;
- per *“4.2 Ribasso percentuale offerto sulla quota parte del 35% dell'importo dei servizi tecnici di P.E. e C.S.P.”* sono assegnati *“Max punti 2”*.

11.3 Nello stesso disciplinare, in seguito:

- al par. 12 sono disciplinati i *“Termini e modalità di presentazione dell'offerta”*;
- quindi, al par. *“12.3 C - BUSTA ECONOMICA (specifica per ciascun Lotto)”* sono presenti le corrette indicazioni per la compilazione di quest'ultima;
- ancora, di seguito a tali istruzioni, è contenuto l'inciso *“Il ribasso percentuale offerto non può essere pari a zero né a cento”*;
- infine, è precisato che *“Il mancato rispetto delle modalità di presentazione e di formulazione dell'offerta economica comporterà l'esclusione dalla gara”*.

12. In sintesi, la controversia attiene al range di “ribassabilità” della quota parte del 35% dell'importo dei servizi tecnici di cui al criterio 4.2 relativo all'offerta economica.

12.1 Secondo parte ricorrente:

- l'inciso contenuto nelle indicazioni per la compilazione della offerta *“Il ribasso percentuale offerto non può essere pari a zero né a cento”* dovrebbe essere riferito non all'offerta nel suo complesso, ma allo specifico ribasso di cui al criterio 4.2, ossia quella sulla quota parte del 35% dell'importo dei servizi tecnici di P.E. e C.S.P;
- tale conclusione sarebbe avvalorata dalla circostanza per cui il ribasso pari al 100% sarebbe in contrasto con il divieto di gratuità delle prestazioni di natura intellettuale e con i principi in ordine all'equo compenso di cui alla Legge n.

49/2023;

- per l'effetto ciò comporterebbe l'esclusione (o in subordine l'attribuzione del punteggio pari a zero) dell'operatore economico che proponga tale percentuale e quindi, nel caso in esame, la controinteressata (...), che ha proposto il ribasso del 100% della quota del 35% di cui sopra.

13. L'ermeneusi proposta non convince in considerazione dei plurimi criteri che governano l'interpretazione della disciplina di gara.

14. In primo luogo, secondo consolidata giurisprudenza (v. da ultimo Cons. Stato, Sez. V, 18/02/2026, n. 1286) nelle gare pubbliche, nell'interpretazione della *lex specialis* di gara, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti, e dunque, anzitutto, i criteri letterale e sistematico previsti dall'art. 1362 c.c. e dall'art. 1363 c.c., norma secondo cui *“le clausole del contratto si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo a ciascuna il senso che risulta dal complesso dell'atto”*.

14.1 Nel caso di specie, non sfugge la circostanza che:

- l'indicazione *“Il ribasso percentuale offerto non può essere pari a zero né a cento”* risulta al singolare e non al plurale sicché è da riferirsi all'offerta nel suo complesso, piuttosto che alle plurime componenti di cui ai par. 4.1 e 4.2;

- la stessa è inserita non in prossimità della disciplina di cui al par. *“4.2 Ribasso percentuale offerto sulla quota parte del 35% dell'importo dei servizi tecnici di P.E. e C.S.P.”* bensì nella successiva sezione, dedicata alla indicazione delle istruzioni relative alla compilazione materiale della busta economica;

- per il ribasso di cui al predetto paragrafo 4.2 sono assegnati dal disciplinare *“Max punti 2”* sicché, se si aderisse all'interpretazione della ricorrente, si arriverebbe alla paradossale conseguenza che il ribasso del 100% della quota del 35% comporterebbe l'esclusione *tout court* dell'operatore, mentre quello del 99% della stessa, di contro, l'attribuzione del punteggio massimo.

15. In secondo luogo, anche l'interpretazione funzionale-teleologica degli atti di gara, volta ad individuare il significato più coerente con la *ratio* della disposizione

interpretata, alla luce della normativa in materia, stride con la prospettiva di parte ricorrente.

15.1 Segnatamente, in tema di ammissibilità o meno del ribasso sull'importo dei servizi tecnici professionali nell'ambito di un appalto integrato, il legislatore è, di recente, intervenuto con il D.lgs. n. 209/2024, introducendo all'art. 41, Livelli e contenuti della progettazione, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, i commi da 15-*bis* a 15-*quater*.

15.2 In particolare, ai sensi del comma 15-*bis* dell'art. 41: *“In attuazione degli articoli 1, comma 2, primo periodo, e 8, comma 2, secondo periodo, i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'allegato I.13 sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara per gli affidamenti di cui all'articolo 108, comma 2, lettera b), comprensivo dei compensi, nonché delle spese e degli oneri accessori, fissi e variabili. Le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei predetti contratti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei seguenti criteri:*

- a) per il 65 per cento dell'importo determinato ai sensi del primo periodo, l'elemento relativo al prezzo assume la forma di un prezzo fisso, secondo quanto previsto dall'articolo 108, comma 5;*
- b) il restante 35 per cento dell'importo da porre a base di gara può essere assoggettato a ribasso in sede di presentazione delle offerte. La stazione appaltante definisce il punteggio relativo all'offerta economica secondo i metodi di calcolo di cui all'articolo 2-bis dell'allegato I.13 e stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico, entro il limite del 30 per cento”.*

15.3 Come esposto nella relazione illustrativa, mediante il correttivo, tenuto conto delle divergenze di posizione e orientamenti giurisprudenziali, si è inteso intervenire sulla materia al fine di bilanciare le regole sull'applicabilità del principio dell'equo compenso: *“In risposta a tale necessario bilanciamento, le modifiche proposte all'articolo 41 prevedono, da un lato, che le tariffe siano considerate per il 65 per cento come un importo “a prezzo fisso”, come tale non ribassabile in sede di gara; dall'altro, che rispetto al restante 35 per cento, l'elemento relativo al prezzo possa essere invece oggetto di offerte al ribasso in*

sede di presentazione delle offerte; per mitigare l'impatto di tali ribassi sull'aggiudicazione e valorizzare la componente tecnica della progettazione, si prevede tuttavia che per tale residuo 35 per cento, la stazione appaltante stabilisca un tetto massimo per il punteggio economico, entro il limite del 30 per cento" (v. relazione illustrativa - atto del governo sottoposto a parere parlamentare n. 226, trasmesso alla Presidenza del Senato il 7 novembre 2024).

15.4 Ne deriva che, alla luce del predetto intervento correttivo, è oggi espressamente previsto dal dato normativo, che, nel contemperamento tra le diverse esigenze, il restante 35 per cento dell'importo da porre a base di gara "può" (in questi termini l'art. 41 comma 15-*bis* cit.) essere assoggettato a ribasso in sede di presentazione delle offerte, come previsto nella disciplina della gara *de qua*.

16. D'altronde, l'assunto del ricorrente, per cui il ribasso pari al 100% sarebbe in contrasto con il divieto di gratuità delle prestazioni di natura intellettuale, è smentito dalla evidente circostanza che il profilo afferente alla progettazione ha già una parte fissa (65%), sicché la controinteressata ha, di fatto, proposto un ribasso non dell'intero compenso, ma del 100% della quota del 35%, in conformità a quanto previsto espressamente dagli atti di gara (v. par. 4.2 cit.) e nel rispetto della nuova normativa in materia (art. 41 codice contratti cit.).

17. Infine, da ultimo, l'interpretazione della legge di gara deve avvenire secondo buona fede ai sensi dell'art. 1366 c.c. per tutte le parti coinvolte nella procedura volta all'assegnazione della commessa pubblica e ciò vale, *a fortiori*, in considerazione dei nuovi principi della fiducia e del risultato, contenuti nella prima parte del d.lgs. n. 36 del 2023 (artt. 1 e 2).

17.1 Ne deriva che deve reputarsi preferibile, a tutela dell'affidamento dei destinatari e dei canoni di trasparenza e di "*par condicio*", l'interpretazione letterale delle previsioni contenute nella legge di gara, evitando che in sede interpretativa si possano integrare le regole di gara, palesando significati del bando non chiaramente desumibili dalla sua lettura testuale (tra le tante v. Cons. Stato, Sez. V, 20/10/2025, 8114).

17.2 Ebbene, nel caso di specie, a fronte del dato letterale di cui al par. 4.2, che espressamente dispone che per il ribasso percentuale offerto sulla quota parte del 35% dell'importo dei servizi tecnici di P.E. e C.S.P. sono assegnati fino a punti 2, non si comprende come l'operatore economico avrebbe dovuto, invece, comprendere di non poter effettuare integralmente tale ribasso della quota parte del 35%, alla luce delle indicazioni contenute in altra sezione del disciplinare, relativa alle modalità di compilazione della offerta, e non chiare in quanto riferibili al ribasso sull'offerta nel suo complesso.

18. In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile e comunque integralmente respinto.

19. Le spese di lite sono liquidate come in dispositivo a carico di parte ricorrente in considerazione del principio della soccombenza nel giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile nonché lo respinge.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite che liquida in euro 2.000,00 a favore di parte resistente e di ciascuna parte controinteressata costituita in giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Francesca Mariani, Primo Referendario

Annamaria Gigli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Annamaria Gigli

IL PRESIDENTE

Germana Panzironi

IL SEGRETARIO