

TAR Veneto, Sezione Seconda, Sentenza n. 2387 del 15 dicembre 2025

Appalti di lavori – Verifica anomalia offerta – Dilatazione temporale del subprocedimento –
Illegittimità – Disparità di trattamento tra OE

Publicato il 15/12/2025

N. 02387/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01381/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1381 del 2025, proposto da (...) S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

contro

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

nei confronti

(...) S.C A R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della determina n. 242 del 26 giugno 2025, adottata dal Direttore della Direzione Acquisti di (...) S.p.A., con la quale è stata disposta l'aggiudicazione in favore di (...) SCARL, comunicata con nota (...) \P\2025\0024632 del 26 giugno 2026, inoltrata in data 27 giugno 2025;

delle operazioni della commissione e dei verbali di gara, non conosciuti integralmente;

di tutti gli atti del subprocedimento di verifica di anomalia dell'offerta presentata dall'aggiudicataria, inclusa relazione istruttoria del RUP, non conosciuti integralmente;

di ogni altro atto della procedura di affidamento atto connesso e consequenziale comunque lesivo per la posizione della ricorrente;

nonché, per la declaratoria di inefficacia del contratto, ove medio tempore sottoscritto, per l'aggiudicazione in favore della ricorrente e, dunque, per la condanna di (...) al risarcimento dei danni in forma specifica o, in subordine, per equivalente;

nonché, ex art. 116, comma 2 c.p.a.:

per l'annullamento della nota prot. (...)/P/2025/0025430 del 2 luglio 2025, di ogni successivo atto di differimento e parziale rilascio della documentazione e per l'accertamento e la declaratoria del diritto della ricorrente all'accesso integrale e immediato, con estrazione di copia, a tutti gli atti e documenti relativi alla procedura de qua

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) S.p.A. e di (...) S.C A R.L.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2025 il dott. Marco Rinaldi

e uditi per le parti i difensori (...), (...) e (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con bando n. 2023/S 210-664961, inviato in GUUE in data 27.10.2023, (...) S.p.A. (di seguito anche solo “(...)”) indiceva una procedura di gara telematica per l’affidamento dei lavori relativi a “manutenzioni straordinarie ed ordinarie dei capannoni e opere edili, di armamento, attrezzaggio e impiantistica ferroviaria compresi eventuali messe a norma e adeguamento, relative al sito (...)” (CIG: (...); CUP: (...)), per un valore stimato dell’appalto pari a € 117.534.513,42.

Entro il termine di scadenza per la presentazione delle offerte, fissato alle ore 13:00 del 19.1.2024, pervenivano tre offerte, presentate rispettivamente dall’odierna ricorrente (...) S.p.A., dall’odierno controinteressato Consorzio Stabile (...) SCARL e dalla costituenda ATI composta da (...) S.p.A., (...) S.r.l. e (...) S.p.A.

La gara veniva aggiudicata a (...), che si collocava al primo posto della graduatoria, con un punteggio pari a 92,20 (per un ribasso offerto pari al 30,031%), davanti alla Società (...), seconda graduata con un punteggio pari a 71,99 (per un ribasso offerto pari al 6,000 %), e all’ATI (...) terza graduata, con un punteggio pari a 69,22 (per un ribasso offerto pari al 9,229 %).

Nel presente giudizio la seconda graduata (...) ha impugnato gli atti di gara, deducendone l’illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, in particolare lamentando la violazione dell’art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 con riguardo al sub-procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta: ha, altresì, impugnato un differimento di un’istanza di accesso agli atti presentata in relazione alla medesima gara.

Si sono costituite in giudizio la stazione appaltante e la ditta controinteressata, contrastando le avverse pretese.

All'udienza pubblica in epigrafe indicata la causa è passata in decisione.

L'azione con cui si contesta il differimento dell'istanza ostensiva formulata dalla ricorrente va dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse, risultando dagli atti che in corso di causa è stato integralmente consentito l'accesso agli atti richiesto dalla ricorrente.

L'azione di annullamento dell'aggiudicazione è ammissibile (in quanto le censure articolate dalla ricorrente sono dotate di un sufficiente grado di specificità) e merita accoglimento, risultando fondata la censura con cui si lamenta la violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023, in uno al principio del risultato.

L'art. 110 del d. lgs. n. 36 del 2023 disciplina la sequenza del subprocedimento di verifica dell'anomalia prevedendo che, in presenza di un'offerta che appaia anormalmente bassa, le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all'operatore economico le spiegazioni che ritiene necessarie, assegnando a tal fine un termine non superiore a quindici giorni (comma 2).

Ricevute le spiegazioni “la stazione appaltante esclude l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti” (comma 5).

La tempistica procedimentale stabilita dal legislatore prevede che il contraddittorio sia articolato in una sola richiesta istruttoria, con assegnazione di un termine non superiore a quindici giorni per l'inoltro delle giustificazioni (spiegazioni).

La procedura è così delineata dallo stesso legislatore e si basa su un termine acceleratorio, “non superiore” a quindici giorni, che evidenzia la necessità del superamento della prima parvenza di anomalia nel minor tempo possibile (cfr. Consiglio Stato, Sez. V, 13 agosto 2024, n. 7114 e Tar Lazio, Sez. IV bis, n. 18277 del 22 ottobre 2025).

Del resto, se si consentisse di produrre, oltre il termine assegnato, la documentazione richiesta con la nota che ha dato avvio alla verifica di anomalia, verrebbe meno la funzione (acceleratoria) del termine “massimo” di quindici giorni

previsto dalla legge.

Detto termine “deve comunque essere congruo e ragionevole in relazione alla complessità delle spiegazioni richieste e delle altre esigenze che potranno venire in rilievo nel caso specifico”, ma “fermo il rispetto del termine massimo previsto dalla legge” (così la relazione al codice approvato con d. lgs. n. 36 del 2023).

E’ quindi “necessario seguire il procedimento descritto all’art. 110 e, in particolare, la regola in base alla quale l’esclusione dell’operatore economico potrà avvenire solo ed esclusivamente nel rispetto del contraddittorio procedimentale ivi previsto, in conformità con le previsioni di diritto europeo” (così la relazione al codice approvato con d. lgs. n. 36 del 2023), senza poter procedere ad alcuna esclusione automatica degli operatori economici (Cgue, sez. IV, 15 maggio 2008, C-147/06).

L’impostazione accelerata della sequenza procedimentale si iscrive in un contesto di rispetto del principio del risultato, in base al quale le stazioni appaltanti “perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo” (art. 1 comma 1 del d. lgs. n. 36 del 2023).

Lo stesso articolo prevede espressamente che il principio del risultato “costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto” (comma 4).

Pertanto, soccorrono specifiche regole di gara a presidiare il rispetto della sequenza e della tempistica procedimentale sopra delineata, regole che risultano coerenti con il principio di autoresponsabilità che informa le procedure di evidenza pubblica, nelle quali la partecipazione è condizionata a un’istanza del soggetto interessato, portatore di un interesse pretensivo che è affidato alla cura del medesimo, compulsato a evidenziare le proprie aspirazioni nel modo migliore e aderente alla legge di gara dalle stesse regole della competizione (che fra più aspiranti allo stesso bene della vita premiano il più performante).

Delineata la disciplina procedimentale, risulta dagli atti che nel caso di specie:

- il subprocedimento di verifica di anomalia è stato avviato con nota del 3 luglio 2024, con la quale la s.a. invitava (...) a giustificare entro 15 giorni il rilevante ribasso offerto (pari al 30,031 %), secondo quanto prescritto dall'art. 110 d.lgs. 36/2023;
- in data 18 luglio 2024, l'aggiudicataria forniva le proprie spiegazioni, depositando, tuttavia, soltanto una parte dei giustificativi (relativi al 36,34% dell'importo a base di gara);
- in data 1.8.2024 il Consorzio (...) veniva convocato per una audizione, che si teneva a fine agosto, in data 28.8.2024, a seguito della quale il Consorzio trasmetteva in data 6.9.2024 e 9.9.2024 i documenti integrativi richiesti;
- il subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta non veniva concluso con atti formali e aventi data certa, di fatto terminando solo con il provvedimento di aggiudicazione del 26 giugno 2025, essendo quest'ultimo l'unico atto idoneo a esternare con certezza l'esito del subprocedimento;
- in atti non vi è prova del "benestare" del RUP che, secondo (...), in data 23 ottobre 2024, avrebbe concluso il subprocedimento attestando la congruità complessiva dell'offerta formulata dal Consorzio. La nota informativa del RUP sulla congruità dell'offerta depositata da (...) sub. all. 8-doc. 5 risulta priva di data: la prospettazione di (...) avrebbe dovuto essere comprovata con la produzione di un atto conclusivo della verifica di anomalia, con protocollo e data certi. Deve, pertanto, ritenersi che la conclusione della verifica di anomalia si è avuta solo con l'aggiudicazione del 26 giugno 2025, unico atto idoneo a esternare l'esito del subprocedimento.

Le surriferite scansioni temporali (in particolare le modalità di conduzione e l'abnorme dilatazione temporale del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta), che hanno di fatto consentito alla controinteressata di frazionare in tre tranches l'invio dei documenti giustificativi del rilevante (30,031 %) ribasso offerto, rendono, ad avviso del Collegio, illegittima l'ammissione dell'aggiudicataria

e l'aggiudicazione della gara in suo favore.

Il contegno della s.a. ha, infatti, violato la lettera e lo spirito dell'art. 110, co 2, d.lgs. 36/2023 nonché i principi di continuità e concentrazione delle operazioni di gara, oltre ai principi di risultato, fiducia, buon andamento e par condicio.

La più recente giurisprudenza, condivisa dal Collegio, ha, invero, chiarito che, nel quadro tracciato dal nuovo codice dei contratti, la illogica e irragionevole dilatazione temporale del subprocedimento di verifica dell'anomalia integra un autonomo vizio di legittimità in quanto contrasta con gli artt. 110 del D. Lgs. n. 36/2023 e 3, 41 e 97 Cost.: la previsione contenuta all'art. 110, co. 2, del D. Lgs. n. 36/2023 è, infatti, «attuazione del principio di speditezza dell'azione amministrativa, riconducibile a quello di buon andamento di cui all'art. 97, co. 2, Cost.» e «delinea una procedura basata su un termine acceleratorio, “non superiore” a quindici giorni, che evidenzia la necessità del superamento della prima parvenza di anomalia nel minor tempo possibile. Si è, altresì, rammentato come “la certezza dei tempi” relativi alle procedure di gara e alla stipula dei contratti siano stati criteri di esercizio della delega legislativa nella redazione del nuovo codice, espressamente previsti all'art. 1, c. 2, lett. m) della L. 21 giugno 2022, n. 78» (TAR Lazio, Roma, Sez. IV bis, n. 18277 del 22 ottobre 2025) e costituiscono un precipitato logico del principio del risultato, in base al quale le stazioni appaltanti “perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo” (art. 1 comma 1 del d. lgs. n. 36 del 2023).

Alla luce delle considerazioni sopra sinteticamente esposte, il ricorso impugnatorio va accolto, con conseguente annullamento dell'aggiudicazione disposta in favore della controinteressata.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- a) accoglie il ricorso impugnatorio e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato;
- b) dichiara improcedibile il ricorso avverso il differimento dell'accesso;
- c) condanna la stazione appaltante e la controinteressata, in solido tra loro, a rifondere alla ricorrente le spese di lite, liquidate in complessivi euro seimila/00.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 27 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere, Estensore

Elena Garbari, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Marco Rinaldi

IL PRESIDENTE

Grazia Flai

IL SEGRETARIO