

Publicato il 09/04/2026

N. 06403/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 15366/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15366 del 2025, proposto da  
Consorzio Stabile Europeo, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
in relazione alla procedura CIG B27BB3909E, rappresentata e difesa dagli  
avvocati Sergio Caracciolo, Fausto Gaspari, con domicilio eletto presso lo  
studio Sergio Caracciolo in Roma, via Appia Nuova, 225;

*contro*

Anas Gruppo Fs Italiane, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex  
lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

*previa adozione di idonee misure cautelari*

del provvedimento prot. N.U.0968823 del 6.11.2025, con cui ANAS S.p.A. ha  
disposto l'esclusione dell'RTI ricorrente dal Lotto 13 (Veneto e Friuli-Venezia  
Giulia) della gara per l'affidamento di un Accordo Quadro triennale “  
per l'esecuzione di lavori di manutenzione programmata del corpo stradale -  
2024, suddiviso in 16 lotti” (CIG: B27BB3909E), avendo ritenuto l'offerta

- presentata “non conveniente” ai sensi dell’art. **108**, comma 10 del D.Lgs. n. 36/2023;
- del provvedimento del 5.11.2025, di estremi non cognitivi, con cui il RUP di ANAS S.p.A. ha approvato la proposta di esclusione dalla gara dell’RTI ricorrente formulata dal Gruppo di Valutazione appositamente nominato ai sensi dell’art. **108**, comma 10 del D.Lgs. n. 36/2023;
  - del verbale della seduta riservata del Seggio di gara rep. n. 16052 del 5.11.2025, di “presa d’atto” del predetto provvedimento di esclusione e delle conclusioni del Gruppo di Valutazione;
  - della relazione del Gruppo di Valutazione del 29 e 30 ottobre 2025, con cui è stata proposta l’esclusione del RTI ricorrente dalla gara per cui è causa ex art. **108**, comma 10 del D.Lgs. n. 36/2023;
  - del verbale dell’audizione orale effettuata in modalità telematica in data 15.9.2025;
  - della nota ANAS S.p.A. prot. 0781835 del 10.9.2025, con cui il responsabile gestione **appalti** lavori di manutenzione ha convocato l’RTI ricorrente alla audizione orale del giorno 15.9.2025;
  - della terza relazione del Gruppo di Valutazione del 9 e 10 settembre 2025;
  - della nota ANAS S.p.A. prot. 0683720 del 30.7.2025, con cui il responsabile gestione **appalti** lavori di manutenzione ha comunicato la “interruzione” del termine di 30 (trenta) giorni di cui all’art. **108**, comma 10 del D.Lgs. n. 36/2023;
  - della nota ANAS S.p.A. prot. 0643154-U del 17.7.2025, con cui il responsabile gestione **appalti** lavori di manutenzione ha chiesto all’RTI ricorrente la produzione di documenti ed ha interrotto il termine di 30 (trenta) giorni di cui all’art. **108**, comma 10 del D.Lgs. n. 36/2023;
  - della seconda relazione del Gruppo di Valutazione del 16.7.2025;
  - della nota ANAS prot. 0532204 del 16.6.2025, con cui il responsabile gestione **appalti** lavori di manutenzione ha chiesto all’RTI ricorrente la

produzione di documenti ed ha interrotto il termine di 30 (trenta) giorni di cui all'art. **108**, comma 10 del D.Lgs. n. 36/2023;

- della prima relazione del Gruppo di Valutazione del 10-11 giugno 2025;
- della nota con cui Anas S.p.A. ha ritenuto necessario attivare il sub-procedimento amministrativo di verifica dell'idoneità e della convenienza dell'offerta dell'RTI ricorrente ai sensi dell'art. **108**, comma 10 del D.Lgs. n. 36/2023;
- di tutti i verbali di gara, ivi incluso il verbale della seduta riservata della Commissione di gara rep n. 15557/2024 del 20.11.2024, nonché di ogni ulteriore atto istruttorio, anche di estremi non cognitivi, adottato ai sensi dell'art. **108**, comma 10 del D.Lgs. n. 36/2023;
- del par. 24 del Disciplinare di gara, laddove riconosce ad ANAS S.p.A. la facoltà di non procedere all'aggiudicazione entro 30 giorni dalla conclusione della valutazione delle offerte “  
Qualora nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto  
”, ove interpretato nel senso di consentire alla Stazione appaltante di esercitare tale facoltà senza limiti di tempo;
- di ogni ulteriore atto e/o provvedimento presupposto, conseguente, e/o comunque connesso, anche di estremi e contenuti ignoti,  
nonché  
per il risarcimento del danno in forma specifica, mediante riammissione in gara dell'RTI ricorrente ed affidamento in suo favore dell'Accordo Quadro per cui è causa, anche previa declaratoria di inefficacia degli eventuali contratti che dovessero essere nelle more stipulati per l'esecuzione dei lavori in questione,  
e con riserva  
di esperire tutte le relative azioni di risarcimento per equivalente e/o  
indennitarie da formulare  
ex post con separato giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas Gruppo Fs Italiane;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2026 il dott. Giuseppe Grauso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. del 18 luglio 2024, ANAS S.p.A. ha indetto una procedura aperta ex art. 59, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023 per l'affidamento di un Accordo Quadro triennale relativo all'esecuzione di lavori di manutenzione programmata del corpo stradale (anno 2024), suddiviso in 16 lotti.

Il ricorso in trattazione ha ad oggetto il lotto 13 (Veneto e Friuli-Venezia Giulia - CIG: B27BB3909E), di importo complessivo pari ad € 25.000.000,00, di cui € 2.000.000,00 per oneri relativi alla sicurezza non soggetti a ribasso ed € 6.250.000,00 per i costi della manodopera.

La *lex specialis* prevedeva l'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (80 punti per l'offerta tecnica e 20 punti per l'offerta economica), imponendo altresì il vincolo di partecipazione a un solo lotto.

Il disciplinare non prevedeva una soglia di sbarramento (punteggio tecnico minimo) per l'apertura dell'offerta economica, ma stabiliva espressamente la facoltà per la Stazione Appaltante di non procedere all'aggiudicazione ex art. **108**, comma 10, del Codice, qualora nessuna offerta risultasse conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto, stabilendo espressamente *“Qualora nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto, la stazione appaltante può decidere, entro 30 giorni dalla conclusione delle valutazioni delle offerte, di non procedere all'aggiudicazione ai sensi dell'art. 108 comma 10 del Codice”* (p. 91 disciplinare).

Per il lotto 13 ha presentato offerta solamente il RTI Consorzio Stabile, odierno ricorrente, cui veniva attribuito punteggio pari a n. 22,90 pt.

All'esito delle valutazioni, la Commissione di gara ha attribuito all'offerta tecnica del R.T.I. un punteggio di 22,90 e, nella successiva seduta del 20 novembre 2024, ha proceduto all'apertura dell'offerta economica, assegnando ulteriori 20 punti a fronte del ribasso proposto del 3,50%, per un punteggio complessivo di 42,90.

Successivamente, in data 16 giugno 2025, ANAS ha comunicato al raggruppamento l'avvio del sub-procedimento amministrativo di verifica dell'idoneità e convenienza dell'offerta ai sensi del richiamato art. **108**, comma 10, del Codice.

Ne è seguita un'articolata fase istruttoria – caratterizzata da plurime richieste di chiarimenti da parte dell'apposito Gruppo di Valutazione (GdV), puntualmente riscontrate dalla concorrente, e da un'audizione orale svoltasi il 15 settembre 2025.

A conclusione di tale iter, il GdV, con relazione del 29 ottobre 2025, ha ritenuto l'offerta non idonea e non conveniente, affermando che la stessa non avrebbe apportato alcun miglioramento né dal punto di vista economico né tecnico rispetto alle condizioni a base di gara, risultando non funzionale alla soddisfazione dell'interesse pubblico sotteso all'affidamento: *“l'offerta presentata dal concorrente in argomento, non apportando alcun miglioramento alle condizioni previste a base di gara, sia dal punto di vista economico che tecnico, non sia funzionale alla migliore soddisfazione dell'interesse pubblico sottostante l'affidamento dei lavori, il quale potrebbe anzi restare insoddisfatto da un'aggiudicazione disposta a favore di un'offerta che non presenti margini di convenienza, né dal punto di vista economico né dal punto di vista tecnico”*.

Sulla scorta di tali risultanze, con provvedimento del 5 novembre 2025 (comunicato il successivo 6 novembre), il R.U.P. ha fatto proprie le conclusioni del GdV, determinandosi nel senso della non aggiudicazione e della conseguente esclusione del raggruppamento.

Avverso tale provvedimento insorge l'odierna ricorrente, chiedendone l'annullamento sulla base dei seguenti motivi di diritto:

*I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 108, COMMA 10 D.LGS. 36/2023. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI DI CERTEZZA DEL DIRITTO, EFFICIENZA, IMPARZIALITÀ E BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. ILLOGICITÀ ED INGIUSTIZIA MANIFESTA. IN VIA SUBORDINATA: ILLEGITTIMITÀ DEL PAR. 24 DEL DISCIPLINARE DI GARA PER VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI TEMPESTIVITÀ E CERTEZZA DEL DIRITTO.*

*II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 108, COMMA 10 DEL D.LGS. N. 36/2023. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DELL'ISTRUTTORIA SVOLTA DAL GRUPPO DI VALUTAZIONE. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, IRRAGIONEVOLEZZA, ILLOGICITÀ – DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.*

2. Si è costituita in giudizio ANAS S.p.A., replicando puntualmente alle avverse deduzioni e concludendo per la reiezione del ricorso in quanto infondato.

3. All'udienza pubblica del 25 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato per le ragioni di seguito esposte.

5. Deduce il R.T.I. ricorrente l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione dell'art. 108, comma 10, d.lgs. n. 36/2023 laddove consente “*di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto [...] non oltre il termine di trenta giorni dalla conclusione delle valutazioni delle offerte*”.

Sostiene pertanto l'illegittimità dell'esclusione, per avere la Stazione Appaltante adottato l'atto di esclusione soltanto in data 6 novembre 2025, a

distanza di 351 giorni dalla conclusione della valutazione delle offerte (intervenua il 20 novembre 2024) violando il termine normativo di trenta giorni.

L'Amministrazione avrebbe, quindi, potuto esercitare la facoltà di non procedere all'aggiudicazione entro il termine di 30 giorni decorrente dal 20 novembre 2024, con conseguente tardività della determinazione assunta il 6 novembre 2025.

Le censure sono fondate.

L'art. **108**, comma 10, d.lgs. 36/2023, prevede testualmente che *“Le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto. Tale facoltà è indicata espressamente nel bando di gara o invito nelle procedure senza bando e può essere esercitata non oltre il termine di trenta giorni dalla conclusione delle valutazioni delle offerte”*.

Si tratta di un giudizio di convenienza sul futuro contratto che risponde ad una valutazione dell'interesse pubblico ampiamente discrezionale dell'amministrazione che trova fondamento nel principio generale di buon andamento e del principio di risultato che impegnano le pubbliche amministrazioni all'adozione di atti quanto più possibile coerenti e proporzionali alle esigenze effettive di acquisizione dei beni, servizi e lavori necessari per la realizzazione dei loro compiti.

Tale scelta di non procedere all'aggiudicazione è tuttavia subordinata dalla citata disposizione del codice ai seguenti presupposti: che la facoltà sia prevista nel bando; che nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto; che la facoltà sia esercitata entro trenta giorni dalle valutazioni delle offerte.

Il suddetto potere discrezionale non è pertanto assoluto ma deve essere bilanciato alla luce del nuovo Codice dei Contratti **Pubblici**, con il principio della **fiducia** (art. 2, d.lgs. n. 36/2023), il quale impone all'Amministrazione di tutelare l'affidamento dell'operatore economico attraverso un'azione

tempestiva e prevedibile, non potendo il concorrente restare vincolato *sine die* in attesa delle determinazioni interne della stazione appaltante.

Ciò premesso, come condivisibilmente sostenuto dalla parte ricorrente, la scelta di escludere il R.T.I. e conseguentemente non aggiudicare il contratto a distanza di quasi un anno dalla valutazione dell'offerta si pone in aperta contraddizione con la terza condizione prevista dall'art. **108**, comma 10, d.lgs. 36/2023.

Tale disposizione è infatti preordinata a limitare un potere di carattere eccezionale, come tale esercitabile soltanto nell'ipotesi in cui vengano rispettate tutte le condizioni previste dalla normativa, sicché il superamento della tempistica di legge determina l'illegittimità del provvedimento almeno nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, assuma connotati di palese abnormità e ingiustificata dilatazione.

Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dall'amministrazione, il termine di cui all'art. **108**, comma 10, del Codice ancorando la sua decorrenza alla "*conclusione delle valutazioni delle offerte*", comporta l'esaurimento dei compiti propri della Commissione Giudicatrice, culminanti con la formulazione della graduatoria.

Si rappresenta, invero, che tale termine, anche in assenza di un'espressa disposizione normativa, potrebbe essere in astratto posticipato, qualora vengano tempestivamente rappresentate particolari esigenze volte al completamento dell'attività istruttoria per la valutazione della convenienza ed idoneità dell'offerta.

Tuttavia nel caso in esame la commissione risulta aver concluso la valutazione delle offerte in data 20 novembre 2024 (v. 4<sup>a</sup> verbale di seduta riservata del 20 novembre 2024, sottoscritto il 3 dicembre), attribuendo il relativo punteggio al R.T.I. ricorrente unico concorrente, e, pur ipotizzando la trasmissione degli atti al RUP per l'eventuale verifica di convenienza ex art. **108**, comma 10, l'amministrazione è rimasta del tutto inerte per i mesi successivi.

Agli atti si riscontra uno scambio di mail informali in data 21 gennaio 2025, a distanza di oltre trenta giorni dalla valutazione delle offerte, come tale inidoneo ad interrompere i termini di cui all'art. **108**, comma 10, d.lgs. 36/2023.

Soltanto in data 12 giugno 2025, a distanza di ben sette mesi dalla valutazione delle offerte e in palese spregio del termine di trenta giorni previsto dal comma 10 dell'art. **108** d.lgs. 36/2023 per la valutazione di non convenienza e di non idoneità dell'offerta, il Gruppo di Valutazione ha emesso la prima relazione sulle criticità con cui chiede contestualmente chiarimenti al R.T.I. ricorrente circa *“le metodologie necessarie ad affrontare le criticità segnalate”*.

Tale richiesta ha dato seguito a due ulteriori relazioni del Gruppo di Valutazione con annessa richiesta di chiarimenti.

Soltanto con nota del 23 settembre 2025 il Gruppo di Valutazione dava atto di voler interrompere i termini di cui al comma 10 dell'art. **108** d.lgs. 36/2023, tuttavia già ampiamente decorsi.

In sostanza, a fronte della fine delle operazioni di valutazione da parte della Commissione (novembre 2024), l'Amministrazione non ha fornito alcuna oggettiva giustificazione documentale in merito all'inerzia procedimentale protrattasi per ben sette mesi, prima ancora che il Gruppo di Valutazione avviasse concretamente l'interlocuzione con il ricorrente, non essendo sufficiente la mera nota di interruzione dei termini del 23 settembre 2025, a quasi un anno dalla valutazione delle offerte.

Tale vuoto istruttorio smentisce la tesi difensiva secondo cui la dilatazione dei tempi sarebbe stata fisiologicamente necessaria per garantire il contraddittorio procedimentale, venendosi lo stesso a manifestare non solo come tardivo ma anche abnorme rispetto al termine previsto dalla normativa che consente l'esercizio di tale facoltà entro il ristretto termine di soli trenta giorni dalla valutazione delle offerte, laddove lo stesso è stato adottato, come sopra esposto, ampiamente oltre i termini di cui al citato art. **108**, comma 10, d.lgs. 36/2023.

Il ricorso va pertanto accolto nei termini sopra specificati, rimanendo assorbito il motivo relativo al difetto di motivazione del provvedimento gravato.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Condanna Anas Gruppo Fs Italiane alla refusione delle spese di lite nei confronti del consorzio ricorrente che liquida in euro 4.000, oltre oneri ed accessori come per legge, nonché alla restituzione del contributo unificato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Giuseppe Grauso, Primo Referendario, Estensore

Giulia La Malfa, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Grauso**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Mele**

IL SEGRETARIO