



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 841 del 2026, proposto da Trenitalia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A02323DA15, rappresentata e difesa dagli avvocati Adriana Amodeo, Vincenzo Nunziata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Guastamacchia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Giuseppe Terranova, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, piazza Danti 11;

nei confronti

Fenix Consorzio Stabile S.C.A.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia, Antonio Melucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 844 del 2026, proposto da Fenix Consorzio Stabile S.C.A.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A02323DA15, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia, Antonio Melucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Guastamacchia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa

dall'avvocato Carlo Giuseppe Terranova, con domicilio eletto presso lo studio Carlo Giuseppe Terranova in Perugia, piazza Danti 11;

Trenitalia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Adriana Amodeo, Vincenzo Nunziata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 841 del 2026:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (sezione Seconda) n. 2387/2025, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 844 del 2026:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (sezione Seconda) n. 2387/2025, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio di Guastamacchia S.p.A., di Fenix Consorzio Stabile S.C.A.R.L. e di Trenitalia S.p.A.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2026 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Vincenzo Nunziata, Carlo Giuseppe Terranova, Angelo Clarizia e Antonio Melucci;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando n. 2023/S 210-664961, inviato in GUUE in data 27.10.2023, Trenitalia S.p.A. (di seguito anche solo "Trenitalia") indiceva una procedura di gara 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 IMC Mestre di Trenitalia*" per un valore stimato dell'appalto pari a € 117.534.513,42.

2. All'esito della valutazione delle tre offerte pervenute, la Commissione giudicatrice, in data 18 giugno 2024, stilava la graduatoria provvisoria, che vedeva il Consorzio Stabile Fenix (di seguito anche solo Fenix) primo graduato con un punteggio pari a 92,20 (per un ribasso offerto pari al 30,031%), la Società Guastamacchia (di seguito anche solo Guastamacchia) seconda graduata con un punteggio pari a 71,99 (per un ribasso offerto pari al 6,000 %), e

l'ATI Manelli terza graduata con un punteggio pari a 69,22 (per un ribasso offerto pari al 9,229 %).

3. In data 3 luglio 2024, alla luce del ribasso offerto da Fenix, Trenitalia dava avvio al sub-procedimento di verifica dell'anomalia.

4. La Stazione Appaltante richiedeva, e Fenix forniva in data 18 luglio 2024, giustificativi in merito alla sostenibilità economica dell'offerta, al dettaglio dei costi di materiali, manodopera, attrezzature, noli e trasporti, con particolare riferimento alle lavorazioni rientranti nelle categorie SOA OG1, OS27, OS29 e OS30.

5. In data 28 agosto 2024 la Commissione convocava Fenix al fine di chiedere ulteriori chiarimenti, che venivano trasmessi in data 6 settembre 2024 e in data 9 settembre 2024.

6. All'esito di tali verifiche, l'offerta formulata da Fenix veniva valutata congrua, seria e sostenibile.

7. In data 5 novembre 2024, Guastamacchia presentava istanza di accesso a tutti gli atti di gara.

8. La procedura di gara si concludeva in data 26 giugno 2025 con l'adozione della determina n. 242, comunicata con nota TRNIT-DACQ\P\2025\0024632, con cui Trenitalia disponeva l'aggiudicazione della commessa in favore di Fenix.

9. Guastamacchia, esaminata la documentazione di gara, impugnava l'aggiudicazione disposta in favore di Fenix.

10. Con sentenza n. 2387/2025, il TAR Veneto accoglieva il ricorso.

11. Di tale sentenza, Trenitalia e Fenix hanno chiesto la riforma con rituali e tempestivi atti di appello affidati alle seguenti censure, così rubricate:

a) ricorso Trenitalia (R.G. 841/2026), *“I) ERROR IN IUDICANDO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 110 E 10 DEL D.LGS. N. 36/2023 VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL PUNTO X.2 DEL DISCIPLINARE DI GARA VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI MASSIMA PARTECIPAZIONE E TASSATIVITÀ DELLE CAUSE DI ESCLUSIONE, PRINCIPIO DELLA PAR CONDICIO, PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO, PRINCIPI DEL RISULTATO E DELLA FIDUCIA, PRINCIPIO DI AUTORESPONSABILITÀ, PRINCIPIO DI CONTINUITÀ E CONCENTRAZIONE DELLE OPERAZIONI DI GARA ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO IN FATTO E DIRITTO, DIFETTO DI MOTIVAZIONE, IRRAGIONevolezza E ILLOGICITÀ, INGIUSTIZIA MANIFESTA; II) ERROR IN IUDICANDO. VIOLAZIONE E/O FALSA*

APPLICAZIONE DELL'ART. 110 DEL D.LGS. N. 36/2023 VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL PUNTO X.2 DEL DISCIPLINARE DI GARA VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI COLLABORAZIONE E BUONA FEDE, PRINCIPIO DI MASSIMA PARTECIPAZIONE E TASSATIVITÀ DELLE CAUSE DI ESCLUSIONE, PRINCIPIO DELLA PAR CONDICIO, PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO, PRINCIPI DEL RISULTATO E DELLA FIDUCIA ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO IN FATTO E DIRITTO, DIFETTO DI MOTIVAZIONE, IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ, INGIUSTIZIA MANIFESTA IN VIA SUBORDINATA: RICHIESTA DI RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA EX ART. 267 TFUE SULLA CONFORMITÀ AL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, E IN PARTICOLARE ALL'ART. 69, PAR. 3, DELLA DIRETTIVA 2014/24/UE, DELL'ART. 110, COMMA 2, D.LGS. N. 36/2023”;

b) ricorso Fenix (R.G. 844/2026), *“I Errores in procedendo e in iudicando. Erronea interpretazione e applicazione degli articoli 69 della Direttiva 24/2014/UE 110, 1, 10 e 110 del d.lgs. 36/2023. Erronea interpretazione e applicazione degli articoli 1360 e seguenti del codice civile. Difetto d'istruttoria. Erroneità dei presupposti; II Errores in procedendo e in iudicando. Erronea interpretazione e applicazione degli articoli 69 della Direttiva 24/2014/UE, 84 della Direttiva 25/2014/UE; 110, 1, 10 e 110 del d.lgs. 36/2023. Violazione del principio di proporzionalità. Difetto d'istruttoria. Erroneità dei presupposti; III Errores in procedendo e in iudicando. Erronea interpretazione e applicazione degli articoli 69 della Direttiva 24/2014/UE, 84 della Direttiva 25/2014/UE; 110, 1, 10 e 110 del d.lgs. 36/2023. Difetto d'istruttoria. Erroneità dei presupposti”*.

12. Ha resistito ai gravami, chiedendone il rigetto, la società Guastamacchia.

13. Alla udienza pubblica del 7 maggio 2026, i ricorsi, previa riunione ai sensi dell'art. 96 c.p.a., sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

14. Con la sentenza appellata il TAR ha accolto il ricorso proposto da Guastamacchia S.p.A sulla base della motivazione che di seguito si sintetizza:

a) 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 ritenute 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);

b) 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);

c) 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;

d) 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);

e) 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);

f) 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 stazione appaltante invitava Fenix 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 Felix 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 Trenitalia, 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 Trenitalia risulta priva di data: la prospettazione di Trenitalia 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;

g) 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’aggiudicazione della gara;

h) il contegno della stazione appaltante ha, infatti, violato la lettera e lo spirito dell’art. 110, comma 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*.

15. Gli appelli proposti, in sintesi, contengono le seguenti censure:

a) (ricorso R.G. 841 del 2026 primo motivo) le argomentazioni del TAR mancano di cogliere l’esatto portato normativo dell’art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 e il complessivo quadro codicistico in materia di verifica di anomalia, oltre a disvelare un palmare travisamento del principio del risultato, che, a dire del Primo Giudice, condurrebbe a far prevalere l’esigenza di speditezza del procedimento, intesa in senso meramente formalistico, rispetto alla necessità sostanziale di assicurare un’istruttoria completa e accurata, volta alla verifica dell’effettiva congruità dell’offerta;

a.1.) in primo luogo, non è stato contestato e ormai non è più contestabile che l’offerta del Consorzio Fenix garantisce il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo; in secondo luogo, va chiarito che nella fattispecie non si discute della violazione del termine di 15 giorni da parte dell’operatore economico, che ha fornito riscontro alla richiesta istruttoria nel termine anzidetto;

a.2.) ciò che il TAR contesta è che la Stazione appaltante, nel fare buon uso dei principi di buon andamento ed efficienza, abbia, a seguito del primo riscontro fornito dall’operatore, effettuato una puntuale ed articolata verifica dell’offerta, in una tempistica procedimentale

ritenuta tuttavia (erroneamente) dal TAR incompatibile con le esigenze di speditezza del procedimento; tale verifica, che si è svolta in un necessario confronto con l'operatore, secondo il Giudice di prime cure non si sarebbe potuta articolare in più richieste istruttorie, siccome il termine di 15 giorni previsto dalla norma sarebbe "perentorio";

a.3.) l'opzione ermeneutica sostenuta dal Primo Giudice si pone in chiaro contrasto con la stessa *ratio* collaborativa della verifica di anomalia, nonché con il principio del risultato, erroneamente interpretato e applicato dal TAR;

a.4.) la verifica di anomalia impone valutazioni tecnico-discrezionali complesse, che richiedono un'articolazione temporale modulabile sulla base dei principi di proporzionalità e ragionevolezza; assumere il termine di 15 giorni quale "*massimo inderogabile*" – come vorrebbe il Primo Giudice - sarebbe dunque gravemente lesivo del principio del contraddittorio che informa l'azione amministrativa e che impone un'attenta e ragionata valutazione delle ragioni addotte dall'operatore economico in merito alla congruità dell'offerta presentata, in prospettiva collaborativa;

a.5.) le numerose interlocuzioni si sono rese necessarie al fine di svolgere approfondimenti con riguardo alle categorie SOA OG1, OS27, OS29 e OS30, con particolare attenzione alla sostenibilità dei prezzi, al dettaglio dei costi relativi a materiali, manodopera, attrezzature, noli e trasporti;

a.6.) la dilatazione delle tempistiche del sub-procedimento di verifica di anomalia, lungi dall'essere suscettibile di compromettere il principio del risultato, come erroneamente sostenuto dal Giudice di primo grado, è giustificata dalle complesse esigenze istruttorie, che hanno imposto, ai fini di una compiuta verifica di congruità dell'offerta, plurime interlocuzioni e finanche un'audizione orale;

b) (ricorso R.G. 841 del 2026 secondo motivo) la soluzione interpretativa seguita dal TAR in merito al termine di cui all'art. 110 del Codice si pone in evidente violazione dell'art. 69, par. 3, della Direttiva n. 2014/24/UE, c.d. "Direttiva appalti"; quest'ultima disposizione - nell'armonizzare a livello unionale la disciplina relativa alla verifica di anomalia dell'offerta - prevede, infatti, che "*L'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente. Essa può respingere l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al paragrafo 2*", che ineriscono ai profili sostanziali da tenere in considerazione ai fini del vaglio di anomalia;

b.1.) l'unica possibile esegesi del termine di 15 giorni di cui all'art. 110, comma 2, del Codice

che sia conforme al diritto unionale vuole che si tratti di termine acceleratorio, integrante una regola di comportamento per l'operatore economico e non anche per la Stazione Appaltante; difatti, quest'ultima, in applicazione dei principi espressi dall'art. 69, par. 3 della Direttiva citata, mantiene integralmente intatte le proprie prerogative istruttorie e la facoltà di articolare il contraddittorio in più richieste e interlocuzioni, ai fini della formazione della prova dell'affidabilità e serietà dell'offerta proposta, in relazione anche alla complessità dell'appalto;

c) (ricorso R.G. 844 del 2026 primo motivo) il subprocedimento di verifica di anomalia ha avuto inizio in data 3 luglio 2024, con la richiesta delle prime giustificazioni, che sono state prodotte nel termine assegnato di 15 giorni; ai fini della completezza dell'istruttoria Trenitalia ha convocato il Consorzio per un'audizione che si è svolta nella prevista data del 28 agosto 2024; come concordato nel corso dell'audizione, il Consorzio ha trasmesso, nelle date del 6 e del 9 settembre 2024, l'ulteriore documentazione richiesta;

c.1.) la fase del contraddittorio si è definitivamente conclusa nella data del 9 settembre 2024 e, quindi, è durata circa sessanta giorni; considerato il periodo feriale estivo e, soprattutto, la rilevanza e la complessità dei lavori, oggetto dell'affidamento, nonché l'esigenza di Trenitalia di effettuare un'istruttoria capillare e complessa, prodromica alle conseguenti valutazioni discrezionali, la durata del contraddittorio non è affatto abnorme, come invece erroneamente ritenuto dal TAR;

c.2.) dopo il 9 settembre 2024, si è svolta la fase, interna a Trenitalia, di definitiva valutazione delle risultanze acquisite con l'istruttoria; tale fase si è conclusa, in data 25 ottobre 2024; in questa data, tenuto conto che l'offerta del Consorzio era stata ritenuta congrua, Trenitalia ha provveduto a comunicare le offerte a tutti i concorrenti; successivamente, con nota del 27 novembre 2024, Trenitalia ha richiesto al Consorzio Fenix la documentazione necessaria per l'espletamento della verifica dei requisiti, specificando che lo stesso era risultato primo in graduatoria e che l'aggiudicazione era subordinata – solo – all'esito positivo delle predette verifiche e non già alla verifica di congruità che, evidentemente, era già conclusa;

c.3.) in questo quadro, anche a voler non attribuire rilevanza dirimente alla relazione conclusiva della verifica di anomalia del 23 ottobre 2024, in quanto asseritamente priva di "protocollo o data certi", come erroneamente ritenuto dal TAR, resterebbe fermo che certamente il subprocedimento si è concluso il 25 ottobre 2024 o, al più tardi, al 27 novembre 2024;

c.4.) l'errata determinazione della data di conclusione del provvedimento ha inciso inevitabilmente sulla statuizione finale della sentenza gravata, viziandola, poiché la durata

complessiva è inferiore a tre mesi ed è comprensiva del mese di agosto, periodo di chiusura aziendale e, conseguentemente, non può ritenersi abnorme, anche tenuto conto del valore e della complessità delle lavorazioni oggetto di affidamento;

c.5.) erroneo pertanto è anche l'assunto secondo il quale il "*contegno della s.a.*" avrebbe violato "*la lettura e lo spirito dell'art. 110 comma 2 d.lgs. 36/2023*"; tale assunto si fonda su un'errata ricostruzione non solo dei fatti ma anche dello stesso art. 110 del Codice; in effetti, diversamente da quanto opinato dal TAR, il termine acceleratorio di 15 giorni previsto dalla norma:

- non è perentorio;
- non è il termine di conclusione dell'intero subprocedimento di verifica di congruità;
- riguarda esclusivamente la produzione delle prime "spiegazioni" ossia dei giustificativi;
- non preclude il contraddittorio successivo alla presentazione delle "spiegazioni";

c.6.) contrariamente a quanto sostenuto dal TAR, il contraddittorio successivo alle prime "spiegazioni" non viola la *ratio* sottesa all'art. 110 né, tantomeno, la funzione acceleratoria del termine di 15 giorni;

d) (ricorso R.G. 844 del 2026 secondo motivo) la sentenza gravata è erronea in ogni caso anche perché si pone in stridente ed irrimediabile contrasto con il sovraordinato diritto europeo e, segnatamente, con gli articoli 69 della Direttiva 2014/24 e 84 della Direttiva 25/2014 nonché con il principio di proporzionalità;

e) (ricorso R.G. 844 del 2026 terzo motivo) il TAR ha mal interpretato e applicato il principio del risultato; infatti il risultato, sotteso all'espletamento della procedura di gara e che deve essere perseguito dalla stazione appaltante, è quello dell'affidamento dell'appalto in favore del concorrente che ha presentato l'offerta che garantisce il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo.

16. Le censure, così sintetizzate, contestate da Guastamacchia con memorie depositate il 21 e il 24 aprile 2026 (nel ricorso 841 del 2026) e il 20 e il 24 aprile (nel ricorso 844 del 2026) possono a questo punto essere esaminate.

17. Gli articolati atti di appello, vertono sulle seguenti questioni di fondo:

- a) il termine previsto dall'art. 110 del Codice dei contratti pubblici per fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti;
- b) il rapporto tra le esigenze di celerità connesse all'aggiudicazione di una commessa pubblica e il principio del risultato.

18. Quanto al primo punto è da osservare che il termine previsto dall'art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 non è qualificato come perentorio, e per tale ragione – nonché per la mancata correlata previsione di apposite sanzioni in caso di sua violazione, di decadenza per la stazione appaltante o di esclusione per l'operatore economico – va reputato ordinatorio (la giurisprudenza, anche di questa Sezione è costante in tale senso: cfr. in termini, Consiglio di Stato, Sez. V, 10 giugno 2026 n. 4666, e si vedano Consiglio di Stato, Sez. III, 20 ottobre 2025, n. 8107 e, più in generale, sul termine di conclusione del procedimento, Consiglio di Stato, Sez. VII, 30 luglio 2024, n. 6854, secondo cui, in assenza di una specifica disposizione che espressamente lo preveda come perentorio, il termine va inteso come sollecitatorio od ordinatorio, sicché il suo superamento non determina l'illegittimità dell'atto).

18.1. Anche nel vigore del nuovo Codice, mantiene validità la giurisprudenza che, vigendo il Codice precedente, valorizzava la discrezionalità della stazione appaltante anche quanto all'istruttoria da condurre per la verifica di anomalia dell'offerta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2021, n. 3472 e id., V, 26 luglio 2022, n. 6577). Ne segue che la condotta della stazione appaltante non si è posta in contrasto né con l'art. 110 del Codice dei contratti né con l'art. 1 (principio del risultato); l'esercizio della discrezionalità, evidentemente, era da ritenere finalizzato ad acquisire ogni elemento utile a valutare la congruità e la sostenibilità dell'offerta di Fenix. D'altronde, ben può accadere in concreto che, ricevuti i primi giustificativi, l'amministrazione non sia in condizione di risolvere tutti i dubbi in ordine all'attendibilità dell'offerta soggetta a verifica di anomalia e decida per questo di avanzare ulteriori richieste all'operatore economico ovvero di fissare un incontro per ricevere spiegazioni e chiarimenti (Consiglio di stato, Sez. V, 29 marzo 2021, n. 2594, Consiglio di stato, Sez. V, 1° febbraio 2021 n. 911).

18.2. Non esiste alcuna disposizione del Codice dei contratti che possa essere letta nel senso di impedire alla stazione appaltante di svolgere un'istruttoria quanto più possibile accurata. Peraltro, se tale impedimento fosse stato previsto, si sarebbe posto in flagrante contrasto con l'art. 69 (*"Offerte anormalmente basse"*) della Direttiva 26/02/2014, n. 2014/24/UE che consente all'amministrazione aggiudicatrice di *"respingere l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti"*.

18.2.1. Guastamacchia, a pagina 8 della memoria depositata il 21 aprile 2026 sostiene, tra l'altro, che *"l'annullamento discende, invece, dalla violazione di precise disposizioni del codice dei contratti pubblici e dal loro riflesso sull'esito finale (aggiudicazione), oltre che sulla par condicio e sulla certezza e*

controllabilità della sequenza procedimentale”. Ma, si ribadisce, non vi è traccia di alcuna violazione di “*precise disposizioni*” che, semplicemente, non esistono. Neppure possono essere condivisi argomenti quali “*(...) qui non si discute di una esclusione “automatica” per tardività o per superamento di detto termine, né della creazione di una causa espulsiva atipica: si discute, diversamente, della legittimità della conduzione del subprocedimento e della violazione del paradigma imposto dall’art. 110, che – come rilevato dal TAR – è connotato da una logica acceleratoria e di concentrazione, proprio per evitare che la verifica diventi una fase dilatoria e manipolabile compromettendo sia la certezza dei tempi di conclusione delle procedure sia la stessa affidabilità della competizione*”. Si tratta di argomenti che mirano a entrare in modo evidente nel merito delle valutazioni dell’Amministrazione. È la stazione appaltante a valutare la necessità di un’istruttoria più o meno approfondita. Un conto è che tale istruttoria sfoci in un giudizio di anomalia viziato, un conto è attribuire al (troppo) tempo per valutare i documenti il ruolo di un autonomo vizio. Tempo, peraltro, che non è dato comprendere in che termini possa essere misurato.

18.2.2. Si legge ancora nella memoria depositata da Guastamacchia (pagine 9 e 10) che “*Il Giudice di primo grado ha dunque censurato l’abuso delle interlocuzioni tra la S.A. e l’aggiudicatario, concretizzatosi nella reiterata produzione di nuovi documenti giustificativi, peraltro modificativi del contenuto dei precedenti, ben oltre il termine massimo previsto dalla legge, in un contesto connotato da ulteriori criticità e anomalie*”. Ma non c’è alcun abuso di interlocuzioni né alcuna violazione del termine massimo previsto dalla legge. L’unico termine previsto è quello di cui all’art. 110 comma 2 del Codice dei contratti pubblici su cui si richiama la giurisprudenza di questa Sezione già menzionata ai punti 18 e 18.1. della presente decisione.

19. Quanto al secondo punto (il principio del risultato) premono alcune considerazioni.

19.1. L’art. 1 del Codice dei contratti pubblici (principio del risultato) è un principio espresso che, s’intende, non era “immanente” nell’ordinamento. La differenza tra formulare un principio espresso e uno inespresso non è di poco conto. I principi espressi sono esplicitamente formulati in una apposita disposizione normativa. Gli interpreti, allorché formulano un principio inespresso, invece, assumono che tale principio sia implicito, latente, nel discorso delle fonti. I principi inespressi, tuttavia, sono frutto non propriamente di interpretazione (in senso stretto, cioè ascrizione di senso a specifici testi normativi) ma di costruzione giuridica, ossia di integrazione del diritto.

19.2. Il principio del risultato ha quindi, certamente, portata innovativa dato che, come sottolineato dalla più attenta dottrina, la sua formale codificazione, oggi, quale canone

ermeneutico obbligatorio, gli conferisce una particolare “densità normativa”.

19.3. La codificazione del principio del risultato opera, tra l'altro, come strumento di contenimento del formalismo espulsivo ed è volto a impedire, ad esempio, che irregolarità prive di incidenza sostanziale provochino l'inutile estromissione del concorrente. La dottrina che ha più attentamente indagato sugli effetti del principio del risultato ha efficacemente sottolineato che il risultato si salda alla tassatività nel punto in cui l'eventuale oscurità di un precetto ne renderebbe incerta l'applicazione, offrendo un criterio ermeneutico potenziato per risolvere l'ambiguità in senso favorevole alla massima partecipazione. Si tratta, tra l'altro, della codificazione di un principio volto a favorire la progressiva svalutazione delle irregolarità formali, a vantaggio del buon esito dell'azione amministrativa e ponendosi quale fattore di stabilizzazione del sistema.

19.4. Dal principio del risultato, evidentemente, non possono essere tratte regole inesistenti, come in questo caso è accaduto (la perentorietà del termine per la verifica di anomalia dell'offerta). L'operazione ermeneutica condotta dal primo Giudice ha portato, in sostanza, alla formulazione di una norma inespressa, paradossalmente in contrasto proprio con l'invocato principio del risultato che non significa solo tempestività, bensì massima tempestività e migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

20. Guastamacchia ha riproposto, ex art. 101, comma 2, c.p.a., censure formulate nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado che non sono state oggetto di esame nel merito da parte del TAR, in quanto assorbite dall'accoglimento dei motivi ritenuti dirimenti. Si tratta di censure infondate.

20.1. Quanto alle deduzioni riferite all'illegittima gestione dell'accesso agli atti della procedura di gara, Guastamacchia afferma: *“non si intende qui di insistere sulla domanda specifica, dichiarata improcedibile con la sentenza impugnata, e la riproposizione attiene ai profili sostanziali di illegittimità dell'espletamento della procedura, rilevanti ai fini della valutazione complessiva della correttezza, trasparenza e legittimità dell'operato della Stazione appaltante e, in particolare, quali indici sintomatici dell'abnorme dilatazione temporale del subprocedimento di verifica dell'anomalia, dell'assenza di un atto conclusivo certo e tracciabile e della compressione del diritto di difesa dei concorrenti”*.

20.1.1. Non c'è alcuna censura da esaminare ma solo argomenti a sostegno della tesi secondo cui *“la gestione dell'accesso agli atti — caratterizzata dal differimento sistematico dell'ostensione sino all'adozione dell'aggiudicazione, dalla successiva trasmissione parziale e frazionata della documentazione e*

dall'assenza di una chiara e tempestiva messa a disposizione degli atti rilevanti — non costituisce un profilo autonomo e isolato, bensì si inserisce coerentemente nel più ampio quadro di opacità e illegittimità della procedura, già scrutinato dal primo Giudice sotto il profilo della violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 e dei principi dei quali è stata invocata l'applicazione". Ma il procedimento amministrativo non è "opaco". O vi sono vizi di legittimità o non vi sono. E in questo caso non vi è la minima prova dell'esistenza di tali vizi.

20.2. Con il secondo motivo del ricorso originario, afferma poi Guastamacchia, *"è stata dedotta l'illegittimità del subprocedimento di verifica dell'anomalia anche sotto il profilo della competenza funzionale, evidenziandosi come, in base all'impianto normativo del nuovo Codice dei contratti pubblici, la valutazione di congruità dell'offerta rientri nelle attribuzioni proprie del Responsabile Unico di Progetto, il quale può avvalersi del supporto istruttorio della Commissione giudicatrice, ma non può esserne sostituito nell'assunzione della decisione finale. È stato in particolare dedotto che, nella specie, l'attività di verifica e valutazione dell'offerta del Consorzio Fenix risulta essere stata integralmente svolta dalla Commissione di gara, mentre il RUP si sarebbe limitato a una adesione solo formale e acritica alle conclusioni cui la Commissione è pervenuta, senza dar conto di una autonoma valutazione, né dell'esercizio delle prerogative decisionali che l'ordinamento gli attribuisce in via esclusiva*".

20.2.1. La censura è infondata. Nel sub-procedimento di verifica dell'anomalia, che appartiene alla competenza del RUP, questi può avvalersi del supporto della commissione giudicatrice o di una commissione o di un tecnico *ad hoc*, con la precisazione che l'affidamento di detto incarico non spoglia il RUP della sua competenza, dovendo egli fare proprie le conclusioni alle quali è pervenuto il delegato (tra le tante, Consiglio di Stato sez. V, 11 ottobre 2021, n. 6784). Esattamente ciò che è avvenuto nel caso qui all'esame del Collegio.

20.3. Con il secondo motivo del ricorso di primo grado, afferma ancora Guastamacchia, *"sono state inoltre articolate deduzioni volte a dimostrare la radicale inattendibilità e insostenibilità economica dell'offerta presentata dal Consorzio Fenix, ulteriori rispetto ai dirimenti profili di illegittimità accertati con la sentenza appellata. Tali censure assumono un rilievo peculiare alla luce dell'accertamento operato dal primo Giudice in ordine alle modalità di svolgimento del subprocedimento di verifica*".

20.3.1. Anche questa censura è infondata.

20.3.2. Questa Sezione da tempo esprime un orientamento del tutto consolidato nel senso di ritenere che:

a) la valutazione di anomalia dell'offerta costituisce espressione della discrezionalità tecnica, di cui l'amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa

affidato dalla legge (Consiglio di Stato, sez. V, 14 giugno 2021, n. 4620; Consiglio di Stato sez. V, 1° giugno 2021, n. 4209): detta valutazione è di norma sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti, evenienza che qui non è in alcun modo ravvisabile;

b) il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dalla stazione appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere (autonomamente o a mezzo di consulenti tecnici) un'autonoma verifica circa la sussistenza, o meno, dell'anomalia, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'amministrazione;

c) il giudice può esprimersi sulla correttezza della regola tecnica adottata, poiché, in sintesi, violare la norma tecnica significa violare la norma giuridica;

d) il controllo del giudice è pieno, ossia tale da garantire piena tutela alle situazioni giuridiche private coinvolte, ma egli non può agire al posto dell'amministrazione, potendo, invece, sicuramente censurare la scelta chiaramente inattendibile, frutto di un procedimento di applicazione della norma tecnica viziato, e annullare il provvedimento basato su di essa;

e) lo schema del ragionamento che il giudice è chiamato a svolgere sulle valutazioni tecniche può essere così descritto:

e1) il giudice può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico seguito nell'attività amministrativa se ciò appare sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano spie tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco, delle indagini specialistiche;

e2) il sindacato può anche consistere, ove ciò sia necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata, nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto al criterio tecnico e al procedimento applicativo;

e3) devono ritenersi superati ostacoli di ordine processuale capaci di limitare in modo significativo, in astratto, la latitudine della verifica giudiziaria sulla correttezza delle operazioni e delle procedure in cui si concreta il giudizio tecnico ma questo non toglie che, anche in relazione ad una non eludibile esigenza di separazione della funzione amministrativa rispetto a quella giurisdizionale, il giudice non possa sovrapporre la sua idea tecnica al giudizio non contaminato da profili di erroneità e di illogicità formulato dall'organo amministrativo al quale

la legge attribuisce la penetrazione del sapere specialistico ai fini della tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto;

f) scontata l'opinabilità della valutazione, il giudice non può sostituirsi all'amministrazione, essendogli consentita la sola verifica di ragionevolezza, coerenza e attendibilità delle scelte compiute dalla stessa; se è stata riscontrata una corretta applicazione della regola tecnica al caso di specie, il giudice deve fermarsi, quando il risultato a cui è giunta l'amministrazione è uno di quelli resi possibili dall'opinabilità della scienza, anche se esso non è quello che l'organo giudicante avrebbe privilegiato;

g) in definitiva, il sindacato del giudice nel valutare la legittimità di valutazioni frutto di discrezionalità tecnica, è pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo;

h) dinanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può pertanto ripercorrere il ragionamento seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'*iter* logico seguito dall'autorità, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato (Consiglio di stato, Sez. V, 29 luglio 2022, n. 6696).

21. Per tutte le ragioni esposte gli appelli devono essere accolti e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto n. 2387/2025, il ricorso di primo grado è respinto.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto n. 2387/2025, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna Guastamacchia S.p.A. alle spese del doppio grado di giudizio liquidate in € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge in favore di Trenitalia S.p.A. e € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge in favore di Fenix Consorzio Stabile S.C.A.R.L.

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

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

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO