

L'aggiudicazione sopravvenuta e non impugnata come causa di improcedibilità del ricorso

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 28-10-2025

È pacifico in giurisprudenza che l'aggiudicazione dell'appalto costituisce l'atto che rende definitiva la lesione dell'interesse azionato dal soggetto escluso; infatti, l'eventuale annullamento della esclusione che ha effetto viziante e non caducante, lasciando sopravvivere l'aggiudicazione non impugnata, non è idoneo ad attribuisce al ricorrente alcun effetto utile.

Il concorrente, il quale abbia impugnato gli atti della procedura di gara precedenti l'aggiudicazione, è tenuto ad impugnare anche il provvedimento di aggiudicazione sopravvenuto nel corso del giudizio [...] a pena di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse. Ciò in ragione del carattere inoppugnabile del provvedimento finale, attributivo dell'utilitas all'aggiudicatario.

Guida alla lettura

La sentenza del TAR Lazio n. 17242/2025 si colloca nel solco di un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui **l'omessa impugnazione del provvedimento di aggiudicazione sopravvenuto nel corso del giudizio comporta l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, anche se l'impugnazione aveva inizialmente ad oggetto l'esclusione o la revoca dell'aggiudicazione.**

Il caso in esame ruota attorno alla revoca dell'aggiudicazione disposta da RFI per la presenza di polizze fideiussorie ritenute non genuine. Nonostante l'iniziale tutela cautelare ottenuta dalla ricorrente, la mancata impugnazione nei termini delle nuove aggiudicazioni rese nelle more del giudizio ha determinato l'inutilizzabilità processuale di un eventuale esito favorevole del ricorso principale. Il TAR ha così dichiarato improcedibile il ricorso, estendendo tale declaratoria anche al ricorso incidentale. La pronuncia si presta ad una riflessione più ampia sul **concetto di "interesse al ricorso" e sulla portata dell'art. 120, comma 2, c.p.a., alla luce delle più recenti elaborazioni del Consiglio di Stato.**

La sentenza n. 17242/2025 del TAR Lazio, Sez. IV Ter, si presenta come un importante intervento giurisprudenziale sul tema dell'improcedibilità del ricorso amministrativo per sopravvenuta carenza di interesse in ambito di affidamento di contratti pubblici, a fronte della mancata impugnazione dell'aggiudicazione sopravvenuta nel corso del giudizio.

Il TAR ha fondato la propria decisione sull'orientamento consolidato in base al quale, **in tema di affidamenti pubblici, l'aggiudicazione sopravvenuta costituisce l'atto che rende definitiva la lesione dell'interesse del ricorrente, imponendo a quest'ultimo l'onere di impugnarla tempestivamente. Non rileva, in tal senso, la circostanza che**

l'aggiudicazione non sia ancora divenuta efficace per mancanza della verifica dei requisiti: ciò che rileva è il momento in cui il provvedimento viene comunicato, essendo da tale momento che decorre il termine per l'impugnazione, come chiarito espressamente dall'art. 120, comma 2, c.p.a.

La decisione richiama puntualmente il precedente del Consiglio di Stato (Sez. V, sent. n. 3623/2023), secondo cui **l'annullamento dell'esclusione (o, come nel caso di specie, della revoca) ha natura meramente viziante e non caducante**. Pertanto, in assenza di impugnazione dell'aggiudicazione, l'eventuale accoglimento del ricorso avverso l'atto precedente non sarebbe idoneo ad attribuire al ricorrente alcuna utilità concreta, venendo meno l'interesse processuale richiesto ex art. 100 c.p.c.

Il TAR respinge altresì l'argomentazione della ricorrente secondo cui il termine per l'impugnazione avrebbe dovuto decorrere solo dall'efficacia dell'aggiudicazione, ossia dalla positiva verifica dei requisiti dell'aggiudicatario. Secondo il Collegio, tale impostazione si pone in contrasto con il **chiaro dettato normativo del codice del processo amministrativo, che collega il termine per l'impugnazione non alla piena efficacia dell'atto, ma alla sua comunicazione**.

La pronuncia si segnala anche per un importante chiarimento processuale: **l'improcedibilità del ricorso principale travolge, per difetto di interesse, anche il ricorso incidentale proposto dalle controinteressate, confermando così la natura accessoria di quest'ultimo rispetto al ricorso introduttivo**.

In termini più ampi, la sentenza offre l'occasione per riflettere sull'onere di aggiornamento processuale del ricorrente nelle gare pubbliche: una volta **insorto un giudizio su atti prodromici all'aggiudicazione, il concorrente è tenuto a modulare la propria strategia processuale anche alla luce degli sviluppi sopravvenuti, impugnando tempestivamente i nuovi atti lesivi che incidono sulla propria posizione**. L'inerzia rispetto a tali atti – pur se legata a valutazioni soggettive o alla difficile situazione economico-finanziaria, come nel caso di Kam Costruzioni – comporta inevitabilmente la perdita di interesse e quindi l'improcedibilità del ricorso.

In definitiva, la sentenza ribadisce un principio di coerenza e tempestività dell'azione impugnatoria nel contesto delle gare pubbliche, ponendosi in linea con una lettura rigorosa del principio di interesse al ricorso, inteso in senso attuale, concreto e personale, e consolidando la portata precettiva dell'art. 120 c.p.a. in una logica di efficienza del processo amministrativo.

Pubblicato il 08/10/2025

N. 17242/2025 REG.PROV.COLL.

N. 06696/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6696 del 2025, proposto da Kam Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 99251046EB, 9925209D8F, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Terenzio, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Palermo, alla via Torrearsa n. 24 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Caccioppoli, con domicilio fisico eletto presso lo studio Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, in Roma, alla Piazza Venezia n. 11 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

D'Adiutorio Costruzioni S.p.A., Intercostruzioni S.r.l., Quadrio Gaetano Costruzioni S.p.A., in proprio e, rispettivamente, quali mandataria (la prima) e mandanti (la seconda e la terza) del RTI costituito dalle stesse, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Pierluigi Piselli, Mirco di Bonaventura, Patrizio Giordano, Giuseppe Imbergamo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ferone Pietro & C. S.r.l., non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Im.A.F. S.r.l., C.E.F.I. S.r.l. Costruzioni Edili Ferroviarie ed Industriali, in proprio e, rispettivamente, quali capogruppo mandataria (la prima) e mandante (la seconda) del RTI costituendo Im.A.F. S.R.L. - C.E.F.I. S.R.L. Costruzioni Edili Ferroviarie Ed Industriali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Francesco Casertano, Steve Fucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della nota assunta a protocollo al n. RFI_DAC/A0011/P/2025/0002506 del 12.5.2025 con oggetto *“Revoca del provvedimento di aggiudicazione relativo alla procedura ristretta n. DAC.0103.2023 per l'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori per la manutenzione straordinaria delle opere civili della sede ferroviaria e relative pertinenze di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. di giurisdizione delle Direzioni Operative Infrastrutture Territoriali (rientranti nella categoria di specializzazione SQ0011 - LOC001) del 06/11/2023 - Lotti 1 e 21”*, nonché di tutti gli atti pregiudiziali connessi e consequenziali.

per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da D'Adiutorio Costruzioni S.p.A., Intercostruzioni S.r.l., Quadrio Gaetano Costruzioni S.p.A., in proprio e, rispettivamente, quali mandataria (la prima) e mandanti (la seconda e la terza) del RTI costituito dalle stesse:

per la revoca dell'aggiudicazione e/o l'esclusione in sede giurisdizionale della ricorrente principale dalla procedura di gara in oggetto, anche per le motivazioni di cui allo stesso ricorso incidentale, con conseguente declaratoria di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso principale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Intercostruzioni S.r.l., di D'Adiutorio Costruzioni S.p.A., di Quadrio Gaetano Costruzioni S.p.A. e di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.;

Visto il ricorso incidentale proposto da D'Adiutorio Costruzioni S.p.A., Intercostruzioni S.r.l., Quadrio Gaetano Costruzioni S.p.A., in proprio e, rispettivamente, quali mandataria (la prima) e mandanti (la seconda e la terza) del RTI costituito dalle stesse;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* proposto da Im.A.F. S.r.l., C.E.F.I. S.r.l. Costruzioni Edili Ferroviarie ed Industriali, in proprio e, rispettivamente, quali capogruppo mandataria (la prima) e mandante (la seconda) del RTI costituendo Im.A.F. S.R.L. - C.E.F.I. S.R.L. Costruzioni Edili Ferroviarie Ed Industriali;

Visti gli artt. 35, co. 1, lett. c, e 85, co. 9, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2025 la dott.ssa Monica Gallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Premesso che:

- con il gravame all'esame del Collegio la parte ricorrente ha impugnato il provvedimento protocollo n. RFI_DAC/A0011/P/2025/0002506 del 12 maggio 2025, recante *“Revoca del provvedimento di aggiudicazione relativo alla procedura ristretta n. DAC.0103.2023 per l'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori per la manutenzione straordinaria delle opere civili della sede ferroviaria e relative pertinenze di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. di giurisdizione delle Direzioni Operative Infrastrutture Territoriali (rientranti nella categoria di specializzazione SQ0011 – LOC001) del 06/11/2023 – Lotti 1 e 21”*;

- con ordinanza n. 3342 del 18 giugno 2025 questo Tribunale ha accolto l'istanza cautelare e disposto che la società ricorrente provvedesse, entro 30 giorni dalla comunicazione della ordinanza, a produrre alla stazione appaltante *“una nuova ed idonea garanzia definitiva”*, con l'avvertenza che la mancata prestazione di tale garanzia, entro il suddetto termine, avrebbe comportato l'automatica perdita di efficacia della misura cautelare;

- la suddetta ordinanza è stata riformata dal Consiglio di Stato con ordinanza n.2462 del 4 luglio 2025, con la quale il giudice dell'appello ha respinto la domanda cautelare formulata dalla ricorrente in prime cure, ritenendo che *“nell'ottica di un'ipotetica comparazione tra i contrapposti interessi appare prevalente quello di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. ad assicurare il prosieguo della procedura di affidamento e gli investimenti contenuti all'interno dei piani industriali”* ed ha ordinato la trasmissione della ridetta ordinanza a questo Tar *“per la sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, Cod. proc. amm.”*;

-come da rispettive comunicazioni agli aggiudicatari in data 8 luglio 2025 e comunicazione ex art. 76 co.5 lett. a) del d.lgs n. 50/2016 agli altri operatori economici in data 9 luglio 2025, i lotti 1 e 21 della commessa per cui è lite sono stati, pertanto, aggiudicati rispettivamente al R.T.I. Intercostruzioni S.r.l., di D'Adiutorio Costruzioni S.p.A., di Quadrio Gaetano Costruzioni S.p.A. ed al R.T.I. Im.A.F. S.r.l. C.E.F.I. S.r.l. ;

- in vista della udienza pubblica del 7 ottobre 2025 le parti hanno depositato reciproche memorie. In particolare RFI, con propria memoria, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, avendo la società ricorrente, preso atto della contestata falsità delle polizze fideiussorie, rappresentato di voler rinunciare all'appalto, nonché la sua improcedibilità per avere parte ricorrente omesso di impugnare *“nel termine di legge le due aggiudicazioni dell'8 luglio 2025, comunicate sul portale - e, quindi, anche alla ricorrente - il successivo 9 luglio 2025”*. Hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso anche le società costituenti il raggruppamento aggiudicatario del lotto 1 che quelle costituenti il raggruppamento aggiudicatario del lotto 21, valorizzando, le prime, la volontà di rinuncia all'appalto espressa dalla ricorrente e, le seconde, la *“dichiarata “precaria condizione finanziaria” della ricorrente dalla quale conseguirebbe “la carenza sia dell'interesse a ricorrere (per difetto dell'utilitas in capo alla KAM che potrebbe scaturire dall'eventuale ed improbabile annullamento della*

revoca), che di un requisito soggettivo essenziale (ossia la solidità economico-finanziaria aziendale, che compromette il corretto espletamento delle prestazioni contrattuali di cui è causa)”;

Dato atto che all’udienza pubblica del 7 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione;

Ritenuto che il ricorso sia improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse a cagione della omessa tempestiva impugnazione delle sopravvenute aggiudicazione dei lotti di interesse della ricorrente.

Considerato, infatti, che:

- è pacifico in giurisprudenza che l’aggiudicazione dell’appalto *“costituisce l’atto che rende definitiva la lesione dell’interesse azionato dal soggetto escluso; infatti, l’eventuale annullamento della esclusione che ha effetto viziante e non caducante, lasciando sopravvivere l’aggiudicazione non impugnata, non è idoneo ad attribuire al ricorrente alcun effetto utile (v. Cons. Stato n. 3200 del 2020).”* (Cons. St., sez. V, 7 aprile 2023 n. 3623);

- ne consegue che *“il concorrente, il quale abbia impugnato gli atti della procedura di gara precedenti l’aggiudicazione, è tenuto ad impugnare anche il provvedimento di aggiudicazione sopravvenuto nel corso del giudizio (Cons. Stato, sez. V, 16 luglio 2018, n. 4304; V, 28 luglio 2015, n. 3708; V, 4 giugno 2015, n. 2759, V, 9 marzo 2015, n. 1185; V, 17 maggio 2012, n. 2826) a pena di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse. Ciò in ragione del carattere inoppugnabile del provvedimento finale, attributivo dell’utilitas all’aggiudicatario (Cons. Stato, sez. VI, 17 maggio 2006 n. 2846).”* (Cons. St., sez. III, 8 settembre 2025 n. 7229);

Ritenuto che:

-non sia condivisibile l’assunto della ricorrente secondo cui il termine per l’impugnazione dell’aggiudicazione decorrerebbe solo dall’efficacia di questa – a sua volta dipendente dalla verifica dei requisiti dell’aggiudicatario – anziché dalla relativa comunicazione;

-in senso contrario deponga lo stesso dettato dell’art. 120, comma 2, cod. proc. amm., a tenore del quale *“il termine decorre, per il ricorso principale e per i motivi aggiunti, dalla ricezione della comunicazione di cui all’articolo 90 del codice dei contratti pubblici (...)”*, già articolo 76 nel codice di cui al d.lgs n. 50/2016;

- sia chiara la previsione del decorso del termine per l’impugnazione già a far data dalla comunicazione dell’aggiudicazione, collocandosi su tutt’altro piano la verifica in ordine al possesso dei requisiti, la quale incide solo sull’efficacia dell’aggiudicazione;

-le argomentazioni di parte ricorrente, dunque, non colgano nel segno essendo evidente il venire meno dell’interesse al ricorso ex art. 100 c.p.c. per effetto della inoppugnabilità dei provvedimenti di aggiudicazione ormai consolidatisi.

Ritenuto pertanto che il ricorso debba essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse;

Ritenuto, conseguentemente, che l'improcedibilità del ricorso principale travolga il ricorso incidentale, discendendo dalla prima l'improcedibilità di quest'ultimo per sopravvenuto difetto di interesse alla sua decisione;

Ritenuto altresì che le spese possano essere compensate attesa la peculiarità della questione e la natura in rito della presente decisione;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti:

- dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse il ricorso principale;
- dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse il ricorso incidentale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Monica Gallo, Referendario, Estensore

Valentino Battiloro, Referendario