

Il Consiglio di Stato ribadisce principi consolidati in materia di interpretazione dei bandi di gara

di Antonino Ripepi

Data di pubblicazione: 1-2-2026

La sentenza in commento afferma un principio chiaro: “È assai risalente e costituisce ormai ius receptum l'affermazione secondo cui **all'interpretazione degli atti amministrativi si applicano normalmente le regole sull'interpretazione dei contratti**, dato il loro carattere generale, sia pure con le dovute differenze tratte dalla circostanza che questi ultimi sono manifestazioni di un potere di cui sono il mezzo di esercizio per il perseguitamento di pubblici interessi. Pertanto, anche per gli atti amministrativi vale la regola generale secondo la quale, nella loro interpretazione, **bisogna indagare l'intenzione delle parti**, o in genere dell'organo amministrativo autore dell'atto, e non limitarsi al senso letterale delle parole, interpretando inoltre le singole clausole le une per mezzo delle altre, onde attribuire a ciascuna di esse il senso che risulta dal **complesso dell'atto**”.

Guida alla lettura

La sentenza in commento interviene su un tema di grande rilevanza pratica quale **i criteri di corretta interpretazione del bando di gara**.

La disputa nasce nell'ambito di una gara d'appalto (valore circa 10,8 milioni di euro) indetta dal Ministero delle Infrastrutture per conto del Ministero degli Affari Esteri.

La stazione appaltante aveva escluso la società ricorrente perché, nell'elenco prezzi relativo alle **migliorie tecniche** (soluzioni migliorative proposte dal concorrente), aveva indicato un valore economico pari a **€ 0,00**. Secondo l'amministrazione, ciò avrebbe violato l'art. 17 del bando che imponeva, a pena di esclusione, la "valorizzazione economica" di tali varianti.

Il TAR aveva accolto il ricorso, annullando l'esclusione e affermando che indicare "0,00" non significa omettere il dato, ma dichiarare che quella prestazione aggiuntiva viene offerta senza costi extra per l'amministrazione.

Il Consiglio di Stato ha **respinto l'appello** del Consorzio soccombente, osservando che l'indicazione di un prezzo pari a zero per le migliorie **non è causa automatica di esclusione**. Interpretando il bando con **ragionevolezza** e secondo il **principio del favor partecipationis** (favorire la partecipazione), **offrire prestazioni maggiorative gratuitamente non rende l'offerta incompleta, ma potenzialmente più vantaggiosa**.

Qui si innesta la parte più interessante della sentenza. Il Collegio chiarisce che **per interpretare un bando di gara non ci si può fermare alla singola parola o clausola isolata**. Devono essere applicate le **norme del codice civile sull'interpretazione dei**

contratti (artt. 1362 e 1363 c.c.); ne consegue che le clausole non vanno lette da sole, ma le une per mezzo delle altre; inoltre, bisogna risalire alla reale volontà dell'amministrazione e non fermarsi al solo senso letterale, specialmente se questo porta a risultati irragionevoli.

La sentenza supera il formalismo della stazione appaltante che riteneva il "prezzo 0,00" una mancanza di dati. Infatti, indicare € 0,00 non equivale a dimenticare di inserire un prezzo, ma esprime la precisa volontà del concorrente di offrire quella miglioria **senza oneri aggiuntivi** per lo Stato. Inoltre, se l'obiettivo del bando è ottenere il massimo beneficio economico e tecnico, punire chi offre un servizio gratuitamente sarebbe un controsenso logico, prima ancora che giuridico. Dunque, **un'esclusione automatica per un prezzo pari a zero sarebbe una sanzione sproporzionata**.

In definitiva, l'omissione della valorizzazione di alcune voci non legittima l'espulsione, a meno che non renda l'intera offerta **economicamente inaffidabile**. In questo caso, poiché si parlava di migliorie (e non delle voci principali dell'appalto), la stazione appaltante avrebbe dovuto valutare l'offerta nel suo complesso invece di procedere con un'esclusione "meccanica".

Questo è il pilastro finale: nel dubbio tra due interpretazioni, l'amministrazione deve **sempre scegliere quella che favorisce la partecipazione**. L'interesse pubblico non è escludere per vizi formali, ma garantire il massimo confronto concorrenziale per scegliere l'offerta migliore.

REPUBBLICA ITALIANA

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 3687 del 2025, proposto da Consorzio Nazionale Cooperative di Produzione e Lavoro Ciro Menotti S.C.P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A039AFBBB6, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Caracciolo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Appia Nuova, 225;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Provveditorato Interregionale per le Opere

Pubbliche per il Lazio, non costituito in giudizio;

Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Lazio, Abruzzo, Sardegna, Roma, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Icr Impianti e Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Lilli, Fabio Massimo Pellicano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Icr Impianti e Costruzioni S.r.l. in proprio e quale mandataria del Costituendo R.T.I. con Isar S.r.l. ed Emmecci S.r.l., Isar S.r.l., Emmecci S.r.l., non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 4807/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Lazio, Abruzzo, Sardegna, Roma, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e di Icr Impianti e Costruzioni S.r.l.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2025 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Sergio Caracciolo e Francesco Lilli;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per Lazio, Abruzzo e Sardegna ha indetto, per conto del Ministero degli Affari Esteri, una procedura aperta per l'affidamento dei "lavori di riqualificazione energetica del Palazzo della Farnesina in Roma" (CIG: A039AFBBB6), da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per un importo a base d'asta pari ad € 10.460.994,68, oltre € 353.720,59 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso.

2. Le lavorazioni oggetto dell'appalto, riassunte nella Tabella 2 di cui all'art. 1 del Bando di

gara, sono così suddivise:

? Categoria prevalente: OS6 (Opere Edili Infissi), per un valore pari ad € 6.007.426,16;

? Categoria scorporabile: OS30, per un valore pari ad € 4.807.289,11.

3. Il Bando di gara prevedeva l'attribuzione di n. 20 (venti) punti per il criterio B4 ("SOLUZIONI MIGLIORATIVE"): "*Proposta migliorativa rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base di gara. In particolare, per i serramenti esterni, eventuale miglioramento, a parità di prestazioni termoacustiche, nell'integrazione della motorizzazione degli elementi apribili a sporgere. Proposta in merito al mantenimento delle unità esterne di condizionamento, dell'eventualità non sia completato il rifacimento integrale dell'impianto di climatizzazione del palazzo, con compatibilità con l'intervento di sostituzione dei serramenti, senza compromettere alcuna prestazione tecnica degli stessi*".

4. Secondo l'art. 16 del Bando, l'offerta tecnica andava corredata dal Computo metrico comparativo (non estimativo) in cui evidenziare in termini quantitativi le proposte (lavorazioni maggiori e/o diverse rispetto al progetto a base di gara). Per quanto attiene, invece, al contenuto della offerta economica, ai sensi dell'art. 17 del Bando "*Oltre al documento generato dalla piattaforma con il riepilogo dell'Offerta economico temporale, è necessario allegare, a pena di esclusione: - un cronoprogramma dei lavori che descriva sinteticamente e coerentemente le attività, incluse le migliori proposte, senza inficiare la qualità della prestazione; - computo metrico comparativo ed estimativo (comprensivo quindi delle migliori proposte) redatto nel seguente modo: - Relativamente alle voci modificate del progetto, che non prevedono discostamenti quantitativi, le stesse dovranno essere redatte sulla base di nuovi prezzi unitari contenenti la descrizione aggiornata all'offerta e con importo lordo unitario invariato rispetto alla corrispondente voce del C.M.E. posta a base di gara; - Per quanto attiene le voci relative a lavorazioni aggiuntive, fermo restando quanto previsto all'art. 95, comma 14 bis, del D. Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii., le stesse dovranno essere redatte sulla base di nuovi prezzi unitari e l'importo delle suddette lavorazioni (da esplicitare) non concorre alla definizione dell'importo complessivo a base d'asta del C.M.E.; - In ogni caso i gruppi di categorie omogenee di cui all'art. 43, comma 6, del DPR 207/10, dovranno rimanere invariate per importo e denominazione. - un Elenco prezzi che dovrà, a pena di esclusione, contenere la valorizzazione economica sia delle voci che vengono modificate, sia delle nuove voci introdotte. Entrambi i prezzi (modificati e introdotti) dovranno riportare il codice di tariffa NP MIGL*".

5. Alla procedura prendevano parte n. 5 concorrenti, tra cui il Raggruppamento temporaneo di imprese ICR (di seguito, solo "ICR") e il Consorzio Nazionale Cooperative di Produzione e Lavoro "Ciro Menotti" S.c.p.A. (di seguito, solo il "Consorzio").

6. ICR si collocava al primo posto della graduatoria provvisoria, con il punteggio complessivo di 70/70. Il Consorzio otteneva un punteggio per l'offerta tecnica di 61,424/70.

7. Nella seduta del 21 maggio 2024, la Commissione rilevava che ICR, pur avendo presentato proposte migliorative consistenti in lavorazioni aggiuntive, aveva indicato nell'elenco prezzi,

quale importo unitario delle stesse, un valore pari a € 0,00. La Commissione disponeva l'esclusione dalla gara di ICR, "in quanto ha presentato l'Elenco Prezzi (EP) non correttamente redatto, ossia senza la quantificazione economica delle migliorie nella loro reale entità". Per l'effetto, il Presidente della Commissione proponeva l'aggiudicazione nei confronti del Consorzio, risultato al primo posto della graduatoria con un punteggio complessivo pari a 91,424.

8. Con successiva nota del 28 maggio 2024, la Stazione Appaltante comunicava formalmente a ICR l'esclusione dalla procedura di gara, sulla base delle seguenti motivazioni:

- a) dall'art. 17 del Bando di gara – nella parte in cui era previsto l'obbligo per i concorrenti di riportare nell'"*Elenco prezzi [...] a pena di esclusione, [...] la valorizzazione economica sia delle voci che vengono modificate, sia delle nuove voci introdotte*" – risultava chiaramente come l'indicazione nell'elenco prezzi dell'effettivo valore economico delle migliorie offerte costituisse obbligo essenziale per i concorrenti e come la violazione di detto obbligo importasse l'esclusione dalla gara;
- b) "*tutti gli altri operatori economici [...] hanno correttamente interpretato il punto 17 del bando e, conseguentemente, hanno assegnato un valore preciso e specifico alle migliorie offerte*";
- c) "*Quantificare con valore "0,00" una miglioria non equivale a fornirle a un valido valore numerico*".

9. Con il ricorso notificato e depositato in data 5 giugno 2024, ICR ha contestato il provvedimento di esclusione. Nelle more della discussione di merito del giudizio, la Stazione Appaltante disponeva l'aggiudicazione dell'appalto in favore del Consorzio.

10. Con atto notificato e depositato in data 26 novembre 2024, ICR impugnava, con motivi aggiunti, il provvedimento di aggiudicazione, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare.

11. Con istanza di accesso presentata in data 10 dicembre 2024 il Consorzio chiedeva alla Stazione Appaltante di prendere visione di tutta la documentazione amministrativa, dell'offerta tecnica, in versione integrale e non oscurata, e dell'offerta economica presentata in gara da ICR.

12. Riferisce l'appellante che, dalla documentazione messa a disposizione dalla Stazione Appaltante in data 16 dicembre 2024, emergeva che ICR, ferme le ragioni esposte nel provvedimento di esclusione del 28 maggio 2024, avrebbe dovuto essere escluso dalla gara già al momento dell'esame della documentazione amministrativa. ICR sarebbe stato privo dei requisiti speciali di partecipazione alla gara, posto che la mandataria del raggruppamento, la ICR Impianti e Costruzioni S.r.l., pur essendo titolare di una quota di esecuzione pari al 10% (€ 600.742,62) della categoria prevalente OS6 (del valore di € 6.007.426,16), è in possesso, per la predetta categoria, di attestazione SOA in classifica II, che la abilita ad eseguire lavori fino ad € 516.000,00. Il Consorzio, quindi, proponeva ricorso incidentale contro il provvedimento di aggiudicazione.

13. Con la sentenza n. 4807 del 6 marzo 2025, il TAR del Lazio ha:

- dichiarato irricevibile il ricorso incidentale proposto dal Consorzio, in quanto, “*proposto oltre il termine decadenziale di 30 giorni previsto dal novellato articolo 120, comma 2, c.p.a. in combinato disposto con l’articolo 42, comma 1, c.p.a., non trovando applicazione, nella procedura di gara per cui è causa, il regime transitorio previsto dall’articolo 226 del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, né, di conseguenza, i principi sanciti dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 12/2020*”;
- per l’effetto esaminato e, quindi, accolto il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti proposti da ICR, annullando il provvedimento di esclusione disposto nei suoi confronti e il conseguente provvedimento di aggiudicazione in favore del Consorzio.

14. Di tale sentenza, il Consorzio ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: “*I. ERROR IN IUDICANDO ED IN PROCEDENDO: ERRORE DELLA SENTENZA NELLA PARTE IN CUI HA RITENUTO TARDIVO IL RICORSO INCIDENTALE PROPOSTO DALL’ODIERNA APPELLANTE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 120, COMMI 2 E 5 C.P.A. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 225 E 226 DEL D.LGS. 36/2023 E DELL’ART. 53 DEL D.LGS. N. 50/2016. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL’EFFETTIVITÀ DELLA TUTELAGIURISDIZIONALE RICONOSCIUTO DAL DIRITTO NAZIONALE (ART. 24 COST.) ED EUROPEO INMATERIA DI RICORSI RELATIVI AGLI APPALTI PUBBLICI. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI ESPRESSSI DALLA SENTENZA DELL’ADUNANZA PLENARIA N. 12 DEL 2020. PERPLESSITÀ. (CFR. CAPI 1, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 5 E 6 DELLA PARTE IN “DIRITTO” DELLA SENTENZA GRAVATA); II. ERROR IN PROCEDENDO ED IN IUDICANDO PER NON AVER ESAMINATO IL RICORSO INCIDENTALE (CFR. CAPI 1, 2, 3, 4, 5 E 6 DELLA SENTENZA); III. ERROR IN IUDICANDO: ILLEGITTIMITÀ DELLA SENTENZA IMPUGNATA NELLA PARTE IN CUI HA ACCOLTO IL RICORSO PRESENTATO DALL’RTI ICR. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 17 DEL BANDO DI GARA E DEGLI ARTICOLI 1362 E SS. DEL CODICE CIVILE (CFR. CAPI 2, 3, 3.1., 3.2., 3.3., 3.4., 3.5., 3.6., 3.7., 4, 4.1., 5 E 6 DELLA SENTENZA)*

15. Ha resistito al gravame ICR chiedendone il rigetto.

16. Alla udienza pubblica del 9 ottobre 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

17. L’appellante contesta le conclusioni cui è giunto il primo Giudice con articolate censure che necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.

18. Il Consorzio sostiene che:

- a) (primo motivo di appello) il *dies a quo* per la decorrenza del termine di proposizione del ricorso incidentale va individuato nella data di impugnazione, con motivi aggiunti, del

provvedimento di aggiudicazione, ossia in data 26 novembre 2024;

a.1.) al momento della notifica del ricorso introduttivo, il Consorzio, non avendo ancora ottenuto l'aggiudicazione della gara controversa, non rivestiva il ruolo di controinteressato necessario e non avrebbe potuto ottenere l'accesso all'offerta della concorrente, da differirsi *"fino all'aggiudicazione"* (cfr. art. 53, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016); solo in conseguenza dell'impugnazione dell'aggiudicazione in suo favore è sorto, in capo al Consorzio stesso, l'interesse a tutelare la posizione di vantaggio *medio tempore* acquisita;

a.2.) il TAR ha ritenuto che detto ricorso *"sia stato comunque proposto oltre il termine decadenziale di 30 giorni previsto dal novellato articolo 120, comma 2, c.p.a. in combinato disposto con l'articolo 42, comma 1, c.p.a., non trovando applicazione, nella procedura di gara per cui è causa, il regime transitorio previsto dall'articolo 226 del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, né, di conseguenza, i principi sanciti dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 12/2020 – tesi, quest'ultima, sostenuta dal ricorrente incidentale per superare l'eccezione di irricevibilità del suo gravame sollevata in corso di causa da ICR"*;

a.3.) il TAR ha ritenuto che la gara, essendo stata bandita in data 19 dicembre 2023, fosse interamente assoggettata alle disposizioni del Codice di cui al d.lgs. n. 36/2023, giusto quanto previsto dall'art. 226, comma 2 del Codice stesso, con conseguente asserita inapplicabilità dei principi espressi dall'Adunanza Plenaria con sentenza n. 12 del 2020;

a.4.) il TAR avrebbe erroneamente interpretato la disciplina transitoria di cui agli artt. 225 e 226 del d.lgs. n. 36/2023; sebbene la gara in questione fosse assoggettata, *ratione temporis* e in termini generali, alla disciplina del Codice, in quanto pubblicata il 19 dicembre 2023, si imporrebbe, in materia di accesso agli atti, l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 50/2016 e non quella, di nuova introduzione, di cui agli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 36/2023;

a.5.) alla gara qui controversa dovrebbe trovare applicazione la regola della dilazione temporale del termine di 30 giorni (mediante l'aggiunta di un massimo di ulteriori 15) per proporre il ricorso, sancita dall'Adunanza Plenaria n. 12 del 2020 proprio nel contesto normativo caratterizzato dall'applicazione dell'art. 53 del Codice del 2016;

a.6.) il TAR ha ritenuto che alla gara qui controversa, non trovando applicazione l'art. 76 del d.lgs. n. 50/2016, non potessero di conseguenza essere applicati i principi espressi dall'Adunanza Plenaria n. 12 del 2020; la statuizione sarebbe erronea in quanto con sentenza n. 1631 del 25 febbraio 2025, il Consiglio di Stato ha chiarito che i principi espressi dall'Adunanza Plenaria n. 12 del 2020 continuano a trovare applicazione anche alle gare bandite nella vigenza del Codice di cui al d.lgs. n. 36/2023;

a.7.) la Corte costituzionale, con la sentenza del 28 ottobre 2021, n. 204, ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 5, c.p.a. (nella versione al tempo vigente), proprio in virtù dell'interpretazione datane dall'Adunanza Plenaria n. 12/2020, evidenziando come quest'ultima *"assicura, mediante il meccanismo della cosiddetta dilazione temporale per i casi di accesso tempestivamente soddisfatto dall'amministrazione, che il termine per*

proporre i motivi aggiunti, pur decorrendo, per l'ipotesi prevista dalla disposizione censurata, dalla data di comunicazione dell'aggiudicazione, sia ugualmente pieno”;

a.8.) la necessità di “*evitare che possa esservi un ampliamento del termine decadenziale a discrezione dell'interessato stesso*”, è presidiata dalla stessa Adunanza Plenaria n. 12/2020 con la regola che impone all’operatore economico, perché possa beneficiare della dilazione temporale, di presentare istanza di accesso agli atti entro il termine massimo di 15 giorni, decorrente dal momento in cui sorge tale interesse, che è quanto qui avvenuto;

a.9.) il Consorzio ha presentato istanza di accesso agli atti prima del termine di 15 giorni dal 26 novembre 2024 (data in cui ha ricevuto la notifica dei motivi aggiunti contro l’aggiudicazione), conformandosi, quindi, alle regole dettate dalla sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 12/2020, senza che possa avere alcuna rilevanza, a questi fini, la pendenza del giudizio o l’intenzione manifestata in udienza dal procuratore costituito di ICR di impugnare l’aggiudicazione definitiva con motivi aggiunti;

b) (secondo motivo) la sentenza impugnata, in coerenza con il generale principio dell’effetto devolutivo/sostitutivo dell’appello, deve essere riformata nella parte in cui non ha esaminato il ricorso incidentale presentato dall’odierna appellante;

c) (terzo motivo) la sentenza impugnata merita di essere riformata nella parte in cui ha accolto il ricorso principale proposto da ICR, come integrato da motivi aggiunti;

c.1.) il TAR avrebbe fatto erronea applicazione degli insegnamenti giurisprudenziali in tema di interpretazione della legge di gara; la *lex specialis* era chiarissima nel richiedere l’indicazione dell’effettivo valore economico delle migliori offerte quale elemento essenziale dell’offerta economica, cominando, con l’esclusione, non solo la mancata allegazione dell’Elenco prezzi ma anche – e specificatamente – l’omessa valorizzazione economica delle migliori aggiuntive, senza ambiguità di sorta;

c.2.) sarebbe erronea, inoltre, la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto che l’aver quantificato le migliori proposte nella misura di 0,00 €, come ha fatto ICR, dovrebbe essere inteso nel senso di aver “*deciso di offrire un prezzo pari a 0 euro, ossia offrire alcune prestazioni senza alcun costo per la stazione appaltante*”;

c.3.) sotto altro profilo, il TAR ha ritenuto l’esclusione comminata a ICR “*illegittima anche per violazione del principio di ragionevolezza*” e ciò sulla scorta della sentenza del 1.10.2024, n. 7888 con cui con cui il Consiglio di Stato ha affermato che “*la sola omissione della valorizzazione di alcune voci di prezzo (peraltro riguardanti solo opere migliorative del progetto a base di gara) non legittima l’automatica esclusione dell’offerta*” che dovrebbe essere “*eventualmente decisa dalla stazione appaltante all’esito dell’accertata inaffidabilità economica complessiva dell’offerta, di cui le proposte migliorative costituiscono solo una parte*”;

c.4.) la lettura della clausola su cui si è espresso il Consiglio di Stato con la sentenza n. 7888/2024, dimostra l’inapplicabilità del precedente al caso di specie: la *lex specialis* scrutinata

non sanzionava con l'esclusione l'omessa valorizzazione economica delle migliorie, ma soltanto l'omessa presentazione dell'elenco prezzi;

c.5.) sanzione espulsiva, chiara, univoca e coerente con i principi sanciti dal Consiglio di Stato con sentenza 27.4.2021, n. 3405, ove con riguardo ad una clausola di gara analoga a quella qui controversa è stato chiarito che tali disposizioni rispondono all'evidente finalità di fornire alla Stazione Appaltante *"il necessario collegamento sul piano economico tra le 'migliorie offerte' [...] e il costo imputabile alle proposte migliorative"*;

c.6.) sotto altro profilo, il TAR, a supporto delle proprie conclusioni, ha richiamato la giurisprudenza, invocata dalla ricorrente ICR nei propri scritti, della Corte di Giustizia UE in materia di offerta di un prezzo pari a 0,00 €; la giurisprudenza menzionata sarebbe inconferente dato che, diversamente dalla questione esaminata nella sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. IV, 10.9.2020, in C-367/19, si controverte dell'ammissibilità di un'offerta carente di un elemento indispensabile ed essenziale.

19. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate.

20. Le questioni poste all'attenzione del Collegio sono due:

a) la tardività del ricorso incidentale del Consorzio Nazionale Cooperative di Produzione e Lavoro Ciro Menotti;

b) la legittimità dell'esclusione dalla gara disposta nei confronti di ICR.

21. In ordine al primo punto, quanto affermato da ICR a pagina 4 della memoria depositata il 23 settembre 2025 è condiviso dal Collegio: *"La statuizione circa l'irricevibilità del ricorso incidentale merita di essere confermata, in ragione della peculiarità della vicenda e della cronologia dei fatti"*.

21.1. La peculiarità dei fatti è plasticamente descritta dal primo Giudice nella esaustiva motivazione della sentenza impugnata e, in particolare, a pagina 19 laddove si legge: *"sommendo il periodo intercorso tra la notifica del ricorso per motivi aggiunti e la presentazione dell'istanza ostensiva e il periodo intercorso tra l'ostensione della documentazione richiesta e la notifica del ricorso incidentale, quest'ultimo risulta essere stato proposto a distanza di 39 giorni dalla data del 26 novembre 2024"*.

21.2. L'appellante argomenta la propria tesi con ampi svolgimenti, ribaditi e sviluppati nella memoria depositata il 26 settembre 2025, ma si tratta di argomenti basati su precedenti giurisprudenziali non sovrapponibili rispetto alla vicenda per cui è causa e che non tengono in alcun conto proprio di quella peculiarità del caso di cui si è già detto e che ha visto effettivamente dilatarsi, al di là del consentito, lo spazio di ponderazione per la notifica del ricorso incidentale.

22. In ordine al secondo punto, è pacifico che l'indicazione di un valore pari a zero di alcune migliorie non possa costituire automatica causa di esclusione dalla gara. Causa di esclusione

che, peraltro, non corrisponde ad alcuna clausola della *lex specialis* se interpretata, come ha fatto il primo Giudice, con un minimo di ragionevolezza.

22.1. Va ricordato che 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 dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ.; ciò significa che, ai fini dell'interpretazione della *lex specialis*, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto. La tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti conduce all'interpretazione sistematica delle varie clausole.

22.2. Che il criterio ermeneutico dettato dall'art. 1363 abbia carattere sussidiario, nel senso che il giudice dovrebbe farvi ricorso solo quando la volontà delle parti non risulti chiara in base ai criteri fissati dall' art. 1362 è orientamento da tempo superato. La giurisprudenza oggi dominante ritiene, invece, che sia necessario procedere al coordinamento delle varie clausole, prescritto dall'art. 1363, anche quando il senso letterale di una di esse non sia equivoco, posto che tale espressione, con il fondamentale criterio ermeneutico ad esso ispirato, va riferita all'intera formulazione della dichiarazione negoziale, in ogni sua parte e in ogni parola che la compone, senza limitazione ad una parte soltanto, qual è la singola clausola (tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. V, 2 luglio 2024, n. 5871 che richiama Cass. civ., Sez. III, 9 novembre 2020, n. 25090).

22.3. Il dato testuale, pur assumendo un rilievo fondamentale, non può essere ritenuto decisivo ai fini della ricostruzione del contenuto dell'accordo, giacché il significato delle dichiarazioni negoziali può ritenersi acquisito solo al termine del processo interpretativo, il quale non può arrestarsi alla riconoscenza del tenore letterale delle parole, ma deve estendersi alla considerazione di tutti gli ulteriori elementi, testuali ed extratestuali, dal momento che un'espressione *prima facie* chiara può non apparire più tale, se collegata ad altre espressioni contenute nella stessa dichiarazione o posta in relazione al comportamento complessivo delle parti (Cass. civ., Sez. III, 11 gennaio 2006, n. 261).

22.4. Con la regola codificata nell'art. 1363, è stato introdotto nel nostro ordinamento il canone della totalità; dai singoli elementi di cui l'atto è formato si ricava il senso del tutto e, nel medesimo tempo, si deve intendere il singolo elemento in funzione del tutto di cui è parte integrante. Si tratta di un canone particolarmente importante nell'ambito della interpretazione degli atti di gara posto che, dichiarazioni rappresentative, o descrittive, o enunciatrice, devono intendersi prive di un qualche significato se quello che l'interprete gli attribuisce viola il canone della totalità.

22.5. È assai risalente e costituisce ormai *ius receptum* l'affermazione secondo cui all'interpretazione degli atti amministrativi si applicano normalmente le regole sull'interpretazione dei contratti, dato il loro carattere generale, sia pure con le dovute differenze tratte dalla circostanza che questi ultimi sono manifestazioni di un potere di cui sono il mezzo di esercizio per il perseguimento di pubblici interessi. Pertanto, anche per gli atti amministrativi vale la regola generale secondo la quale, nella loro interpretazione, bisogna

indagare l'intenzione delle parti, o in genere dell'organo amministrativo autore dell'atto, e non limitarsi al senso letterale delle parole, interpretando inoltre le singole clausole le une per mezzo delle altre, onde attribuire a ciascuna di esse il senso che risulta dal complesso dell'atto (così la nota pronuncia della Cass. civ., 13 maggio 1964, n. 1142).

22.6. In presenza di clausole ambigue o di dubbio significato della *lex specialis* (ambiguità che peraltro qui non è in alcun modo rilevabile), in ossequio al principio del *favor participationis* - che sottende anche l'interesse pubblico al massimo dispiegarsi del confronto concorrenziale, inteso all'individuazione dell'offerta maggiormente vantaggiosa e conveniente per l'Amministrazione appaltante - deve privilegiarsi l'interpretazione che favorisca l'ammissione alla gara piuttosto che quella che la ostacoli (Consiglio di Stato, sez. V, 9 gennaio 2024, n. 295).

23. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va integralmente confermata la sentenza impugnata.

Le spese, vista l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 4807/2025.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

