

Il rapporto tra il principio di tassatività delle cause di esclusione e l'inammissibilità delle offerte non conformi ai documenti di gara

di Paola Buonagura

Data di pubblicazione: 11-9-2026

In presenza di un'inequivoca previsione secondo cui l'offerta economica deve indicare, a pena di esclusione, tra gli altri elementi, il cronoprogramma e la relazione sulla gestione della commessa, non può revocarsi in dubbio che tale documento costituisca (alla pari degli altri documenti elencati) un elemento essenziale dell'offerta economico-temporale e non già un enunciato puramente formale, indicante le modalità redazionali di un segmento dell'offerta. In ragione di ciò, la sanzione dell'esclusione dalla gara non contrasta con il principio di tassatività delle cause di esclusione, essendo piuttosto la naturale conseguenza dell'omesso inserimento nella busta dell'offerta economica.

Le prescrizioni della lex specialis di gara vincolano l'amministrazione, che non conserva margini di discrezionalità nella loro concreta attuazione, né può disapplicarle, neppure quando alcune di esse risultino inopportune o incongrue o comunque superate, fatta salva naturalmente la possibilità di procedere all'annullamento del bando nell'esercizio del potere di autotutela (ex multis, Cons. Stato, V, 17 febbraio 2022, n. 1196). Il bando, a differenza dei regolamenti (per i quali è possibile la disapplicazione in virtù del principio di gerarchia delle fonti normative), non è invero un atto a valenza normativa, bensì un atto amministrativo generale, di talché non è riconosciuto al giudice amministrativo il potere di disapplicarlo (ex multis, Cons. Stato, IV, 20 marzo 2024, n. 2704; V, 17 febbraio 2022, n. 1196).

Non viola il principio di tassatività delle cause di esclusione la disposizione della lex specialis che non prevede una causa di esclusione ulteriore rispetto a quelle contemplate dagli artt. 94 ss. d.lgs. n. 36 del 2023, ma si limita a dichiarare inammissibili le offerte non conformi alla documentazione di gara in aderenza alla previsione dell'art. 70, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 36 del 2023.

Viola il divieto di commistione tra offerta tecnica ed offerta economica l'inserimento all'interno della c.d. busta tecnica di documenti contenenti elementi afferenti all'offerta economica (ad es. il ribasso temporale offerto, il costo orario della manodopera, il numero dei lavoratori previsti ed il numero di ore lavorative giornaliere), poiché non irragionevolmente potrebbero influenzare il giudizio della Commissione in ordine al contenuto di parte rilevante dell'offerta economica.

Guida alla lettura

Con la **sentenza del 25 giugno 2026, n. 5102**, i Giudici della Quinta Sezione del Consiglio di

Stato, in accordo con il giudice di prime cure, hanno dichiarato che **la disposizione del disciplinare**, con cui si impone all'operatore economico di indicare nell'offerta economica un determinato **elemento a pena di esclusione**, **non viola il principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 36 del 2023**, in quanto **l'offerta carente di un elemento essenziale può essere dichiarata inammissibile e legittimare l'esclusione dell'operatore, in piena aderenza al dettato dell'art. 70, comma 4, lett. a) del Codice**. Se ne deduce che la stazione appaltante non può disapplicare la disposizione del disciplinare, essendo vincolata alla regola in essa contenuta, e che l'operatore economico deve soggiacere alle conseguenze di suoi eventuali errori od omissioni in base al principio di autoresponsabilità.

Sotto questo profilo, la pronuncia suscita interesse perché, da un lato, evidenzia con forza i due **principi dell'autovincolo e dell'autoresponsabilità** a cui sono legati a doppio filo l'amministrazione e gli operatori economici; dall'altro lato, esamina il **rapporto tra l'articolo 10 del d.lgs. n. 36 del 2023**, che prescrive la nullità della clausola posta in violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione, **e l'articolo 70, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 36 del 2023**, che prevede l'inammissibilità delle offerte non conformi ai documenti di gara.

La pronuncia in commento trae origine da una procedura di gara per l'affidamento di lavori di adeguamento sismico di un edificio, il cui disciplinare prescriveva all'operatore economico di indicare nell'offerta economica, a pena di esclusione, il cronoprogramma con la relazione sulla gestione della commessa. L'appellante, mandataria di un RTI, aveva inserito il predetto documento all'interno della busta tecnica e, per tale ragione, era esclusa dalla procedura di gara. In una successiva seduta, tuttavia, la Commissione decideva di riammettere il RTI, in via di autotutela, sul presupposto che la clausola del disciplinare si ponesse in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione e che, per tale ragione, dovesse essere disapplicata. Un diverso operatore, che, a causa della riammissione in gara del RTI, era stato collocato in seconda posizione nella graduatoria, proponeva ricorso dinanzi al TAR Calabria (sede di Catanzaro), denunciando che la Commissione non avrebbe potuto disapplicare la disposizione del disciplinare e che la stazione appaltante avrebbe dovuto escludere il RTI per aver presentato un'offerta carente di un elemento essenziale, nel rispetto delle prescrizioni della *lex specialis*. Accolto il ricorso del secondo graduato, il TAR annullava la determinazione con cui la stazione appaltante aveva aggiudicato l'appalto al RTI e dichiarava inefficace il contratto, nelle more eventualmente stipulato.

Tanto premesso in fatto, con il primo motivo di appello, il RTI ha censurato la sentenza di primo grado sul presupposto che l'elemento richiesto dal disciplinare di gara a pena di esclusione non costituisse *“un “requisito” di qualificazione, né una caratteristica minima dell'offerta (specifica tecnica)”*, bensì *“una prescrizione di natura meramente formale, in relazione alla quale opererebbe pacificamente il principio di tassatività evocato dalla stazione appaltante”*.

Al contrario, secondo i Giudici di Palazzo Spada, la previsione della *lex specialis*, che richiede di inserire nell'offerta economica, a pena di esclusione, un elemento determinato (nel caso di specie il cronoprogramma con la relazione sulla gestione della commessa), è chiara: il documento costituisce un **elemento essenziale dell'offerta economico-temporale** e

l'esclusione dell'operatore “non contrasta con il principio di tassatività delle cause di esclusione, essendo piuttosto la naturale conseguenza di tale riscontrata omissione”. Per tale ragione, non avrebbe efficacia sanante neppure l'eventuale produzione del medesimo documento in altra busta dell'offerta.

Interpretata in questi termini la regola di gara, in virtù del **principio dell'autovincolo**, “*le prescrizioni della lex specialis di gara vincolano l'amministrazione, che non conserva margini di discrezionalità nella loro concreta attuazione, né può disapplicarle, neppure quando alcune di esse risultino inopportune o incongrue o comunque superate, fatta salva naturalmente la possibilità di procedere all'annullamento del bando nell'esercizio del potere di autotutela* (ex multis, Cons. Stato, V, 17 febbraio 2022, n. 1196)”. Al riguardo, i Giudici ribadiscono che il bando è **un atto amministrativo generale, non suscettibile di disapplicazione**, a differenza degli atti a valenza normativa (come i regolamenti), “*per i quali è possibile la disapplicazione in virtù del principio di gerarchia delle fonti normative*”.

Inoltre, come rilevato nella pronuncia in commento, **non è conferente il richiamo al principio di tassatività delle cause di esclusione**, in quanto la disposizione del disciplinare non ha introdotto nuove ed ulteriori cause di esclusione rispetto a quelle previste dal Codice, ma si è **limitata “a dichiarare inammissibili le offerte non conformi alla documentazione di gara”**. Pertanto, il mancato inserimento del documento nell'offerta economica ha comportato l'inammissibilità dell'offerta stessa, legittimando l'esclusione dell'operatore prevista dal disciplinare di gara, in piena aderenza al dettato normativo **dell'articolo 70, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 36 del 2023** e al **principio di autoresponsabilità**, in base al quale “*devono [...] gravare sul concorrente le conseguenze derivanti da eventuali omissioni, errori o violazioni delle prescrizioni del bando commessi nella formulazione dell'offerta e nella presentazione della documentazione di gara, senza che si possa invocare nessuna particolare circostanza esimente*” (ex multis, Cons. Stato, III, 13 giugno 2023, n. 5783)”.

In sintesi, dunque, una **lettura coordinata degli articoli 10 e 70 del Codice** consente di concludere che la stazione appaltante:

- **non ha il potere di introdurre nuove cause di esclusione rispetto a quelle previste dagli artt. 94 ss. d.lgs. n. 36 del 2023** (tassatività delle cause di esclusione: art. 10),
- **ma ha il potere di predeterminare gli elementi essenziali dell'offerta nella lex specialis e di dichiarare l'inammissibilità delle offerte non conformi ai documenti di gara** (offerta inammissibile: art. 70, comma 4, lett. a)).

Con il secondo motivo, l'appellante ha sostenuto che l'inserimento del cronoprogramma all'interno della busta tecnica non si ponesse in **violazione del divieto di commistione tra offerta economica e tecnica**, dal momento che “*nessuna disposizione di legge prevedrebbe che l'offerta tempo sia un elemento afferente all'offerta economica*” e che “*dallo stesso non era comunque possibile ricostruire la complessiva offerta economica*”.

Diversamente argomentando, i Giudici di Palazzo Spada hanno rigettato anche il secondo motivo di appello, in quanto, ferma la circostanza che l'articolo del disciplinare “*inequivocabilmente stabiliva che il dato del ribasso temporale dovesse essere*

*inserito all'interno della busta economica (e non altrove)", nel cronoprogramma, oltre al ribasso temporale offerto, erano stati indicati il costo orario della manodopera, il numero dei lavoratori previsti ed il numero di ore lavorative giornaliere, "che **non irragionevolmente avrebbero potuto influenzare il giudizio della Commissione in ordine al contenuto (in quella fase, ancora sconosciuto) di parte rilevante dell'offerta economica**".*

Infine, *ad abundantiam*, il Collegio ha richiamato il **costante orientamento giurisprudenziale** (ex multis, Cons. Stato, III, 16 aprile 2024, n. 3464; V, 20 luglio 2021, n. 5463) secondo cui "**la riduzione dei tempi di progettazione e di esecuzione dei lavori, unitamente al prezzo,**" costituiscono elementi di valutazione di carattere economico, che non devono essere conosciuti al momento della valutazione discrezionale degli elementi dell'offerta tecnica.

Pubblicato il 25/06/2026

N. 05102/2026REG.PROV.COLL.

N. 01755/2026 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1755 del 2026,
proposto da

Consorzio Stabile Energos in proprio e quale capogruppo mandataria di

costituendo RTI con Colagi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, in relazione alla procedura CIG B6485C2CD6, rappresentata e

difesa dagli avvocati Paolo Clarizia, Antonio Melucci ed Andrea Bonanni,

con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

contro

Comune di Cosenza, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in

giudizio;

nei confronti

Impresa individuale Silvestri Gaetano Pio, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco

Antonio Monaco e Valeria Ciervo, con domicilio eletto presso lo studio del

primo in Roma, via delle Quattro Fontane, 161;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. 223/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Impresa Individuale Silvestri Gaetano Pio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2026 il Cons. Valerio Perotti ed uditi per le parti gli avvocati Clarizia, Bonanni e Ciervo, anche in sostituzione di Monaco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Risulta dagli atti che con bando pubblicato in data 2 aprile 2025 il Comune di Cosenza aveva indetto una gara, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 108, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, per l'affidamento dell'appalto relativo

ai *“Lavori di adeguamento sismico edificio ‘Palazzetto dello sport’ in*

località Casali del comune di Cosenza con funzione strategica di struttura di

ricovero del piano di Protezione Civile - Intervento Operativo - OCDPC n.

780 del 20.05.2021 art. 2, comma 1, lett. b). – CUP F85B24000100002 -

CIG: B6485C2CD6", relativamente alla quale venivano presentate venti

offerte, tra cui quelle di Silvestri Gaetano Pio e del costituendo RTI tra il

Consorzio Stabile Energos e la società Colagi s.r.l.

All'esito dell'apertura delle buste contenenti le offerte economiche, il Seggio di gara disponeva l'esclusione del RTI Energos per mancato inserimento, all'interno della c.d. busta economica, di uno dei documenti prescritti a pena di esclusione dall'art. 18 del disciplinare di gara (ossia il cronoprogramma con la relazione sulla gestione della commessa) e proponeva di aggiudicare l'appalto all'impresa Silvestri Gaetano Pio (di seguito anche SGP), collocatasi al primo posto della graduatoria provvisoria di gara.

Peraltro, nel corso della successiva seduta del 20 ottobre 2025, la Commissione decideva di

Riammettere in gara, in via di autotutela, il concorrente RTI Energos, sul presupposto che la disposizione di cui all'art. 18 del disciplinare potesse essere disapplicata dalla stazione appaltante, in quanto nulla per manifesta

contrarietà al principio di tassatività delle cause di esclusione (stante l'assenza di una qualche copertura normativa), a tal punto mutando il proprio precedente intendimento e proponendo di aggiudicare la gara in favore del RTI Energos.

Avverso la successiva e consequenziale determinazione dirigenziale del Comune di Cosenza del 22 ottobre 2025 n. 336, recante l'aggiudicazione della gara al raggruppamento temporaneo di imprese guidato da Energos, l'impresa SGP proponeva ricorso al Tribunale amministrativo della Calabria, affidato ai seguenti motivi di impugnazione:

1) *Violazione dell'art. 10 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Violazione*

dell'art. 70, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 31 marzo 2023, n. 36. Violazione

dell'art. 18 del disciplinare di gara. Violazione del

principio di autoresponsabilità. Errore nei presupposti di fatto e di diritto.

Illogicità manifesta;

2)

Violazione degli articoli 17 e 18 del disciplinare di gara. Violazione del

divieto di commistione tra offerta tecnica e offerta economica. Errore nei

presupposti di fatto e di diritto.

In estrema sintesi la ricorrente sosteneva che l'aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso in ragione di quanto previsto dall'art. 18 del disciplinare di gara (il cronoprogramma con la relazione sulla gestione della commessa costituivano un elemento essenziale dell'offerta economica, la cui mancata allegazione avrebbe comportato l'esclusione dell'operatore economico dal confronto competitivo); inoltre, la Commissione di gara non avrebbe potuto disapplicare le prescrizioni del disciplinare di gara.

Neppure si sarebbe verificata una violazione del principio di tassatività delle clausole di esclusione, atteso che l'art. 70, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 31 marzo 2023, n. 36 è chiaro nello stabilire che “

Sono inammissibili le offerte:

a) non conformi ai documenti di gara". Per contro, il RTI Energos avrebbe

dovuto essere escluso dalla procedura ai sensi dell'art. 17 del disciplinare

di gara, avendo inserito all'interno dell'offerta tecnica un documento,

denominato “Cronoprogramma - relazione”, nel quale sarebbero state

riportate informazioni che avrebbero dovuto essere in realtà inserite

all'interno della busta economica.

Costituitosi in giudizio, il Comune di Cosenza insisteva per la reiezione del gravame, siccome infondato.

Anche il controinteressato Consorzio Stabile Energos si costituiva, parimenti chiedendo che il ricorso fosse respinto.

Con sentenza 4 febbraio 2026, n. 223, il giudice adito accoglieva il ricorso
“

nei sensi di cui in motivazione”, per l’effetto annullando gli atti impugnati

“e, in specie, la determinazione dirigenziale della Città di Cosenza - Settore

7 in data 22 ottobre 2025, Registro Generale n. 2479/2025 e Registro del

Settore n. 336/2025 e dichiara inefficace il contratto, ove nelle more

stipulato”.

Avverso tale decisione il Consorzio Stabile Energos interponeva appello, deducendo i seguenti motivi di impugnazione:

1) Error in iudicando e/o in procedendo. Ultrapetizione. Motivazione illogica

e contraddittoria e travisamento dei fatti. Violazione e falsa applicazione

degli artt. 10, 70, 100 e 107 del Codice, nonché degli artt. 57 e 58 della Dir.

24/2014/UE. Violazione e falsa applicazione dei principi del risultato, della

fiducia e dell'accesso al mercato. Violazione e falsa applicazione del

principio di tassatività delle cause di esclusione.

2) Error in iudicando e/o procedendo. Motivazione illogica e contraddittoria

e travisamento dei fatti. Violazione e falsa applicazione del principio del

divieto di commistione tra offerta tecnica ed economica. Violazione e falsa

applicazione degli artt. 67 e 68 della Dir. 24/2014/UE. Omessa pronuncia.

Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato ex art.

112 c.p.c.

Costituitasi in giudizio, la ditta individuale Silvestri Gaetano Pio concludeva per l'infondatezza del gravame, chiedendo che fosse respinto.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza del 21 maggio 2026 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di appello viene contestata la conclusione – rassegnata dal primo giudice – secondo cui nel caso in esame la Commissione di gara avrebbe operato un'indebita estensione in via ermeneutica del principio di tassatività delle cause di esclusione

ex art. 10 del *Codice dei contratti*

pubblici: tale principio, secondo il TAR, varrebbe solamente per i “*requisiti di*

ordine generale di cui agli artt. 94 e 95” e non anche per “i requisiti

dell'offerta", nel cui novero dovrebbe ascriversi la richiesta di inserire il

cronoprogramma nell'offerta economica, di cui all'art. 18 del disciplinare.

Il Comune avrebbe dunque errato nel disapplicare il suddetto art. 18, in ragione del principio dell'autovincolo per cui, una volta fissate le regole del

procedimento nella *lex specialis*, l'amministrazione non vi si potrebbe più

sottrarre; la disapplicazione sarebbe inoltre preclusa anche in presenza di

bando anticomunitario, salvo il caso in cui *“esso sia adottato sulla base di*

una norma interna attributiva del potere contrastante con il diritto

eurounitario (norma quindi disapplicabile),

avendosi in tal caso il vizio di nullità per difetto assoluto di attribuzione (ex art. 21 septies L. 241/1990), con possibile disapplicazione del bando

(Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 maggio 2024, n. 4419)”.

Il TAR Calabria, inoltre, dopo aver qualificato il cronoprogramma come

“elemento essenziale dell’offerta”, avrebbe erroneamente presupposto che

lo stesso non fosse stato prodotto dal RTI (“[...] dalla sua mancata

allegazione può legittimamente farsi discendere la sanzione

dell'esclusione").

Obietta l'appellante che la decisione del primo giudice si fonderebbe su un presupposto del tutto erroneo, secondo cui l'art. 18 del disciplinare, nella parte in cui ha previsto che il cronoprogramma

dovesse essere prodotto nella busta economica *"a pena di esclusione"*,

avrebbe introdotto un “*requisito dell’offerta*”, in relazione al quale (per sua

natura) non potrebbe operare il principio di tassatività delle cause di

esclusione. Invero, nel ricostruire il significato da attribuire all'art. 10

del *Codice*, il TAR da un lato correttamente avrebbe affermato che la norma

consentirebbe ad ogni stazione appaltante, in aggiunta ai requisiti di

carattere generale previsti dagli artt. 94 e 95 del *Codice*, di prescrivere

anche dei *“requisiti speciali di capacità economico finanziaria e tecnico*

professionale, purché siano coerenti e proporzionati rispetto all'oggetto del

contratto” (par. 8.2).

Nel caso di specie però, la prescrizione di cui all’art. 18 del disciplinare non

introdurrebbe un “*requisito speciale*”, né una specifica tecnica dell’offerta (i

soli elementi che le stazioni appaltanti possono autonomamente introdurre

nell'esercizio della loro discrezionalità ex art. 100, commi 1 e 12, del *Codice*

): la clausola del disciplinare si limiterebbe infatti a stabilire la *modalità*

redazionale di un segmento dell'offerta (prescrivendo la collocazione di un

determinato documento – il cronoprogramma e la relativa relazione

esplicativa – all’interno della busta C, piuttosto che nella busta B).

Non si tratterebbe pertanto né di un “requisito” di qualificazione, né di una caratteristica minima

dell’offerta (specifica tecnica), *“concernendo esclusivamente l’elemento*

formale della modalità di allegazione di un determinato documento

all'interno dell'offerta stessa": ne conseguirebbe che la causa di esclusione

prevista dalla *lex specialis in parte qua* sarebbe sprovvista di copertura

normativa, dal momento che la produzione del cronoprogramma all'interno

della busta economica non è né un requisito di idoneità professionale, né

un requisito di capacità economico-finanziaria.

Dunque, conclude l'appellante, non sarebbe dato comprendere in quale modo possa essere ritenuta validamente apposta una causa di esclusione come quella in esame, non riconducibile a nessuna delle ipotesi prese in considerazione dalla sentenza stessa ma, ancor prima, dal legislatore.

Si tratterebbe, infatti, di una prescrizione di natura meramente formale, in relazione alla quale opererebbe pacificamente il principio di tassatività evocato dalla stazione appaltante.

La decisione del TAR si fonderebbe inoltre sull'assunto erroneo che il cronoprogramma e la relativa relazione non fossero stati allegati all'offerta: in realtà, deduce l'appellante, tali documenti sarebbero stati inseriti all'interno della busta tecnica.

Il motivo non può essere accolto.

Sostiene l'appellante, in buona sostanza, che l'art. 18 del disciplinare di gara, nell'individuare i contenuti dell'offerta economico-temporale, non

individuerebbe dei veri e propri “*requisiti dell'offerta*”, ma semplici

“prescrizioni di natura meramente formale”, la cui inosservanza non

potrebbe essere sanzionata con l'esclusione dalla gara, pena la violazione

del principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'art. 10 del

d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36.

Nel caso di specie, è pacifico che il RTI Energos non abbia inserito, all'interno della busta contenente l'offerta economica, il cronoprogramma con la relazione sulla gestione della commessa, prescritto invece dal richiamato art. 18 del disciplinare.

Quest'ultimo prevede, in particolare, che “

L'offerta economica firmata

secondo le modalità di cui al precedente articolo 15.1, deve indicare, a

pena di esclusione, i seguenti elementi:

a. Dichiarazione d'offerta economica (come da modello allegato) [...];

c. La stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi

di lavoro;

d. La stima dei costi della manodopera;

e. Computo metrico [...];

f. Cronoprogramma e relazione sulla gestione della commessa (Es:

gestione interferenze, doppi turni ecc.) che giustifichino l'offerta temporale".

In ragione di tale inequivoca previsione, non può revocarsi in dubbio che il cronoprogramma con la relazione sulla gestione della commessa costituisca (alla pari degli altri documenti ivi elencati) un elemento essenziale dell'offerta economico-temporale e non già un enunciato puramente formale, indicante le modalità redazionali di un segmento dell'offerta, come sostenuto dall'appellante: in ragione di ciò, la sanzione dell'esclusione dalla gara non contrasta con il principio di tassatività delle cause di esclusione, essendo piuttosto la naturale conseguenza di tale riscontrata omissione.

In quanto tale, neppure avrebbe efficacia sanante l'eventuale produzione del medesimo documento in altra busta dell'offerta.

Va al riguardo assicurata continuità al principio (*ex pluribus*, Cons. Stato, III,

14 giugno 2024, n. 5375) secondo cui le prescrizioni “*stabilite nella lex*

specialis vincolano non solo i concorrenti, ma anche la stessa

amministrazione, che non conserva margini di discrezionalità nella loro

concreta attuazione, salva la possibilità di procedere all'annullamento del

bando nell'esercizio del potere di autotutela. Quindi non è consentito alla

stazione appaltante di non rispettare la disciplina che essa stessa si era

data".

In questi termini, le prescrizioni della *lex specialis* di gara vincolano

l'amministrazione, che non conserva margini di discrezionalità nella loro

concreta attuazione, né può disapplicarle, neppure quando alcune di esse

risultino inopportune o incongrue o comunque superate, fatta salva

naturalmente la possibilità di procedere all'annullamento del bando

nell'esercizio del potere di autotutela (*ex multis*, Cons. Stato, V, 17 febbraio

2022, n. 1196).

Il bando, a differenza dei regolamenti (per i quali è possibile la disapplicazione in virtù del principio di gerarchia delle fonti normative), non è invero un atto a valenza normativa, bensì un atto amministrativo generale, di talché non è riconosciuto al giudice amministrativo il potere di

disapplicarlo (*ex multis*, Cons. Stato, IV, 20 marzo 2024, n. 2704; V, 17

febbraio 2022, n. 1196).

Neppure è conferente, a rigore, il richiamo di parte appellante al principio di tassatività delle cause di esclusione: nel caso di specie, infatti, l'art. 18 del disciplinare – peraltro non impugnato, sul punto, dall'appellante, pur a

fronte di dedotte ambiguità della *lex specialis* – non aveva previsto una

causa di esclusione ulteriore rispetto a quelle contemplate dagli artt. 94ss.

d.gs. n. 36 del 2023, ma si era limitato – correttamente – a dichiarare

inammissibili le offerte non conformi alla documentazione di gara (in

aderenza alla previsione dell'art. 70, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 36 del

2023), tra l'altro in piena attuazione del principio di autoresponsabilità, in

base al quale “*devono [...] gravare sul concorrente le conseguenze derivanti*

da eventuali omissioni, errori o violazioni delle prescrizioni del bando

commessi nella formulazione dell'offerta e nella presentazione della

documentazione di gara, senza che si possa invocare nessuna particolare

circostanza esimente” (ex multis, Cons. Stato, III, 13 giugno 2023, n. 5783).

Con il secondo motivo di appello viene quindi censurato il capo della sentenza con il quale è stata altresì riconosciuta, da parte del RTI Energos, la violazione del principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica per aver inserito all'interno della busta contenente l'offerta tecnica degli elementi afferenti all'offerta economica (nella specie, il cronoprogramma), in violazione sia di quanto previsto dall'art. 17 del disciplinare.

Deduce l'appellante che erroneamente il primo giudice avrebbe scrutinato la censura, posto che la ricorrente (in primo grado) non avrebbe in realtà avuto alcun interesse a proporla (in quanto, anche se al RTI Energos non fosse stato attribuito alcun punto con riferimento all'offerta temporale, lo stesso avrebbe comunque sopravanzato la Silvestri in graduatoria). La stessa ricorrente, inoltre, avrebbe lamentato un presunto condizionamento dell'attività valutativa della Commissione giudicatrice, senza però offrire

alcun principio di prova a tal riguardo.

Nel merito, poi, nessuna disposizione di legge prevederebbe che l'offerta tempo sia un elemento

affidente all'offerta economica, sussistendo per contro numerosi indici che l'elemento tempo debba

essere considerato come un profilo di natura tecnica (*in primis*, l'art. 67,

par. 2, lett. c, della dir. 24/2014/U.E., là dove menziona, fra i criteri di

valutazione dell'offerta tecnica, proprio il *“termine di consegna ed*

esecuzione”).

In ogni caso, anche a voler ritenere che dal cronoprogramma fosse possibile evincere il

costo complessivo della manodopera (sebbene, sul punto, il primo giudice non avrebbe in realtà motivato alcunché, tantomeno in ordine alla rilevanza della formula matematica all'uopo richiamata dalla ricorrente), dallo stesso non era comunque possibile ricostruire la complessiva offerta economica, dal momento che tale costo era solo uno degli elementi presi in

considerazione dalla *lex specialis*.

Neppure questo motivo può essere accolto.

Quanto al primo profilo di censura, è appena il caso di rilevare che oggetto del contendere in primo grado (come individuabile dal tenore testuale dei motivi di ricorso) non era la correttezza – o meno – dei punteggi attribuiti

dalla Commissione di gara al RTI Energos, bensì la sussistenza, a carico di quest'ultimo, di una specifica causa di esclusione non rilevata dalla stazione appaltante.

In questi termini, dunque, è evidente che l'Impresa Silvestri Gaetano Pio aveva interesse a far accertare la mancata produzione del cronoprogramma, non certo al limitato – e riduttivo – fine di ottenere una decurtazione del punteggio premiale attribuito al detto Raggruppamento, bensì di far valere una ben più evidente – e decisiva – causa di esclusione dalla gara.

Quanto alle ulteriori deduzioni dell'appellante – ferma la circostanza che l'art. 18 del disciplinare inequivocabilmente stabiliva che il dato del ribasso temporale dovesse essere inserito all'interno della busta economica (e non altrove) – va rilevato che il cronoprogramma (scorrettamente) inserito dal

RTI Energos nella busta tecnica chiariva che *“l'offerta temporale proposta,*

che prevede una durata di 380 giorni naturali e consecutivi, rappresenta il

massimo ribasso consentito dalla documentazione di gara, con una

riduzione di 70 giorni rispetto ai 450 previsti”, così precisando il ribasso

temporale offerto. Sempre in tale documento si precisava che “*per ottenere*

il numero di giorni lavorativi necessari per l'esecuzione di una determinata

lavorazione è stato utilizzato il metodo degli uomini giorno necessari in

funzione della composizione di una squadra tipo composta da un operaio

specializzato, un operaio qualificato e un operaio generico. È stato fissato,

per ogni figura il costo medio orario della manodopera, il numero di ore

lavorative giornaliere (pari a 8) [...]”.

Nel documento in questione, dunque, oltre al ribasso temporale offerto erano stati indicati il costo orario della manodopera (rappresentato, nella formula ivi riportata, dal parametro “C” e desumibile dalle tabelle ministeriali e provinciali di riferimento), il numero dei lavoratori previsti (parametro “O”) ed il numero di ore lavorative giornaliere (parametro “N”), che non irragionevolmente avrebbero potuto influenzare il giudizio della Commissione in ordine al contenuto (in quella fase, ancora sconosciuto) di parte rilevante dell’offerta economica.

Ad abundantiam

, la tesi di parte appellante secondo cui il cronoprogramma

sarebbe in realtà una componente dell'offerta tecnica è poi smentita dal

costante orientamento giurisprudenziale (*ex multis*, Cons. Stato, III, 16

aprile 2024, n. 3464; V, 20 luglio 2021, n. 5463) che evidenzia come “/a

riduzione dei tempi di progettazione e di esecuzione dei lavori, unitamente

al prezzo, costituiscano elementi di valutazione di carattere economico,

che, in quanto tali, non devono essere conosciuti al momento della

valutazione discrezionale degli elementi dell'offerta tecnica".

Alla luce dei rilevati che precedono, l'appello va dunque respinto. Le spese, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore dell'Impresa individuale Silvestri Gaetano Pio, delle spese di lite del grado di giudizio, che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) complessivi, oltre Iva e Cpa se dovute.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026
con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere