

IN SEDE DI VERIFICA DI ANOMALIA È AMMISSIBILI LA MODIFICA DELLE GIUSTIFICAZIONI DELLE SINGOLE VOCI DI COSTO PURCHÉ L'OFFERTA RISULTA NEL SUO COMPLESSO AFFIDABILE – CONS. DI STATO, SEZ. V, 17 MARZO 2026, N. 2213.

A cura di **Alessio RUOTOLO***

MASSIMA¹

Il Consiglio di Stato coglie l'occasione per confermare il principio per cui è sempre consentita, in sede di giustificativi, la modifica di singole voci di costo purché rimangano invariati il corrispettivo e le specifiche voci che la lex specialis impone eventualmente di indicare, quali integranti il contenuto della proposta del concorrente.

SOMMARIO

1. Il fatto 1
2. La decisione 1
3. Conclusioni 2

1. IL FATTO

Autostrade per l'Italia S.p.A. - Aspi, con bando di gara del 13 maggio 2024 indiceva una procedura aperta ex art. 71 d. lgs. n. 36 del 2023 per la stipulazione di plurimi accordi quadro di durata quadriennale per l'affidamento dei lavori di manutenzione della segnaletica orizzontale e dei piedritti delle gallerie interessanti uno specifico tratto di rete autostradale.

Avverso l'aggiudicazione del lotto 2, la società seconda graduata proponeva impugnazione innanzi al TAR competente eccependo due motivi di censura: l'illegittima modifica dell'offerta operata dalla controinteressata in sede di verifica di anomalia e l'illegittima mancata esclusione della stessa, che si sarebbe avvalsa di altra impresa che, a sua volta, aveva partecipato come concorrente per un altro lotto di gara.

Il TAR adito respingeva il ricorso rilevando che, nel caso di specie, non era ravvisabile una modifica dell'offerta tale da comportare l'esclusione, “essendosi l'aggiudicataria limitata a rimodulare la quantificazione di singole voci inerenti alle spese generali e all'utile di impresa senza incidere sull'impianto essenziale dell'offerta alla luce del tenore della lex specialis”

Avverso la sentenza del giudice di prime cure, la società soccombente proponeva appello innanzi al Consiglio di Stato riproponendo, in relazione al primo motivo di ricorso, le medesime doglianze sollevate in primo grado.

All'udienza pubblica del 26 febbraio 2026 la causa veniva introitata in decisione.

2. LA DECISIONE

Ebbene, con un unico motivo di ricorso, l'appellante sostiene che il Tar sarebbe in errore laddove non avrebbe accolto la tesi della illegittima modifica dell'offerta, in quanto, a suo dire, i giustificativi resi alla Stazione Appaltante nell'ambito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, mostrerebbero un'inammissibile modifica dell'entità delle spese generali, conseguendone una grave incertezza dell'offerta economica formulata.

Di conseguenza, l'ingiustificata modifica delle spese generali e delle voci di utile rappresenterebbe un espediente per giustificare un'offerta non determinata, né seria ed attendibile.

Ebbene, il Consiglio di Stato ritiene di non condividere le motivazioni poste a base dell'appello perchè infondate nel merito.

Di talche, il collegio, ritiene di dar seguito alla consolidata giurisprudenza in materia a tenore della quale “nell'ambito di una gara pubblica, nel corso del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta è ammissibile in termini generali una

* Dottore Magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Napoli Federico II. Abilitato all'esercizio della professione di Avvocato. Componente del Comitato Editoriale della Rivista “De Iustitia”.

¹ Massima non ufficiale.

modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche per porre rimedio a originari e comprovati errori di calcolo (Cons. Stato, Sez. V, 16 febbraio 2023, n. 1624). Invero, l'immodificabilità dell'offerta economica attiene esclusivamente al complessivo corrispettivo richiesto ed eventualmente a quelle specifiche voci che la lex specialis impone di precisare, mentre le altr[e] voci di costo sono elementi che restano nella piena disponibilità dell'offerente e che possono essere modificati sia in sede di chiarimenti e giustificazioni, sia nel corso dell'esecuzione del rapporto, rientrando tale potere nella libertà negoziale ed imprenditoriale" (Cons. Stato, V, 29 luglio 2025, n. 6710; 7 gennaio 2026, n. 106; 29 gennaio 2026, n. 746).

Coerentemente, *"nell'ambito del contraddittorio che va assicurato nel sub-procedimento in esame, a fronte dell'immodificabilità dell'offerta economica nel suo complesso, sono tuttavia modificabili le relative giustificazioni, e in particolare sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto (Cons. Stato, III, 31 maggio 2022, n.4406; V, 2 agosto 2021, n. 5644; id. 15 luglio 2021, n. 5334; Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1449; V, 8 gennaio 2019, n. 171)" (Cons. Stato, n. 9484 del 2025, cit.; Id., V, 17 ottobre 2025, n. 8080; 29 aprile 2025, n. 3632).*

Nel caso di specie, anche alla luce della lettura delle norme del disciplinare di gara, il collegio rileva che la voce "spese generali" poteva essere finanche omessa, a riprova del fatto che - tale voce - non costituiva un elemento essenziale dell'offerta nè, tanto meno, previsto a pena di esclusione.

Dunque, in definitiva, il Consiglio di Stato conferma il principio per cui *è sempre consentita, in sede di giustificativi, la modifica di singole voci di costo purché rimangano invariati il corrispettivo e le specifiche voci che la lex specialis impone eventualmente di indicare, quali integranti il contenuto della proposta del concorrente*

Inoltre, il collegio ha l'occasione di pronunciarsi in merito al corretto inquadramento dell'art. 31, comma 2, lett. b), all. I.7 d.lgs. 36 del 2023.

Come ben noto, infatti, tale disposto normativo fissa un percentuale variabile tra il 13% e il 17% per le «spese generali», «a seconda della importanza, della natura, della durata e di particolari esigenze dell'intervento».

Sul punto, stabilisce che la previsione è rivolta infatti alle stazioni appaltanti, ai fini della predisposizione del computo metrico estimativo, e non assume rilievo di per sé sulla valutazione di anomalia, rimessa come di consueto a giudizio sintetico e globale dell'amministrazione *"insindacabile in sede giurisdizionale salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato renda palese l'inattendibilità complessiva del giudizio o dell'offerta"* (Cons. Stato, V, 8 gennaio 2026, n. 137 e richiami ivi), ciò che non è desumibile di suo dal suddetto scostamento.

3. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello principale lo rigetto perché infondato nel merito.