

Il principio di separazione tra offerta tecnica ed economica alla prova delle migliorie: il TAR Lazio sulla legittimità del computo metrico estimativo nell'offerta tecnica (sentenza n. 13266/2025)

di Riccardo Renzi, Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 16-7-2025

La sentenza del TAR Lazio, Sez. I-bis, del 7 luglio 2025, n. 13266, affronta in modo approfondito la questione della legittimità dell'inserimento di un computo metrico estimativo (CME) all'interno dell'offerta tecnica, pur in presenza di un divieto di indicazioni economiche. L'analisi ruota attorno all'interpretazione del principio di separazione tra offerta tecnica ed economica sancito dal D.Lgs. n. 36/2023, con un bilanciamento tra esigenze di trasparenza e tutela della concorrenza. Il giudice amministrativo riafferma un approccio non formalistico al principio, valorizzando l'effettiva capacità delle informazioni tecniche di disvelare il prezzo offerto. L'articolo analizza i profili normativi, le tensioni applicative e gli sviluppi giurisprudenziali, con un *focus* critico sul rapporto tra *lex specialis* e divieti procedurali.

Guida alla lettura

1. Introduzione

Nel quadro della disciplina degli appalti pubblici, **la separazione tra offerta tecnica e offerta economica rappresenta una garanzia di imparzialità, trasparenza e concorrenza tra gli operatori economici**. Il principio, oggi codificato anche nel nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 36/2023, mira ad evitare **indebite commistioni valutative** che possano **alterare l'equilibrio della procedura selettiva**. Tuttavia, nella pratica amministrativa, non sono infrequenti i casi in cui le offerte tecniche contengano elementi suscettibili di riflessi economici, in particolare nei casi di proposte migliorative. La sentenza n. 13266/2025 del TAR

Lazio, Sezione I bis, si colloca esattamente su questo crinale problematico, interrogandosi sulla legittimità dell'inserimento del computo metrico estimativo (CME) delle migliori nell'ambito dell'offerta tecnica, pur in presenza di una clausola del disciplinare che vieta esplicitamente ogni riferimento economico. Il ricorso presentato dalla seconda classificata, Costruzioni Vitale S.r.l., solleva rilevanti profili interpretativi e sistematici, che offrono lo spunto per un'analisi critica sulle potenzialità e i limiti del principio di separazione, nel contesto di una procedura improntata all'acquisizione di valore aggiunto per l'amministrazione.

2. L'indebita commistione tra aspetti tecnici ed economici nelle offerte di gara: confini, eccezioni e applicazioni nel nuovo Codice dei contratti pubblici

La vicenda oggetto della sentenza del TAR Lazio n. 13266/2025 nasce da una gara pubblica indetta dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri per l'affidamento dei lavori di rifunzionalizzazione e miglioramento sismico di un immobile ad uso caserma, con aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'aggiudicazione è stata disposta a favore del Consorzio Fenix, che aveva presentato, nell'ambito della propria offerta tecnica, anche un dettagliato computo metrico estimativo (CME) delle migliori proposte. La seconda classificata, Costruzioni Vitale S.r.l., impugnava tale aggiudicazione deducendo l'illegittimità della commistione tra aspetti tecnici ed economici, in violazione dell'art. 16 del disciplinare e del principio generale di separazione sancito dal D.Lgs. n. 36/2023.

Il Tribunale amministrativo, respingendo il ricorso, **sposa un approccio sostanzialistico al principio di separazione**, richiamando una giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato secondo cui il divieto non può essere inteso in maniera indiscriminata, eliminando ogni possibilità di obiettiva interferenza tra l'aspetto tecnico e quello economico dell'appalto. In altri termini, non ogni riferimento di natura economica all'interno dell'offerta tecnica costituisce, di per sé, una violazione del principio: occorre verificare in concreto se tali elementi siano **effettivamente idonei a disvelare il prezzo offerto**.

Nel caso in esame, il TAR rileva che la valorizzazione economica delle migliori offerte (pari a poco più del 10% dell'appalto) era non solo espressamente richiesta dalla *lex specialis* ma anche priva della capacità di prefigurare il prezzo complessivo offerto, formulato a corpo e non a misura. L'inserimento del CME, lungi dal rappresentare un'infrazione, sarebbe anzi funzionale a consentire alla commissione una valutazione **più consapevole e oggettiva** delle proposte tecniche, evitando soggettivismi e garantendo una maggiore trasparenza nel processo valutativo.

Da un punto di vista sistematico, la sentenza conferma una tendenza giurisprudenziale che, a partire da Cons. Stato n. 167/2020 e sino alle recenti decisioni n. 5789/2024 e n. 919/2025, si è orientata verso una lettura **non formalistica del principio di non commistione**. Tale lettura appare **coerente con l'evoluzione del principio del risultato**, oggi posto al centro del nuovo Codice, e con la crescente centralità della qualità progettuale delle offerte nel criterio dell'OEPV (offerta economicamente più vantaggiosa). Pretendere una rigida compartimentazione tra tecnica ed economia rischierebbe infatti di svilire il contenuto stesso dell'offerta tecnica, che, specie nei lavori pubblici, si nutre inevitabilmente di valutazioni

quantitative e parametriche.

L'aspetto problematico, tuttavia, risiede nel bilanciamento tra la **funzione selettiva del principio di separazione** e la necessità, evidenziata anche dalla giurisprudenza, di non precludere indicazioni economiche che costituiscano parte integrante e non disvelatrice della proposta tecnica. In tale contesto, il ruolo della *lex specialis* risulta determinante: ove la stazione appaltante, come nel caso in esame, richieda espressamente un CME per le migliorie, tale previsione non può essere elusa o interpretata in modo restrittivo, se non a scapito dell'effettività della concorrenza e della trasparenza valutativa.

È tuttavia opportuno chiedersi fino a che punto tale approccio flessibile possa spingersi. La stessa sentenza si fonda su due elementi fattuali rilevanti: da un lato, il valore limitato delle migliorie rispetto all'importo complessivo dell'appalto; dall'altro, l'impossibilità di desumere dal CME un prezzo complessivo dell'offerta. **Ma cosa accadrebbe laddove le migliorie coprissero una porzione sostanziale dell'appalto, oppure fossero articolate in modo tale da rendere prevedibile il ribasso offerto?** In tal caso, il confine tra legittima valorizzazione tecnica e indebita anticipazione del prezzo si farebbe assai più labile, rischiando di trasformare il CME in uno strumento elusivo della separazione funzionale tra le due buste.

Un ulteriore aspetto critico concerne il **ruolo della commissione giudicatrice**. La legittimità dell'acquisizione del CME si fonda, implicitamente, sulla presunzione di neutralità e imparzialità della commissione, che sarebbe in grado di valutare le migliorie senza farsi influenzare dalle indicazioni economiche. **Ma tale presunzione è sempre giustificata?** L'esperienza concreta dimostra che, specie in gare complesse o con valutazioni discrezionali, la percezione di vantaggio economico può incidere sull'attribuzione dei punteggi tecnici, anche in modo inconsapevole.

3. Conclusione

La sentenza n. 13266/2025 del TAR Lazio rappresenta un significativo tassello nell'evoluzione del principio di separazione tra offerta tecnica ed economica, **confermando un orientamento giurisprudenziale volto a privilegiare la sostanza sull'apparenza, la funzionalità sulla forma**. L'apertura alla presenza di elementi economici nell'offerta tecnica, purché non disvelanti, appare coerente con i nuovi paradigmi del Codice dei contratti pubblici, incentrati sul risultato, sull'efficienza e sull'utilità per la collettività. Tuttavia, l'equilibrio tra flessibilità e tutela della *par condicio* resta fragile, ed è destinato a rimanere terreno di contenzioso. Sarà pertanto essenziale, per le stazioni appaltanti, esercitare un potere regolatorio chiaro e coerente nella redazione della *lex specialis*, così da prevenire incertezze applicative e garantire la tenuta del principio concorrenziale. In definitiva, la sentenza in commento offre una **lettura dinamica del principio di separazione**, ma impone anche una **riflessione più profonda sul ruolo della progettazione della gara come strumento di equilibrio tra tecnica, economia e legalità**.

Publicato il 07/07/2025

N. 13266/2025 REG.PROV.COLL.

N. 05398/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5398 del 2025, proposto da

Costruzioni Vitale S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,

in relazione alla procedura CIG B24432EA87, rappresentato e difeso dagli

avvocati Domenico Vitale, Gabriele Vitale, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Difesa, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

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

e La Rocca Società Cooperativa, non costituita in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensiva,

del provvedimento 3 aprile 2025 prot.n.1501/5/1-87-2024 recante "Comunicazione dell'aggiudicazione ai sensi dell'art. 90, comma 1, let. e) del D.Lgs n.36/2023" relativo alla Procedura aperta per l'affidamento dei lavori per la rifunzionalizzazione e il miglioramento sismico della "palazzina b" della caserma "LA Bulgarella" di Roma - C.I.G. B24432EA87 - C.U.P. D85I24000030001.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Fenix Consorzio Stabile S.C.A.R.L. e di Ministero della Difesa e di Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 CPA;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2025 il dott. Domenico De Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri indiceva una procedura aperta per l'affidamento dei "Lavori per la rifunzionalizzazione e il miglioramento sismico della 'Palazzina B' della Caserma 'La Bulgarella' di Roma" con importo a base di gara è pari a € 6.834.902,87, IVA esclusa, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con 80 punti per l'elemento qualità e 20 punti per l'elemento prezzo.

La disciplina di gara, richiamato tra gli altri il divieto generale di contaminazione dell'offerta tecnica con elementi dell'offerta economica, richiedeva espressamente (art. 16 del Disciplinare di gara) a pena di esclusione l'inserimento nell'offerta tecnica di un computo metrico estimativo (di seguito anche CME) di tutte le componenti offerte in miglioria, dovere la cui vigenza era ribadita anche successivamente in sede di chiarimenti dalla Stazione Appaltante.

Più operatori economici partecipavano alla gara che, alla fine, era aggiudicata al Consorzio Fenix -che aveva presentato in sede di offerta

tecnica il detto CME con esposizione dei prezzi delle componenti migliorative- con un'offerta di € 6.032.079,28 (ribasso del 12,13%) e un punteggio di 93,40/100 (78,02 punti tecnici + 15,38 punti economici).

La Costruzioni Vitale Srl, seconda classificata con punteggio di 91,70/100 (76,11 punti tecnici + 15,59 punti economici con ribasso offerto del 12,45%), ricorreva allora a questo TAR per ottenere l'annullamento, previa sospensiva, dell'aggiudicazione con subentro nel contratto e risarcimento danni, sostanzialmente deducendo fosse intervenuta un'indebita commistione valutativa tra offerta tecnica ed economica.

Detto ricorso, articolato sotto tre paragrafi identicamente rubricati: "Violazione e falsa applicazione della normativa di cui al D.Lgs.n.36/2023 e, segnatamente, del richiamato principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica – violazione e falsa applicazione del disciplinare di gara e, segnatamente, dell'articolo 16 – violazione e falsa applicazione

dell'articolo 3.1 del documento di gara denominato "*elementi di valutazione*

dell'offerta economicamente più vantaggiosa” – violazione dei principi di

imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa – ingiustizia

manifesta – eccesso di potere – difetto di istruttoria e carenza di

motivazione – violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona

fede – illogicità”, censurava infatti la violazione del principio di separazione

tra le offerte tecniche ed economiche recato dal D.Lgs.n.36/2023, per avere

l'aggiudicatario inserito nell'offerta tecnica un Computo Metrico Estimativo

dettagliato delle migliorie proposte per un totale di € 644.786,16, con

indicazione dei relativi prezzi analitici, contravvenendo anche alla

prescrizione del Disciplinare che vietava "qualsivoglia indicazione (diretta o

indiretta) di carattere economico" nell'offerta tecnica, pena l'esclusione; si

contestava poi da parte di Vitale Srl l'illegittimità dell'Art. 2 del documento

"Elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa" ove

interpretato come richiedente l'indicazione di prezzi nell'offerta tecnica,

censurando anche la metodologia di calcolo dei prezzi delle migliorie da

parte del Consorzio Fenix, ritenendoli frutto di valutazioni soggettive

anziché basate su listini ufficiali.

La Stazione Appaltante, a mezzo dell'Avvocatura, e il Consorzio Fenix e si costituivano in giudizio depositando documenti e memorie difensive, chiedendo la reiezione del ricorso e dell'istanza cautelare.

Eccepcionavano preliminarmente l'inammissibilità del ricorso poiché la Costruzioni Vitale Srl non aveva espressamente impugnato l'art. 16 del Disciplinare di gara, che prevedeva l'invio dell'offerta tecnica unitamente al Computo Metrico Estimativo (CME) di tutte le offerte migliorative presentate, pur essendo atto presupposto autonomamente lesivo.

Nel merito negavano la violazione del principio di separazione delle offerte e del disciplinare di gara. Deducevano che detto principio di separazione non andava inteso in senso assoluto, dovendosi verificare l'effettiva capacità di taluni elementi economici anticipati in sede tecnica di disvelare il prezzo offerto d'appalto cosa da escludersi nel caso di specie dove il

valore complessivo delle migliori proposte dal Consorzio aggiudicatario non solo ammontava a meno del 11% del valore dell'appalto ma era inidoneo a rivelare l'entità dell'offerta economica, formulata "a corpo" con espressione di una percentuale di ribasso complessiva sull'importo a base di gara.

All'udienza cautelare del 14 maggio 2025 il difensore di parte ricorrente dichiarava di rinunciare all'istanza cautelare e veniva fissata la trattazione del merito all'udienza pubblica del successivo 25 giugno.

In vista di tale udienza depositavano rituali memorie l'Avvocatura e la controinteressata, quest'ultima depositava anche una successiva replica e quindi copia del contratto d'appalto nel frattempo stipulato in data 16 giugno 2025.

La ricorrente depositava invece ulteriori osservazioni in data 24 giugno 2025, rubricandole come "note di udienza con richiesta di passaggio in decisione".

All'udienza pubblica fissata del 25 giugno 2025 la causa era discussa ed introitata per la decisione.

DIRITTO

2. Vanno preliminarmente espunte, sia la replica della controinteressata (non essendoci stata memoria avversa alla quale controdedurre come

affermato nello stesso esordio dell'atto "*...in mancanza di difese da parte*

della ricorrente...”) sia le note di udienza con richiesta di passaggio in

decisione” depositate il 24 giugno 2025 dalla Vitale Costruzioni srl nella

parte in cui articolano argomenti a sostegno del ricorso, perché tardive.

Ciò posto il Collegio, pronunciandosi in forma semplificata ex art. 120, comma 5, CPA, ritiene che il ricorso non possa trovare accoglimento.

In disparte considerazioni sull'eccepita inammissibilità si reputa risolutiva l'infondatezza nel merito dell'invocata violazione del principio di non commistione tra aspetti valutativi tecnici ed economici.

Va in primis ricordato che secondo ormai consolidata giurisprudenza “alla luce della ratio che lo ispira, il principio non va inteso in senso assoluto: il divieto di commistione (pur rilevando anche solo sotto il profilo potenziale) non deve essere inteso in senso meramente formalistico” (Cons. Stato n. 5789/2024) infatti “tale divieto non può però essere interpretato in maniera indiscriminata eliminando ogni possibilità di obiettiva interferenza tra l'aspetto tecnico e quello economico dell'appalto posto a gara. .. “possono essere inseriti nell'offerta tecnica voci a connotazione (anche) economica o

elementi tecnici declinabili in termini economici se rappresentativi di soluzioni realizzative dell'opera o del servizio oggetto di gara (cfr. Cons. Stato, III, 9 gennaio 2020, n. 167): è, perciò, ammessa l'indicazione nell'offerta tecnica di alcuni elementi economici, resi necessari dagli elementi qualitativi da fornire, purché tali elementi economici non consentano di ricostruire la complessiva offerta economica o purché non venga anticipatamente reso noto il «prezzo» dell'appalto” (Cons. Stato, n. 919/2025; in termini v.si anche Cons. Stato, V, n. 8011 del 2022; Cons. Stato, V, n. 273 del 2020; Cons. Stato, V, n. 3609 del 2018).”

E' indubbio che nel caso di specie la richiesta del computo metrico estimativo a corredo dell'offerta tecnica sia stata una consapevole scelta del bando, di seguito più volte confermata ed applicata dagli organi di gara ed alla quale l'Aggiudicatario ha corrisposto enunciando con precisione le migliorie offerte e la loro valorizzazione.

Detta richiesta, che si accompagnava nella *lex specialis* alla contestuale affermazione di principio sul divieto di commistione con elementi economici dell'offerta tecnica, non risulta, a ben vedere, in contraddizione con tale principio.

La Stazione appaltante ha invero ritenuto di sollecitare i partecipanti a formulare offerte migliorative creando una concorrenza “al rialzo” diretta ad acquisire possibili utilità aggiuntive al patrimonio pubblico rispetto allo standard di gara, trattasi di scelta non censurabile (ed anzi tendenzialmente virtuosa) la cui attuazione non poteva che concretizzarsi in sede di valutazione dell'offerta tecnica, luogo elettivo in cui apprezzare possibili migliorie ed attribuire loro il conseguente premio aggiuntivo in termini di punteggio.

Rispetto a detta scelta, della cui legittimità non è quindi dato dubitare, ha rappresentato mera, logica, modalità attuativa l'acquisizione di un computo metrico estimativo sì da illustrare dettagliatamente i caratteri ed i prezzi delle migliorie offerte, consentendo alla Commissione una loro più consapevole ed oggettiva valutazione nell'ambito della complessiva offerta tecnica.

Del resto in una procedura di aggiudicazione che separi nettamente il giudizio tecnico da quello economico, non si potrebbe negare che la valutazione tecnica di un'offerta di migliororia, in assoluto ed in comparazione con le altre, non implichi un previo inevitabile processo mentale di attribuzione di valore economico alla migliororia, dovendosi alla fine pervenire ad identificare fra tutte l'offerta tecnica capace di apportare -complessivamente considerata al lordo dei miglioramenti- la maggiore utilità al patrimonio pubblico.

L'acquisizione del CME nel caso di specie, quindi, non ha fatto altro che agevolare il giudizio della Commissione sulle migliorie, espresso nell'ambito della valutazione dell'offerta tecnica, senza per questo "anticipare" elementi decisivi capaci di far prefigurare l'entità o comunque la maggior convenienza della correlata offerta economica, considerati sia l'impatto limitato a poco più del decimo del valore dell'appalto delle migliorie in questione, sia la previsione dell'espressione del prezzo offerto non a misura -come accade nei computi metrici estimativi- bensì a "corpo" con l'indicazione di un ribasso percentuale complessivo sull'importo a base di gara.

Il ricorso è pertanto da respingere in ogni sua domanda, con conferma degli atti impugnati.

Elementi di novità e problematicità della questione dibattuta rendono equa la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge in ogni sua domanda, con conferma degli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2025

con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente

Claudio Vallorani, Consigliere

Domenico De Martino, Referendario, Estensore

