

Differenze tra migliorie e modifiche. Conseguenza dell'inammissibilità della proposta migliorativa

di Francesca Segna

Data di pubblicazione: 11-3-2026

Le proposte migliorative sono precisazioni e/o integrazioni e/o migliorie finalizzate a rendere il progetto prescelto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste.

In applicazione del principio di conservazione degli atti giuridici, l'inammissibilità della proposta migliorativa non conforme alla lex specialis di gara non determina l'inammissibilità dell'offerta complessiva perché, riguardando un carattere marginale ed accessorio, non incide sulla stessa. La stazione appaltante, in sede di riedizione del potere, deve limitarsi ad eliminare i punti eventualmente attribuiti in relazione alla proposta migliorativa.

Guida alla lettura

La sentenza del Consiglio di Stato in commento riguarda l'impugnazione di un provvedimento con cui un comune ha aggiudicato, all'esito di una procedura aperta, i lavori di riconversione di spazi inutilizzati di un edificio scolastico comunale da destinare a mensa scolastica.

La ricorrente lamentava che l'appalto fosse stato aggiudicato alla controinteressata nonostante le vetrare offerte da quest'ultima come miglioria non fossero conformi ai parametri tecnici minimi richiesti dalla specifica disciplina tecnica (norma UNI) richiamata dalla *lex specialis*, ritenendo, pertanto, che fosse necessaria l'esclusione dell'aggiudicataria stessa per violazione di un requisito tecnico minimo.

Nel corso del primo grado di giudizio è stata effettuata una verifica che ha confermato l'effettiva difformità delle vetrare, prive delle richieste certificazioni a garanzia della qualità: il TAR, pertanto, ha accolto il relativo motivo di ricorso accertando l'illegittimità dell'aggiudicazione, ma non ha escluso l'aggiudicataria dalla gara affermando il carattere limitato del proprio scrutinio e, in ogni caso, ritenendo che l'accoglimento della censura non implicava, in via diretta, l'esclusione della controinteressata dalla partecipazione alla gara.

Il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello integrando, tuttavia, la sentenza di I grado.

Per quanto riguarda la proposta migliorativa dell'aggiudicataria, il Collegio osserva che quest'ultima, con la domanda di partecipazione alla gara, ha accettato le norme e disposizioni contenute nella documentazione di gara e che gli elementi (vetri) difformi dai requisiti tecnici richiesti dalla *lex specialis* di gara sono oggetto di proposte migliorative di materiali ed impianti.

Sul punto il Consiglio di Stato **ribadisce la differenza tra migliorie e varianti progettuali**,

ricordando che **le proposte migliorative sono precisazioni e/o integrazioni e/o migliorie finalizzate a rendere il progetto prescelto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste, mentre sono varianti progettuali, inammissibili, quelle che si traducono in una ideazione diversa dell'oggetto del contratto, alternativa rispetto al disegno progettuale originario e che danno luogo a uno stravolgimento dello stesso.**

Il Consiglio di Stato conclude affermando che, nel caso di specie, l'offerta tecnica formulata dall'aggiudicataria non poteva considerarsi difforme dalla *lex specialis* perché l'aggiudicataria stessa si era impegnata a rispettare la disciplina di gara e a conformarvi la propria offerta. Inoltre, l'elemento "vetri", da configurarsi come offerta migliorativa, era del tutto marginale rispetto alla prestazione complessiva.

Applicando il **principio di conservazione degli atti giuridici**, il Consiglio di Stato, stabilisce che “ *... non può considerarsi inammissibile l'intera offerta formulata, ma piuttosto è inammissibile la sola proposta migliorativa in esame la quale non può essere valutata ai fini dell'attribuzione del punteggio, ma non determina l'inammissibilità, l'inefficacia o la invalidità dell'offerta complessiva, visto che, per il suo carattere marginale ed accessorio, non incide sulla stessa*”.

In ordine alla censura della ricorrente, che sosteneva che la stazione appaltante non avrebbe potuto rivalutare le offerte essendo ormai già stata aperta la documentazione economica, il Consiglio di Stato precisa che “*... la stazione appaltante non può e non deve rivalutare le offerte tecniche, ma deve limitarsi ad eliminare i punti eventualmente attribuiti in relazione alla proposta migliorativa, di cui è stata accertata l'inammissibilità, e, laddove necessario, apportare le conseguenti modifiche in graduatoria*”.

Pubblicato il 29/01/2026

N. 00780/2026REG.PROV.COLL.

N. 07796/2025 REG.RIC.

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 7796 del 2025, proposto dalla società 2Et Elettro Edil Term di Savino Paolo, in persona del legale rappresentante Paolo Savino, in relazione alla procedura CIG B58EB162FF, rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio Melucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Comune di Caselle in Pittari in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Francesco Maldonato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Cgr Edilizia – Impianti di Fiscina Carmine, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Marcello Giuseppe Feola, con domicilio eletto presso lo studio Alfredo Studio Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini n.30;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione distaccata di Salerno (Sezione Seconda) n. 01298/2025;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle seguenti parti: Cgr Edilizia – Impianti di Fiscina Carmine, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Istruzione e del Merito e Comune di Caselle in Pittari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026 il Cons. Francesca Picardi e uditi per le parti gli avvocati Antonio Melucci, Lorenzo Coleine in delega dell'avv. Marcello Giuseppe Feola, e Luciano Mariani in delega dell'avv. Francesco Maldonato;

Preso atto della domanda di passaggio in decisione senza discussione depositata dall'Avvocato dello Stato Salvatore Adamo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. 2ET Elettro Edil Term di Savino Paolo ha impugnato il provvedimento con cui il Comune di Caselle in Pittari, all'esito di una procedura aperta, ha aggiudicato al primo classificato CGR Edilia-Impianti di Fiscina Carmine i lavori di "riconversione di spazi inutilizzati dell'edificio scolastico comunale da destinare a mensa scolastica".

Nel corso del giudizio è stata espletata una verifica avente ad oggetto la conformità delle vetrare offerte dall'aggiudicataria ai parametri tecnici minimi richiesti dalla specifica disciplina tecnica (UNI) e richiamati dalla lex specialis ed è stato stipulato il contratto di appalto tra l'Amministrazione e l'aggiudicataria. La ricorrente ha rappresentato di avere ugualmente interesse alla decisione per poter coltivare l'azione risarcitoria, non potendo, invece, subentrare nel contratto, oggetto di finanziamento con i fondi PNRR.

Il T.a.r., rigettati gli altri motivi, ha accolto il terzo, avente ad oggetto l'offerta, da parte dell'aggiudicatario, di elementi privi delle richieste certificazioni a garanzia della qualità e, cioè, un vetrocamera difforme dalla direttiva UNI EN12600 e UNI7697/2021, ai sensi della quale nei locali scolastici devono essere installati vetri di sicurezza di classe minima 2B2 (difformità confermata dal verificatore). Ad avviso del giudice di primo grado, il progetto esecutivo, all'art. 48, rinvia espressamente alla disciplina UNI 12758 e 7697, che integra, pertanto, il disciplinare di gara, per cui, contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente e dalla controinteressata, non vi era alcun onere, in capo alla ricorrente, di una specifica impugnazione del disciplinare e del progetto esecutivo. Tuttavia, nonostante l'accertata illegittimità dell'aggiudicazione, non si è pervenuti alla esclusione, in sede giudiziale, dell'aggiudicataria, sia in considerazione del carattere limitato dello scrutinio demandato al giudice sia della possibilità, da parte dell'Amministrazione, di pervenire ad un esito diverso, nell'ambito della propria discrezionalità, sia in punto di attribuzione del punteggio sia in punto di esclusione.

2. Avverso tale sentenza, l'odierna ricorrente ha proposto appello, deducendo: 1) l'error in iudicando in ordine al terzo motivo, rispetto al quale il giudice di primo grado ha immotivatamente affermato il carattere limitato del proprio scrutinio, pur avendo l'onere di valutare in maniera piena ed effettiva la illegittimità del provvedimento impugnato; 2) l'error in iudicando in ordine al terzo motivo, rispetto a cui si è affermato che "nemmeno in presenza di un ordinario sindacato di annullamento l'accoglimento della censura avrebbe implicato recta via l'esclusione della controinteressata dalla partecipazione alla gara", in quanto la violazione di un requisito tecnico minimo, imposto dalla disciplina vigente e dalla lex specialis, si traduce in una inidoneità tecnica dell'offerta dell'aggiudicataria a soddisfare le condizioni di partecipazione alla gara e conseguentemente nella inammissibilità dell'offerta; 3) l'error in iudicando, in quanto, una volta accertata la difformità dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria rispetto ai requisiti minimi previsti, la stazione appaltante era autovincolata all'esclusione dell'aggiudicataria, senza alcun margine di discrezionalità; 4) l'impossibilità di procedere alla rivalutazione dell'offerta tecnica ed all'attribuzione di nuovi punteggi una volta aperta la documentazione economica, con conseguente conoscibilità degli importi offerti; 5) l'error in iudicando sulla portata della clausola relativa ai limiti dimensionali dell'offerta tecnica, in quanto l'indicazione "5 pagine fronte/retro" implica chiaramente che il documento possa essere redatto su 5 fogli stampati fronte-retro, per un massimo di 5 facciate effettive, con conseguente impossibilità di attribuzione del punteggio per i sub-criteri B3, B4 e C1 e con una

decurtazione di 45 punti; 6) l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato, anche in considerazione di una frettolosa lettura, il motivo sulla incompletezza del computo metrico non estimativo, in quanto, da un lato, la *lex specialis* impone ai concorrenti, a pena di esclusione, l'indicazione nel computo metrico di tutte le lavorazioni migliorative e, dall'altro, l'appalto prevede la contabilizzazione a misura e, quindi, le proposte migliorative non possono ritenersi estranee al contenuto essenziale dell'offerta; 7) l'error in iudicando sulla indeterminatezza dell'offerta, posto che la ricorrente non ha affatto sollecitato una sindacato di merito né una comparazione delle offerte, ma ha piuttosto posto in evidenza plurime circostanze oggettive che rendono l'offerta della controinteressata del tutto incerta ed indeterminata e, pertanto, insuscettibile di conseguire alcun punteggio; 8) l'error in iudicando in ordine al sesto motivo, avente ad oggetto i costi della manodopera, non avendo il giudice di primo grado colto i profili di illegittimità denunciati (omessa attivazione, da parte della stazione appaltante, della verifica di congruità del costo della manodopera, nonostante l'aggiudicatario abbia indicato lo stesso importo previsto nel bando, pur avendo offerto varianti/migliorie che richiedono impiego aggiuntivo di manodopera rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante). Nell'appello è stato riproposto, ai sensi dell'art. 101, secondo comma, c.p.a., il quinto motivo di appello, dichiarato inammissibile.

Nel giudizio di appello si sono costituite le Amministrazioni resistenti e la controinteressata.

Il Comune ha allegato essere stata adottata la determina n. 467 del 2025, con cui la stazione appaltante ha confermato l'aggiudicazione in favore di CGR Edilizia, ritenendo che l'offerta relativa alle vetrate degli infissi non avesse influito (neppure) nell'attribuzione del relativo punteggio tecnico (provvedimento impugnato con ricorso n. 1596/2025 dinanzi al T.A.R. di Salerno, la cui decisione è stata differita in attesa della definizione del presente appello).

All'udienza del 15 gennaio 2026, all'esito dello scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a., la causa è passata in decisione.

DIRITTO

3. L'appello è infondato.

3. 1. I primi quattro motivi sono tra di loro connessi, avendo tutti ad oggetto la statuizione sul terzo motivo di ricorso, per cui devono essere esaminati congiuntamente.

In particolare con il primo motivo si è censurata l'immotivata affermazione del carattere limitato del sindacato di legittimità laddove l'accertamento sia funzionale alla domanda di risarcimento del danno e non all'annullamento del provvedimento; con il secondo motivo si è denunciata l'illegittimità della mancata esclusione dell'aggiudicataria, nonostante la violazione di un requisito tecnico minimo, imposto dalla disciplina vigente e dalla *lex specialis*, si traduca in una inidoneità tecnica dell'offerta dell'aggiudicataria a soddisfare le condizioni di partecipazione alla gara e conseguentemente nella inammissibilità dell'offerta; con il terzo motivo si è rilevato che, una volta accertata la difformità dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria rispetto ai requisiti minimi previsti, la stazione appaltante era autovincolata all'esclusione dell'aggiudicataria, senza alcun margine di discrezionalità; con il quarto motivo si è lamentata

l'impossibilità di procedere alla rivalutazione dell'offerta tecnica ed all'attribuzione di nuovi punteggi una volta aperta la documentazione economica, con conseguente conoscibilità degli importi offerti.

I motivi in esame sono infondati, sebbene la motivazione della sentenza debba essere integrata.

Per quanto concerne la prima censura, sebbene si riferisca ad un mero obiter della sentenza, privo di conseguenze relativamente alla decisione, occorre precisare che il sindacato del giudice amministrativo sul provvedimento impugnato non incontra limiti laddove, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulti più utile al ricorrente e l'accertamento della sua illegittimità avvenga, ai sensi dell'art. 34, terzo comma, c.p.a., ai soli fini risarcitori. Difatti, tale tipo di giudizio non è soggetto ad una disciplina diversa da quella ordinaria.

Per quanto concerne le altre censure, occorre evidenziare che l'aggiudicataria, con la domanda di partecipazione alla gara, ha dichiarato di accettare, senza condizione o riserva alcuna, tutte le norme e disposizioni contenute nella documentazione gara (vedi p. 9, lett c), pur avendo formulato delle proposte (a suo giudizio) migliorative. In particolare gli elementi (più precisamente i vetri) difformi dai requisiti tecnici di cui alla direttiva UNIEN12600, richiamati nella lex specialis, sono oggetto delle proposte migliorative di materiali ed impianti, come confermato dalla relazione tecnica in atti, suscettibili di una eventuale valutazione ai fini dell'attribuzione del punteggio ai sensi dell'art. 18.1.A del disciplinare di gara. In proposito va ricordato che possono essere considerate proposte migliorative tutte quelle precisazioni, integrazioni e miglorie che sono finalizzate a rendere il progetto prescelto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste; non sono, invece, ammesse tutte quelle varianti progettuali che, traducendosi in una diversa ideazione dell'oggetto del contratto, alternativa rispetto al disegno progettuale originario, diano luogo ad uno stravolgimento di quest'ultimo (Cons. Stato, Sez. V, 22 maggio 2024, n. 4537).

Da tali premesse deriva che l'offerta tecnica formulata dall'aggiudicataria non può considerarsi difforme dalla lex specialis, tenuto conto, da un lato, dell'impegno espressamente assunto dall'aggiudicataria a rispettare la lex specialis ed a conformare alla stessa la propria offerta e, dall'altro lato, del carattere del tutto marginale dell'elemento in esame (vetri) rispetto alla prestazione complessiva e della sua configurazione come offerta migliorativa.

In definitiva, in applicazione del principio generale di conservazione degli atti giuridici, non può ritenersi inammissibile l'intera offerta formulata, ma piuttosto è inammissibile la sola proposta migliorativa in esame, la quale non può essere valutata ai fini dell'attribuzione del punteggio, ma non determina l'inammissibilità, l'inefficacia o la invalidità dell'offerta complessiva, visto che, per il suo carattere marginale ed accessorio, non incide sulla stessa.

Né la riedizione del potere amministrativo è preclusa dall'apertura della documentazione economica, posto che la stazione appaltante non può e non deve rivalutare le offerte tecniche, ma deve limitarsi ad eliminare i punti eventualmente attribuiti in relazione alla proposta

migliorativa, di cui è stata accertata l'inammissibilità, e, laddove necessario, apportare le conseguenti modifiche alla graduatoria.

3.2. Pure deve essere rigettato il quinto motivo, avente ad oggetto l'error in iudicando sulla portata della clausola relativa ai limiti dimensionali dell'offerta tecnica (clausola che, comunque, non contempla alcuna specifica sanzione). Sul punto è sufficiente richiamare l'orientamento di questo Consiglio, che, da un lato, esclude che il superamento dei limiti dimensionali dell'offerta possa comportare l'esclusione dalla gara, in ossequio al principio di tassatività delle cause di esclusione (Cons. Stato, V, 18 agosto 2023, n. 7815), e che, dall'altro lato, ammette che la commissione possa procedere alla valutazione utile della "offerta dimensionalmente eccedentaria", espungendo dunque le parti di minore rilevanza, senza che sia necessitata (sul piano giuridico) l'esclusione dei contenuti della parte conclusiva dell'offerta (Cons. Stato, VII, 31 agosto 2023, n. 8101). Difatti, la regola del limite dimensionale è posta a tutela delle esigenze di speditezza della procedura valutativa e della stazione appaltante, con la conseguenza che ogni valutazione al riguardo è rimessa alla stessa amministrazione, senza che con ciò possa determinarsi alcun vulnus al principio di par condicio" (Consiglio di Stato, sez. V, 31 gennaio 2025, n. 765).

3.3. Nemmeno possono essere accolti il sesto ed il settimo motivo dell'appello, aventi ad oggetto il rigetto del quarto e del quinto motivo del ricorso introduttivo.

Parte appellante si è limitata a riproporre la tesi dell'asserita indeterminatezza dell'offerta, senza, tuttavia, superare le argomentazioni della sentenza impugnata secondo cui le migliori proposte nel computo metrico non estimativo non si traducono in una indeterminatezza dell'offerta, in quanto "tale computo ha valore di mera traccia indicativa delle modalità di formazione del prezzo globale che resta fuori dal contenuto dell'offerta".

In questa sede, è sufficiente aggiungere che il disciplinare, all'art. 16, stabilisce che il concorrente deve produrre computo metrico non estimativo, indicando le quantità che intende realizzare per ogni lavorazione migliorativa proposta in sede di offerta, ma specifica che non è necessario indicare i prezzi delle lavorazioni, proprio perché interesse della stazione appaltante è conoscere le opere migliorative solo in termini di estensione. Inoltre, l'art. 16 non prevede la sanzione dell'esclusione per l'eventuale incompletezza di tale computo metrico: incompletezza che può, quindi, incidere sulla valutazione della miglioria in termini di punteggio, ma non determinare l'inammissibilità dell'offerta o l'esclusione dell'operatore economico.

Infine, in base al confronto tra la relazione tecnica ed il computo metrico non estimativo, non si ravvisano contraddizioni, che, comunque, come già evidenziato, non comporterebbero l'indeterminatezza del contenuto essenziale dell'offerta, ma solo delle singole e specifiche migliorie.

Peraltro, come già affermato nella sentenza impugnata, le asserite discrasie denunciate dall'appellante tra relazione tecnica e computo metrico consistono in contestazioni sulla bontà della miglioria (oggetto di puntuali confutazioni nelle memorie della controinteressata, che ha offerto una interpretazione diversa dei suoi atti di gara rispetto alla lettura proposta dalla controparte nel ricorso introduttivo e nell'appello) e conseguentemente in inammissibili, in

quanto generiche, contestazioni in ordine ai punteggi attribuiti, inidonee ad evidenziare, in modo chiaro, l'assoluta irragionevolezza della valutazione.

3.4. Per quanto concerne l'ultimo motivo di appello, avente ad oggetto l'omessa attivazione, da parte della stazione appaltante, della verifica di congruità del costo della manodopera, nonostante l'aggiudicatario abbia indicato lo stesso importo previsto nel bando, pur avendo offerto varianti/migliorie che richiedono impiego aggiuntivo di manodopera rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante, l'appellante non si è confrontato con la sentenza, che, tramite il rinvio ad un precedente, ha sostanzialmente affermato che la stazione appaltante, pur non avendo formalizzato la verifica sul costo della manodopera, vi ha proceduto. Né l'appellante ha allegato elementi specifici idonei a dimostrare l'erroneità di tale conclusione. Al contrario, la sua prospettazione è rimasta sul piano astratto, senza neppure evidenziare una possibile anomalia dell'offerta, mentre, come specificato dal controinteressato, il costo della manutenzione delle opere a verde per la durata di 5 anni (e, cioè, dell'ulteriore attività offerta) è alquanto limitato e, cioè, di appena euro 4.800,00. 4. In conclusione, l'appello deve essere rigettato.

Le spese tra tutte le parti devono essere compensate, stante la peculiarità della vicenda.

P.Q.M.

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

Spese compensate tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore