# L’asseverazione del PEF per l’efficientamento energetico del patrimonio di edilizia residenziale pubblica: per individuare i soggetti abilitati nel silenzio dell’art. 193 D.Lgs. 36/2023 è decisiva la lex specialis

*di Jacopo Recla*

*Data di pubblicazione: 31-10-2026*

*L’attuale art. 193, comma 10, d.lgs. n. 36 del 2023 consente, ma non impone, che il P.E.F. possa essere asseverato anche da un professionista abilitato persona fisica, per cui la diversa previsione della lex specialis, che esige l’asseverazione da parte di istituto di credito o società di servizi costituite dall’Istituto di credito stesso o società di revisione ai sensi della legge 1966/1939, non è nulla (…), trattandosi di una clausola che disciplina non i requisiti di ordine generale dei partecipanti, ma il contenuto e le modalità di presentazione dell’offerta.*

**Guida alla lettura**

**1. Premessa**

Con la **sentenza n. 7394/2026** la **Sezione V del Consiglio di Stato** torna sul tema dei **requisiti soggettivi per l’asseverazione del piano economico-finanziario (PEF) nelle procedure di affidamento mediante finanza di progetto disciplinate dall’art. 193 D.Lgs. 36/2023**.

La pronuncia conferma in particolare che **l’art. 193 del D.Lgs. 36/2023**, a differenza del previgente art. 183, comma 9, del D.Lgs. 50/2016, **non individua più *ex lege* i soggetti abilitati a rendere l’asseverazione del PEF**. Di conseguenza, **la relativa disciplina è rimessa alla valutazione della stazione appaltante**, la quale **può stabilire legittimamente di riservare l’asseverazione a soggetti qualificati** (istituti di credito, società di servizi da questi costituite o società di revisione), **escludendo invece l’idoneità dell’asseverazione resa da un professionista** (persona fisica), **a condizione che tale limitazione sia chiaramente prevista dalla *lex specialis***.

**2. Il fatto e il giudizio di primo grado**

La vicenda trae origine da una procedura di affidamento delle opere di efficientamento energetico del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, mediante finanza di progetto su iniziativa pubblica ai sensi dell’art. 193 del d.lgs. n. 36/2023.

Il concorrente non aggiudicatario impugnava il provvedimento di aggiudicazione, censurando in particolare la violazione dell’art. 193, cit. (e dell’art. 17 del disciplinare di gara) in quanto il PEF presentato dall’aggiudicataria era stato asseverato da un professionista persona fisica e

non invece da parte di un istituto di credito o di una società di servizi o di revisione.

Il TAR Puglia – Bari respingeva il ricorso, ritenendo che, ai sensi del vigente art. 193 del D.Lgs. 36/2023, il PEF potesse essere asseverato anche da una persona fisica, come appunto avvenuto nel caso di specie.

**3. La normativa applicabile e la differenza rispetto al previgente Codice**

Il nodo centrale della controversia riguarda il dettato dell'art. 193 del D.Lgs. 36/2023, che disciplina la finanza di progetto, anche in forza del confronto con l'abrogato **art. 183, comma 9, del D.Lgs. 50/2016**.

Tale disposizione **individuava** (infatti) **espressamente i soggetti abilitati a rendere l'asseverazione del PEF** - vale a dire istituti di credito, società di servizi costituite dagli istituti di credito stessi, società di revisione ai sensi della legge 23 novembre 1939, n. 1966 - **con la conseguente esclusione della possibilità di asseverazione da parte di professionisti persone fisiche**.

Il **vigente art. 193, comma 10, del D.Lgs. 36/2023 si limita invece a stabilire che i concorrenti, compreso il promotore, devono presentare un'offerta contenente il PEF asseverato, senza individuare espressamente nessuna specificazione in ordine ai soggetti abilitati**.

Il Consiglio di Stato chiarisce che **questo silenzio normativo non equivale a un'apertura indiscriminata, precisando in particolare che l'art. 193, comma 10, "*consente, ma non impone*" che il PEF sia asseverato da persona fisica**.

Di conseguenza, **spetta alla stazione appaltante, in base alle specificità della procedura, decidere se limitarsi a richiedere una generica asseverazione** (consentendola dunque sia da parte di persone fisiche sia da parte di persone giuridiche) **oppure se richiedere invece un'asseverazione proveniente specificamente da una persona giuridica qualificata, indicandolo espressamente nella *lex specialis***.

A tale proposito, la sentenza chiarisce altresì che **una simile previsione non si pone in contrasto con il principio del *favor partecipationis***, in quanto tutti i concorrenti possono rivolgersi a una persona giuridica abilitata e non risulta nulla ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241/1990 o dell'art. 10, comma 2, del D.Lgs. 36/2023, il quale disciplina il contenuto e le modalità di presentazione dell'offerta economica e non invece i requisiti di ordine generale dei partecipanti.

**4. La decisione del Consiglio di Stato n. 7394/2026**

In applicazione della suesposta ricostruzione normativa il Consiglio di Stato ha accolto l'appello rilevando in particolare che nel caso di specie l'art. 17.1 del disciplinare di gara imponeva, in modo chiaro e inequivoco, che "*l'Offerta economica firmata secondo le modalità di cui al precedente art. 15.1, deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: B. il*

*Piano Economico Finanziario (PEF), (...) che dovrà essere asseverato, ai sensi dell'art. 193 ss. del Codice, da istituto di credito o da società di servizi costituite dall'Istituto di credito stesso o da società di revisione ai sensi della legge 1966/1939*".

Ebbene, **secondo le ordinarie regole di ermeneutica contrattuale di cui agli artt. 1362 e 1366 c.c. una previsione formulata in modo così esplicito non lascia spazio ad un'interpretazione estensiva che consenta l'asseverazione di un professionista persona fisica**.

Ne discende che **l'offerta accompagnata da un PEF asseverato da persona fisica non è conforme alla disciplina di gara e che l'Amministrazione non poteva legittimamente procedere all'aggiudicazione in presenza di un'offerta difforme dal bando** (cfr. art. 107, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 36/2023).

**5. Il precedente: la sentenza del Consiglio di Stato n. 917/2026**

Il **principio di diritto affermato dalla sentenza in commento si pone in continuità con la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, n. 917/2026**.

Anche tale pronuncia muove dalla **medesima premessa sistematica**, vale a dire **il silenzio dell'art. 193 D.Lgs. 36/2023 sui soggetti abilitati all'asseverazione, a differenza dell'abrogato art. 183, comma 9 D.Lgs. 50/2016**, sia pure pervenendo a esiti opposti in relazione al caso deciso in concreto, proprio in ragione della diversa formulazione della legge di gara.

Nello specifico caso sottoposto all'attenzione della Corte, infatti, la *lex specialis* richiedeva semplicemente che il PEF fosse "*asseverato*", senza alcuna indicazione dei soggetti abilitati a rendere tale asseverazione.

Ebbene, **il Collegio ha quindi affermato il (medesimo) principio secondo cui l'art. 193, comma 3, del D.Lgs. 36/2023 non prevede alcuna limitazione soggettiva per concludere che in assenza di una specifica prescrizione anche nella *lex specialis* non sussisteva nessuna disposizione tale da giustificare l'esclusione per l'asseverazione resa da un revisore contabile persona fisica**.

Le due decisioni, lette congiuntamente, confermano così il principio secondo cui **in difetto di una regola legislativa è la *lex specialis* a stabilire se l'asseverazione del PEF possa provenire anche da un professionista persona fisica o debba invece provenire esclusivamente da un soggetto qualificato**.

**6. Conclusioni**

La sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 7394/2026 conferma un'indicazione operativa di sicuro interesse per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici nelle procedure di finanza di progetto, vale a dire che nel vigore del D.Lgs. 36/2023 la disciplina dei soggetti abilitati ad asseverare il PEF si sposta integralmente sul piano della *lex specialis*.

Di conseguenza, le stazioni appaltanti che intendano riservare l'asseverazione a soggetti qualificati (istituti di credito, società di servizi dagli stessi costituite, società di revisione) devono prevederlo espressamente e in termini inequivoci nel disciplinare di gara in quanto in assenza di una simile prescrizione, dovrà ritenersi idonea anche l'asseverazione resa da un professionista persona fisica abilitato.

In parallelo **per gli operatori economici diventa essenziale verificare con attenzione, già in sede di esame della documentazione di gara, se la *lex specialis* individua specificamente i soggetti abilitati all'asseverazione del PEF, poiché, come dimostra il caso deciso dalla sentenza in commento, una clausola chiara in tal senso non lascia margini di valutazione alla stazione appaltante in ordine all'esclusione del concorrente**.

Pubblicato il 08/10/2026

N. 07394/2026 REG.PROV.COLL.

N. 06310/2026 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 6310 del 2026, proposto da No. S.r.l., in proprio nonché in qualità di mandataria A.t.i.,

contro

Agenzia Regionale per la Casa e L'Abitare - Arca Puglia Centrale;

nei confronti

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica; Ge. de. Se. En. - G.S. S.p.A., non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima) n. 00824/2026, resa tra le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. No. s.r.l. ha impugnato il provvedimento n. 19 del 2025, con cui Arca Puglia Centrale ha aggiudicato a Co. Ge. s.p.a., all'esito della procedura di affidamento, mediante finanza di progetto su iniziativa pubblica, ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. n. 36 del 2023, le opere di efficientamento energetico del proprio patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, lamentando: 1) l'omessa produzione della polizza prevista dall'art. 10.2 del disciplinare di gara; 2) la violazione dell'art. 17 del disciplinare di gara, stante l'omessa asseverazione del p.e.f. presentato dall'aggiudicataria da parte di un istituto di credito o da una società di servizi o revisione e la invalidità della firma apposta dal professionista, oltre all'omessa sottoscrizione dei documenti tecnici, e chiedendo in via subordinata l'annullamento della intera procedura in considerazione della sopravvenuta sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 2026, in C-810.

2. Il ricorso è stato rigettato con sentenza in forma semplificata.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che l'aggiudicataria ha correttamente adempiuto alla produzione della documentazione relativa alla polizza sin dalla presentazione dell'offerta, riferendosi chiaramente la polizza n. 74178 del 25 febbraio 2026 all'art. 10.1 del disciplinare e la n. 74172 al successivo art. 10.2 e che, ai sensi dell'attuale art. 193 d.lgs. n. 36 del 2023, a differenza del previgente art. 183, comma 9, d.lgs. n. 50 del 2016, il p.e.f. può essere asseverato anche da una persona fisica, come avvenuto nel caso di specie, e può essere prodotto in forma scannerizzata. In ordine all'ultima censura, si è osservato che "anche a voler ipotizzare la sussistenza di un affidamento, ...la sua lesione non ridonda in vizio di legittimità".

3. Avverso tale sentenza l'originario ricorrente ha proposto appello, deducendo: 1) la violazione dell'art. 10.2 del disciplinare di gara e dell'art. 193, comma 12, d.lgs. n. 36 del 2023, in quanto la polizza prodotta, come emerge dalla sua lettura e dal suo costo, copre solo la mancata sottoscrizione del contratto e non anche il rimborso delle spese al promotore, sebbene l'importo garantito coincida con l'importo delle stesse; 2) la falsa applicazione dell'art. 193 del d.lgs. n. 36 del 2023 e 17, lett. B, del disciplinare di gara, unitamente all'omessa pronuncia sulla censura formulata in primo grado, visto che la nuova disciplina non esclude che la stazione appaltante imponga l'asseverazione del piano da parte di un istituto di credito o di una società di servizi o revisione, come avvenuto nel caso di specie e confermato dall'esclusione dell'aggiudicataria relativamente al lotto 2 proprio per l'asseverazione del p.e.f. da parte di persona fisica, per cui erroneamente il T.a.r. ha ritenuto prevalente la norma generale rispetto alla lex specialis, ferma restando la mera scansione di firma del professionista incaricato sul piano prodotto, che non garantisce nessuna affidabilità, e la mancata sottoscrizione, da parte del tecnico abilitato, della sottoscrizione olografa o digitale della relazione tecnica e del servizio di gestione, 3) l'errata valutazione degli effetti della corte

di Giustizia del 5 febbraio 2026, in quanto l'omessa comunicazione, da parte della stazione appaltante, dell'impossibilità futura di esercizio del diritto di prelazione, ha inficiato l'equilibrio della gara.

4. Nel giudizio di appello si sono costituiti A.R.C.A. e C.n. Costruzioni Generali s.p.a., che hanno contestato la fondatezza del ricorso.

5. All'esito della concessione della misura cautelare e dello scambio di ulteriori memorie, la causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 1° ottobre 2026.

DIRITTO

6. L'appello è fondato.

6.1. In applicazione del principio della ragione più liquida, che consente di limitare la decisione a quel motivo che, se fondato, ha valenza assorbente (in questo senso C.G.A.S. 26 gennaio 2026, n. 61), soprattutto ove il suo accoglimento condizioni, dal punto di vista conformativo, in modo univoco il riesercizio del potere, deve essere esaminata la seconda censura dell'appello, con cui si è denunciata la violazione dell'art. 17 del disciplinare di gara, stante l'asseverazione del p.e.f., presentato dall'aggiudicataria, da parte di un professionista abilitato persona fisica in luogo di un istituto di credito o di una società di servizi o revisione.

6.2. L'art. 17.1 del disciplinare di gara stabilisce che "L'Offerta economica firmata secondo le modalità di cui al precedente art. 15.1, deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: B. il Piano Economico Finanziario (PEF), coerente con l'offerta economica formulata, che attesti l'equilibrio economico e finanziario della proposta, per tutto l'arco temporale di durata del rapporto, dimostrando la coerenza e sostenibilità dell'offerta sotto il profilo dei ricavi attesi e dei relativi flussi di cassa in rapporto ai costi di produzione, gestione e agli oneri finanziari, con indicazione specifica degli ammortamenti previsti in relazione alla durata della gestione ... che dovrà essere asseverato, ai sensi dell'art. 193 ss. del Codice, da istituto di credito o da società di servizi costituite dall'Istituto di credito stesso o da società di revisione ai sensi della legge 1966/1939".

6.3. Come noto, nell'interpretazione della disciplina di gara, è necessario preliminarmente privilegiare il significato letterale, secondo le regole dettate dagli artt. 1362 c.c., sicché, ove la clausola del bando, prevista a pena di esclusione, abbia un contenuto inequivoco, da un punto di vista letterale e logico, non è possibile fare riferimento al principio generale del favor partecipationis od all'interpretazione ragionevole della disposizione, dovendosi altresì escludere interpretazioni integrative contrarie al canone di buona fede interpretativa di cui all'art. 1366 c.c. (da ultimo, Cons. Stato, Sez. III, 26 maggio 2026, n. 4256).

6.4. La disposizione in esame, che non è stata oggetto di impugnazione (principale o incidentale), né originariamente né successivamente, esige, in modo chiaro ed inequivoco, ai fini della partecipazione alla gara ed a pena di esclusione, l'indicazione di un P.E.F. asseverato da un istituto di credito o da società di servizi o di revisione, ai sensi della legge n. 1966 del 1939, per cui non è sufficiente un P.E.F. asseverato da un professionista persona

fisica (a differenza di altre fattispecie esaminate da questo Consiglio, in cui la lex specialis non imponeva espressamente l'asseverazione del p.e.f. da parte di una persone giuridica, ma si limitava a rinviare alla nuova disciplina del d.lgs. n. 36 del 2023).

6.5. Tale clausola del disciplinare non è in contrasto con l'art. 193, comma 10, del d.lgs. n. 36 del 2023, che, a differenza del d.lgs. n. 50 del 2016, consente, ma non impone che il P.E.F. sia asseverato da una persona fisica, rimettendo ogni valutazione sul punto alla stazione appaltante. Difatti, il comma 10 dell'art. 193 si limita a stabilire che i concorrenti, compreso il promotore e il proponente, in possesso dei requisiti soggettivi previsti dal bando, presentano un'offerta contenente il piano economico-finanziario asseverato, senza alcuna ulteriore precisazione, per cui la stazione appaltante, in base alle specificità della procedura, può sia limitarsi a richiedere l'asseverazione, che in tal caso può provenire sia da persona giuridica sia da persona fisica abilitata, sia esigere un'asseverazione proveniente da una persona giuridica. Tale ultima clausola, inserita nel disciplinare in esame, non risulta interferire con il principio del favor partecipationis, essendo possibile a tutti i concorrenti richiedere l'asseverazione da parte di una persona giuridica. Neppure, in assenza di un esplicito divieto da parte del legislatore, può ritenersi in re ipsa illegittima, tenuto conto delle maggiori garanzie tendenzialmente offerte dall'asseverazione da parte di una persona giuridica, in considerazione dell'organizzazione collettiva e della connessa trasparenza patrimoniale, come, del resto, confermato dalla precedente previsione legislativa dell'art. 183, comma 9, d.lgs. n. 50 del 2016.

Va, pertanto, affermato il seguente principio: in tema di gara, avviata successivamente all'approvazione di un progetto di fattibilità tecnica economica presentato dal promotore, l'attuale art. 193, comma 10, d.lgs. n. 36 del 2023 consente, ma non impone che il P.E.F. possa essere asseverato anche da un professionista abilitato persona fisica, per cui la diversa previsione della lex specialis, che esige l'asseverazione da parte di istituto di credito o società di servizi costituite dall'Istituto di credito stesso o società di revisione ai sensi della legge 1966/1939, non è nulla (né ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241 del 1990 né dell'art. 10, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023, trattandosi di una clausola che disciplina non i requisiti di ordine generale dei partecipanti, ma il contenuto e le modalità di presentazione dell'offerta).

6.6. Ad ogni modo l'art. 17.B non è stato impugnato né annullato in sede di autotutela dalla stazione appaltante, che anzi nella stessa procedura, con riferimento al lotto 2, l'ha interpretato in senso contrario a quanto sostenuto in questa sede e l'ha applicato escludendo la stessa aggiudicataria, odierna controinteressata, anche per la mancata produzione del piano asseverato da persona giuridica (all. 11), in questo modo offrendo un ulteriore elemento, ai sensi dell'art. 1362, secondo comma, c.c., a favore dell'interpretazione proposta dalla ricorrente appellante.

Più precisamente nel verbale del 10 marzo 2026 la commissione giudicatrice, in diversa composizione, ma con il medesimo Presidente, ha rilevato che "il Piano Economico Finanziario... non presenta documentazione a supporto che attesti che lo studio di consulenza fiscale dottor Ni. Sa., asseveratore dello stesso, sia o un istituto di credito o società di servizi costituita dall'istituto di credito stesso o da società di revisione ai sensi della legge 1966/1939 in violazione dell'art. 17 lett. a del disciplinare. La difformità non consente la verifica della

congruità, affidabilità e sostenibilità dell'intervento. La scelta discrezionale era volta alla certezza della affidabilità dell'operatore economico e dell'offerta economica attraverso il PEF".

6.7. In definitiva, il rinvio dell'art. 17.B all'art. 193 del d.lgs. n. 36 del 2023 è un dato neutro dal punto di vista ermeneutico, proprio perché l'art. 193 si limita a consentire tutte le possibili forme di asseverazione, senza imporne una specifica, mentre il dato letterale della clausola del disciplinare in esame risulta, nel caso di specie, insuperabile e comporta che l'offerta accompagnata da un piano asseverato da una persona fisica non è conforme alla disciplina di gara, imponendo alla stazione appaltante, in virtù degli autovincoli che essa stessa si è data, di non procedere all'aggiudicazione (come del resto la stazione appaltante ha fatto nella stessa procedura relativamente ad altro lotto).

Difatti, ai sensi dell'art. 107, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023, è possibile procedere all'aggiudicazione solo se a) l'offerta è conforme alle previsioni contenute nel bando di gara o nell'invito a confermare l'interesse nonché nei documenti di gara. In virtù di tale regola generale, che si affianca, senza interferire, con quella della tassatività della causa di esclusione, l'aggiudicazione impugnata deve essere annullata, in accoglimento della seconda censura. La giurisprudenza ha chiarito che se non vengono in rilievo requisiti di ordine generale, bensì altre previsioni della lex specialis che incidono sul contenuto della offerta, il mancato rispetto delle stesse legittima le stazioni appaltanti ad escludere gli operatori economici dalla gara (così, tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 13 agosto 2024, n. 7113 e più recentemente Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2026, n. 523).

7. In conclusione, l'appello deve essere accolto e conseguentemente, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto, nei limiti di cui in motivazione, il secondo motivo del ricorso introduttivo e deve essere annullata l'aggiudicazione impugnata, rimettendo alla Stazione appaltante l'adozione del nuovo provvedimento di aggiudicazione a favore del secondo classificato, salvi gli ulteriori e eventuali adempimenti. Resta assorbita la domanda diretta alla dichiarazione di inefficacia del contratto, che non è stato stipulato.

Le spese dei due gradi di giudizio devono essere integralmente compensate, tenuto conto della novità della questione e della soccombenza parziale in primo grado (che, ai fini delle spese ed in ossequio al principio della soccombenza virtuale, può ritenersi confermata).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza ed in accoglimento del secondo motivo del ricorso introduttivo, annulla il provvedimento di aggiudicazione impugnato.

Spese integralmente 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 1 ottobre 2026 con l’intervento dei magistrati:

Giuseppina Luciana Barreca, Presidente F/F

Gianluca Rovelli - Consigliere

Annamaria Fasano - Consigliere

Francesca Picardi - Consigliere, Estensore

Roberto Michele Palmieri - Consigliere