

Anomalia dell'offerta: il termine per le spiegazioni non è perentorio

Natura ordinatoria e acceleratoria del termine di quindici giorni e operatività del principio del risultato ex art. 1 D.Lgs. 36/2023

Federico Palumbo Diritto Amministrativo & Appalti e Contratti Pubblici 29 Settembre 2026

Lettura 12 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 29 settembre 2026: Il Consiglio di Stato consolida l'indirizzo nomofilattico che esclude la perentorietà del termine di quindici giorni per le spiegazioni sull'anomalia dell'offerta, confermando la piena legittimità delle proroghe istruttorie e valorizzando il principio del risultato per arginare il formalismo espulsivo.

Abstract (Italiano)

Nel sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, il **termine per le spiegazioni dell'anomalia** assegnato all'operatore economico ha natura ordinatoria, in assenza di un'espressa sanzione di decadenza. La pronuncia del Consiglio di Stato n. 6457/2026 conferma la legittimità dell'aggiudicazione disposta dalla stazione appaltante che aveva concesso una proroga per i chiarimenti, ritenendo l'offerta congrua. Valorizzando il **principio del risultato** ex art. 1 del D.Lgs. 36/2023 quale canone ermeneutico per superare il **formalismo espulsivo**, il giudice riafferma che il contraddittorio tecnico sfugge a rigidità temporali, restando peraltro il sindacato giurisdizionale confinato al vaglio estrinseco su macroscopiche illogicità.

Abstract (English)

In the sub-procedure for verifying abnormally low tenders, the deadline assigned to the economic operator to provide explanations is directory, in the absence of an explicit forfeiture sanction. Council of State decision No. 6457/2026 confirms the lawfulness of the award granted by the contracting authority, which had allowed an extension for clarifications, deeming the offer congruous. Enhancing the principle of result (Art. 1, Legislative Decree 36/2023) as an interpretative canon to overcome expulsive formalism, the judge reaffirms that the technical adversarial process

avoids temporal rigidities, while judicial review remains strictly confined to an extrinsic assessment of manifest illogic.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Natura ordinatoria del termine:** Il termine massimo di quindici giorni ex art. 110, comma 2, D.Lgs. 36/2023 è acceleratorio e sollecitatorio, privo di **perentorietà legale** ed esclusioni automatiche.
- **Plurifasicità istruttoria:** La stazione appaltante ha il potere discrezionale di concedere proroghe, richiedere precisazioni integrative ed esperire **audizioni orali** in contraddittorio.
- **Principio del risultato:** L'art. 1 D.Lgs. 36/2023 opera come canone ermeneutico cogente per arginare il **formalismo espulsivo** e valorizzare l'offerta con il **miglior rapporto qualità-prezzo**.
- **Confini del sindacato giurisdizionale:** Il controllo del giudice amministrativo sulle determinazioni del RUP è pieno ed effettivo ma rigorosamente **estrinseco e non sostitutivo**.

Principio di Diritto — Massima Redazionale

In tema di contratti pubblici, nel sub-procedimento di verifica di congruità dell'offerta anormalmente bassa disciplinato dall'art. 110 del D.Lgs. 36/2023, il termine per la presentazione delle giustificazioni da parte dell'operatore economico non ha natura perentoria. Pertanto, la concessione di una proroga o l'accettazione di giustificazioni tardive da parte della stazione appaltante non inficia la legittimità dell'aggiudicazione, trovando fondamento nel principio del risultato teso a privilegiare il conseguimento della migliore offerta, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle valutazioni tecniche dell'Amministrazione, salvo manifesta illogicità o travisamento fattuale.

01. Introduzione: la pronuncia Consiglio di Stato n. 6457/2026

Con la pronuncia **Consiglio di Stato, sentenza 10 agosto 2026, n. 6457^[1]**, il massimo consesso della **giustizia amministrativa** affronta il nodo ermeneutico della scansione temporale del

subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta nel vigore del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36. La quaestio iuris involge la qualificazione giuridica del termine entro cui il concorrente è chiamato a fornire spiegazioni sulla sostenibilità dei prezzi formulati, delineando la linea di confine tra **celerità procedimentale** e salvaguardia della **sostanza dell'offerta**.

1.1 — La vicenda processuale: proroga dei chiarimenti e aggiudicazione

La fattispecie sottoposta al vaglio del Collegio trae origine da una complessa procedura aperta indetta da **Trenitalia S.p.A.** per l'affidamento di interventi di manutenzione straordinaria dei fabbricati ferroviari (CIG A02323DA15). All'esito della graduatoria provvisoria, la proposta negoziale formulata dal raggruppamento **Fenix Consorzio Stabile** si collocava al primo posto, superando la soglia di anomalia. La **stazione appaltante** avviava quindi il subprocedimento di riscontro ai sensi dell'art. 110 del Codice, assegnando un termine di quindici giorni per il deposito dei documenti giustificativi.

A fronte di documentate difficoltà organizzative, l'operatore economico istava per una **proroga del termine**, che la committente concedeva accordando ulteriori giorni per completare l'allegazione contabile. Acquisiti i riscontri, il responsabile unico del progetto reputava opportuno promuovere una successiva interlocuzione a chiarimento, integrata da un'**audizione tecnica in contraddittorio**. Ritenuta accertata la complessiva affidabilità dell'offerta, Trenitalia disponeva l'**aggiudicazione definitiva** in favore di Fenix. L'operatore secondo classificato, Guastamacchia S.p.A., adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, censurando la concessione della proroga e la reiterazione dei chiarimenti; i giudici di prime cure, con sentenza n. 2387/2025, accoglievano il gravame ritenendo perentorio il termine di quindici giorni e viziata l'istruttoria condotta dalla stazione appaltante.

1.2 — Le motivazioni del giudice di appello e la riforma della sentenza

Avverso la pronuncia di primo grado interponevano distinti appelli sia la stazione appaltante Trenitalia sia l'aggiudicataria Fenix, lamentando l'erronea sussunzione della scansione temporale nell'alveo della **perentorietà dei termini** e la violazione del **principio del risultato** sancito dall'art. 1 del D.Lgs. 36/2023. Il Consiglio di Stato, disposta la riunione dei gravami, ha accolto le tesi delle parti appellanti, procedendo alla totale **riforma della sentenza impugnata** e al conseguente rigetto del ricorso originario proposto dall'impresa concorrente.

L'approdo poggia sulla constatazione che il termine per le spiegazioni non è presidiato da alcuna **comminatoria espulsiva di decadenza** legislativamente tipizzata. Negando l'esistenza di barriere

preclusive non volute dal legislatore, il Collegio ha ribadito che l'azione amministrativa deve tendere alla verifica concreta della **congruità economica** dell'offerta più conveniente per l'amministrazione, respingendo ogni lettura formale che anteponga la mera scadenza del calendario all'interesse pubblico di conseguire la migliore prestazione contrattuale.

02. La disciplina dell'art. 110 D.Lgs. 36/2023 e il termine per le spiegazioni dell'anomalia

2.1 — Il sub-procedimento di verifica della congruità nel nuovo Codice

L'assetto procedimentale della verifica delle offerte anomale delineato dall'art. 110 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 segna una significativa evoluzione rispetto al previgente quadro normativo di cui all'art. 97 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Nel sistema anteriore, il legislatore prescriveva che alla richiesta di giustificazioni fosse associato un termine «non inferiore a quindici giorni», configurando una **garanzia temporale minima** a presidio del diritto di difesa dell'operatore economico. La vigente formulazione codicistica inverte la prospettiva, stabilendo che la stazione appaltante assegna all'offerente un termine «non superiore a quindici giorni» per la presentazione delle delucidazioni su prezzi e costi.

Tale mutamento di paradigma lessicale risponde all'esigenza di accelerare le cadenze istruttorie della commessa pubblica, evitando che il vaglio di attendibilità si trasformi in una fase di paralisi temporale. Nondimeno, la trasformazione del termine da minimo a massimo non muta la natura intrinseca del subprocedimento, il quale conserva la propria indole di **contraddittorio tecnico sostanziale** volto ad accertare la reale serietà dell'impegno contrattuale. Come già esaminato negli approdi nomofilattici in tema di [verifica di anomalia dell'offerta](#), il confronto partecipativo non è concepito come una sequenza di sbarramenti preclusivi, ma come uno strumento flessibile a disposizione della stazione appaltante per dissipare ogni residuo dubbio di inattendibilità.

In questo alveo ermeneutico si colloca l'arresto del **Consiglio di Stato, sentenza 10 giugno 2026, n. 4666^[2]**, il quale ha chiarito che il termine fissato dalla stazione appaltante ha carattere primariamente **acceleratorio e sollecitatorio**. La committente dispone di una **discrezionalità tecnica e organizzativa** idonea a modulare la tempistica in funzione della complessità dell'appalto e della corposità dei riscontri richiesti, potendo consentire al concorrente una dilazione temporale ove ciò risulti funzionale alla completezza dell'istruttoria.

2.2 — La natura ordinatoria del termine: il divieto di decadenze implicite

Sul piano dei principi generali della contabilità pubblica e dell'azione amministrativa, la qualificazione di un termine come perentorio postula una puntuale e inequivoca manifestazione di volontà legislativa. L'art. 10 del D.Lgs. 36/2023 ha sancito in termini rigorosi il **principio di tassatività delle cause di esclusione**, vietando l'introduzione in via pretoria o regolamentare di clausole espulsive non espressamente contemplate dalla legge. Ne discende che, in difetto di un'esplicita sanzione di decadenza per la stazione appaltante o di estromissione automatica per l'operatore economico, il termine dell'art. 110, comma 2, non può che spiegare efficacia ordinatoria.

L'assenza di decadenze implicite riflette la ratio profonda del **giudizio di anomalia**, il cui baricentro risiede nell'apprezzamento dell'equilibrio economico e della fattibilità tecnica della prestazione, non già nella verifica della tempestività formale delle risposte. La giurisprudenza amministrativa ha ribadito con costanza che l'omesso o ritardato riscontro entro il quindicesimo giorno non autorizza l'esclusione ipso iure dell'offerta sospetta. Anche a fronte di inconvenienti operativi o trasmissioni documentali differite per disguidi di natura telematica, la stazione appaltante è tenuta a compiere una **valutazione di merito complessiva** sull'offerta, tenendo conto degli elementi concretamente acquisiti al fascicolo di gara.

Questo canone sostanzialistico è stato affermato dal **Consiglio di Stato, sentenza 20 ottobre 2025, n. 8107^[3]**, che ha escluso l'automatismo espulsivo in fattispecie caratterizzate da chiarimenti resi oltre il termine assegnato, qualora la documentazione esibita comprovi in modo univoco l'**attendibilità economica dell'offerta**. L'assegnazione del termine opera quale sollecitazione procedimentale, lasciando impregiudicato il potere-dovere della pubblica amministrazione di esaminare i chiarimenti sopravvenuti se idonei a confermare la congruità del prezzo pattuito prima della determinazione di aggiudicazione.

2.3 — Il principio del risultato (art. 1) e il superamento del formalismo espulsivo

La definitiva emancipazione della verifica di anomalia da rigidi schemi formalistici trova il proprio fondamento sistematico nell'art. 1 del D.Lgs. 36/2023, dedicato al **principio del risultato**. L'enunciazione formale del principio non costituisce un mero enunciato programmatico o una direttiva aspecifica, bensì un **canone ermeneutico cogente** provvisto di specifica densità normativa, destinato a guidare l'interprete e il funzionario pubblico nell'applicazione delle singole disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

Come ampiamente approfondito nelle riflessioni dedicate al [principio del risultato nei contratti pubblici](#), la finalità primaria della procedura selettiva consiste nel conseguimento della prestazione contrattuale con la massima tempestività e il **miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo**. Tale canone opera quale potente argine al formalismo espulsivo, precludendo l'estromissione di operatori economici sulla base di irregolarità meramente formali o di disallineamenti cronologici inidonei a incidere sulla sostanza dell'offerta e sulla **par condicio competitorum**.

Trarre dal termine dell'art. 110 una regola preclusiva non scritta equivarrebbe a sacrificare l'interesse pubblico all'acquisizione della proposta maggiormente vantaggiosa in nome di una ritualità fine a se stessa. Ove la stazione appaltante ravvisi la necessità di approfondire le giustificazioni addotte mediante **interlocuzioni supplementari** o proroghe calibrate, essa esercita legittimamente i propri poteri discrezionali per conseguire il risultato sostanziale, garantendo al contempo la trasparenza e l'**effettività della concorrenza**.

03. Il consolidamento degli orientamenti pretori e il sindacato giurisdizionale

3.1 — I limiti del sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica

Il subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta si caratterizza per l'esercizio di una **discrezionalità tecnica di elevata complessità**, nella quale la stazione appaltante esprime un giudizio globale e sintetico sull'attendibilità economica della proposta. Il sindacato giurisdizionale sulle determinazioni adottate dal responsabile unico del progetto o dagli organi tecnici di supporto deve misurarsi con i limiti fisiologici posti dall'ordinamento processuale alla giurisdizione di legittimità.

La giurisprudenza amministrativa, riaffermata con rigore nella decisione n. 6457/2026, ribadisce che il controllo del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche è penetrante ed effettivo, ma conserva carattere rigorosamente **estrinseco e non sostitutivo**. Il magistrato non può sovrapporre la propria opinione a quella espressa dall'amministrazione, né può sostituire un diverso criterio estimativo a quello legittimamente prescelto dalla commissione, salvo che l'iter motivazionale risulti inficiato da manifesta illogicità, palese arbitrarietà, contraddittorietà macroscopica o evidente travisamento dei fatti storici.

Il sindacato del giudice amministrativo sulla verifica di anomalia dell'offerta è pieno ed effettivo ma rigorosamente estrinseco: al collegio compete verificare la ragionevolezza, la logicità e la coerenza dell'iter logico seguito dall'amministrazione, senza potervi sostituire un autonomo sistema valutativo differente.

Ne consegue che la scelta della stazione appaltante di concedere una proroga per la produzione dei chiarimenti, o di richiedere ulteriori precisazioni prima di assumere la decisione conclusiva, costituisce estrinsecazione di un **potere organizzativo e istruttorio** sottratto al vaglio di legittimità, laddove risponda alla trasparente finalità di verificare a fondo la **sostenibilità economica dell'appalto**.

3.2 — La continuità interpretativa: il confronto con i precedenti

L'approdo interpretativo delineato dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento non costituisce affatto un orientamento isolato o estemporaneo, ma si inserisce armonicamente in una linea giurisprudenziale coerente che attraversa la transizione tra il vecchio e il nuovo Codice dei contratti pubblici. Il confronto analitico tra le pronunce intervenute nell'ultimo biennio conferma la convergenza dei collegi verso un modello di **contraddittorio tecnico de-formalizzato**, in cui la salvaguardia della serietà dell'offerta prevale sulle scansioni rigide del calendario processuale e procedimentale.

La giurisprudenza di legittimità amministrativa ha progressivamente affinato le coordinate applicative dell'art. 110, precisando come la fissazione di termini massimi risponda all'esigenza di concentrare le fasi di gara senza sacrificare l'approfondimento conoscitivo. Tale evoluzione valorizza la **responsabilità istruttoria della stazione appaltante**, che può modulare il contraddittorio in relazione alla complessità intrinseca della prestazione e alla tipologia dei chiarimenti tecnici richiesti.

La tavola sinottica che segue riassume i principali snodi decisori emersi nelle più significative pronunce di legittimità e di merito, offrendo un quadro d'insieme sui canoni ermeneutici applicati dai giudici amministrativi:

Autorità e Pronuncia	Oggetto e Natura del Termine	Canone Ermeneutico Applicato
Consiglio di Stato, n. 6457/2026	Termine ex art. 110, comma 2, D.Lgs. 36/2023; concessione di proroga e audizioni orali.	Natura ordinatoria; applicazione del principio del risultato (art. 1) quale argine al formalismo espulsivo; sindacato estrinseco.
Consiglio di Stato, n. 4666/2026	Termine acceleratorio; rimodulazione interna delle voci di costo e manodopera.	Prorogabilità su richiesta; ammissibilità di assestamenti a invarianza di offerta complessiva; compensazione su utile.
Consiglio di Stato, n. 8107/2025	Ritardi nella trasmissione telematico-digitale delle giustificazioni.	Esclusione di decadenze implicite; dovere della stazione appaltante di valutare gli elementi comunque pervenuti.
TAR Campania - Napoli, n. 393/2026	Giustificazioni trasmesse oltre il termine di quindici giorni in assenza di perentorietà nel bando.	Legittimità della disamina dei chiarimenti tardivi; salvaguardia del principio di massima partecipazione.
TAR Lazio - Roma, n. 18674/2025	Proroghe e plurifasicità istruttoria in accordi quadro complessi.	Discrezionalità della stazione appaltante di estendere il termine massimo a fronte della complessità dell'istruttoria.

3.3 — L'orientamento delle corti di primo grado sulla flessibilità del contraddittorio

La propensione a rifuggire automatismi espulsivi trova riscontro costante nella giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali. Nel pronunciamento reso dal **TAR Campania - Napoli, sentenza 19 gennaio 2026, n. 393^[4]**, i giudici partenopei hanno statuito che, qualora la *lex specialis* non abbia espressamente qualificato come perentorio il termine di quindici giorni, la stazione appaltante è pienamente legittimata a valutare le giustificazioni addotte dall'operatore economico anche se pervenute oltre la scadenza originaria, purché ciò avvenga prima della formalizzazione dell'aggiudicazione.

Nello stesso solco si colloca la statuizione del **TAR Lazio - Roma, sentenza 23 ottobre 2025, n. 18674^[5]**, che ha rimarcato come la fissazione di un termine massimo nell'art. 110 miri a evitare indebiti indugi procedurali, senza tuttavia privare la stazione appaltante del potere di estendere la durata dell'interlocuzione ove la consistenza tecnica o la rilevanza economica dell'appalto lo esigano.

La giurisprudenza di merito evidenzia come il contraddittorio sull'anomalia debba essere governato da **canoni di ragionevolezza e proporzionalità**: l'amministrazione non ha il dovere incondizionato di concedere proroghe a mera richiesta dell'operatore, ma conserva la facoltà di farlo quando la complessità delle analisi tecniche imponga un approfondimento istruttorio teso ad assicurare la **corretta esecuzione della commessa pubblica**.

04. Conclusioni sull'impatto applicativo per le stazioni appaltanti

4.1 — Riflessi operativi sulla gestione del RUP

L'approdo ermeneutico consolidato dal Consiglio di Stato proietta ricadute operative di immediato rilievo sull'attività quotidiana dei **responsabili unici del progetto**. La qualificazione del termine di quindici giorni ex art. 110, comma 2, D.Lgs. 36/2023 quale termine ordinatorio e acceleratorio non deve essere intesa come una licenza di procrastinazione indefinita delle procedure di affidamento. Al contrario, la pronuncia responsabilizza la **stazione appaltante**, imponendole di calibrare i tempi dell'istruttoria tecnica in funzione della reale complessità dell'appalto e della consistenza delle giustificazioni richieste.

Sul piano operativo, il RUP conserva la piena facoltà di accordare motivate proroghe su istanza dell'operatore o di promuovere audizioni orali e richieste di chiarimenti integrativi, purché tali iniziative rispondano all'esigenza di acquisire un quadro conoscitivo esaustivo. L'esercizio di tale **potere discrezionale** esige una **puntuale verbalizzazione**: la motivazione circa le ragioni che giustificano il supplemento istruttorio costituisce il presidio di trasparenza che sottrae la scelta amministrativa a censure di parzialità o disparità di trattamento tra i concorrenti.

4.2 — La tempestività della gara e la valorizzazione della migliore offerta

Nel disegno complessivo del nuovo Codice dei contratti pubblici, la verifica dell'anomalia si emancipa dalla logica del contenzioso formale per riappropriarsi della sua funzione fisiologica di **garanzia dell'interesse pubblico**. L'acquisizione dell'offerta che assicura il **miglior rapporto qualità-prezzo**

rappresenta l'obiettivo fondamentale della committenza pubblica, rispetto al quale le scansioni temporali interne operano come meri strumenti di razionalizzazione e sollecitazione.

La giurisprudenza amministrativa dimostra che il principio del risultato non tollera che una commessa pubblica venga aggiudicata a condizioni economiche deteriorate in forza di decadenze temporali non volute dal legislatore. Il superamento del formalismo espulsivo, unito al rispetto dei confini estrinseci del vaglio giurisdizionale, restituisce alle stazioni appaltanti uno spazio di **valutazione tecnica serena e sostanziale**, orientato alla stabilità contrattuale e alla **qualità delle prestazioni** da rendere alla collettività.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) — Codice dei contratti pubblici (in particolare artt. 1, 10, 110).

[Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014](#) — Sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (art. 69).

Giurisprudenza citata

1. ↑ [Consiglio di Stato, sentenza 10 agosto 2026, n. 6457](#) — — Natura ordinatoria e sollecitatoria del termine ex art. 110, comma 2, D.Lgs. 36/2023 per le spiegazioni sull'anomalia; piena facoltà della stazione appaltante di accordare proroghe e richiedere chiarimenti supplementari; operatività del principio del risultato (art. 1) quale canone interpretativo cogente di superamento del formalismo espulsivo; limiti estrinseci del sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni di discrezionalità tecnica del RUP. Esito: accoglie l'appello e riforma la sentenza di primo grado, respingendo il ricorso originario. Punto: par. 18, 19, 21.
2. ↑ [Consiglio di Stato, sentenza 10 giugno 2026, n. 4666](#) — — Carattere acceleratorio e ordinatorio del termine massimo di quindici giorni ex art. 110 D.Lgs. 36/2023; prorogabilità del termine su motivata istanza dell'operatore economico; legittimità di rimodulazioni interne delle singole voci di costo a invarianza di offerta complessiva e costo della manodopera; compensazione degli scostamenti con l'utile d'impresa programmato. Esito: rigetta l'appello. Punto: par. 3.3, 3.4.

3. [↑ Consiglio di Stato, sentenza 20 ottobre 2025, n. 8107](#) — — Insussistenza di comminatorie di decadenza o sanzioni espulsive per la tardiva o imperfetta produzione dei giustificativi dovuta a disguidi telematici; dovere della stazione appaltante di verificare l'attendibilità dell'offerta sulla base degli elementi documentali in concreto pervenuti; applicazione dei principi di buona fede e risultato. Esito: rigetta l'appello. Punto: par. 11, 17.
4. [↑ TAR Campania - Napoli, sentenza 19 gennaio 2026, n. 393](#) — — Termine per la presentazione delle giustificazioni sull'anomalia non perentorio in difetto di espressa previsione della *lex specialis*; piena legittimità dell'acquisizione e dell'esame di giustificazioni prodotte oltre il termine di quindici giorni prima dell'aggiudicazione. Esito: rigetta il ricorso. Punto: par. 8, 9.
5. [↑ TAR Lazio - Roma, sentenza 23 ottobre 2025, n. 18674](#) — — Riconoscimento della discrezionalità della stazione appaltante di estendere il termine massimo di quindici giorni a fronte della complessità tecnica ed economica dell'istruttoria; insindacabilità nel merito delle valutazioni di congruità espresse dal RUP in assenza di macroscopica illogicità. Esito: rigetta il ricorso. Punto: par. 4.2.



Federico Palumbo

Avvocato del Foro di Roma

Si occupa di diritto civile, diritto amministrativo e diritto del lavoro. Per Metodo Giuridico firma approfondimenti e note a sentenza sui profili sostanziali e processuali del contenzioso civile e amministrativo.