

Prezzi unitari nell'offerta economica: i limiti del soccorso

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6692/2026, dichiara insanabile l'omessa allegazione dell'elenco dei prezzi unitari, sancendo l'irrelevanza della data certa digitale e i confini del soccorso istruttorio.

Giovanni Ercole Moscarini Diritto Amministrativo 16 Ottobre 2026 Lettura 11 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 16 Ottobre 2026: La giurisprudenza amministrativa consolida il principio per cui, negli appalti a misura disciplinati dal D.Lgs. n. 36/2023, l'elenco dei prezzi unitari costituisce elemento essenziale dell'offerta economica non emendabile mediante soccorso istruttorio.

Abstract (Italiano)

La sentenza del **Consiglio di Stato n. 6692 del 2026** interviene con perentorietà sui confini del **soccorso istruttorio** in materia di **appalti pubblici**, escludendo che l'omessa allegazione dell'elenco dei **prezzi unitari nell'offerta economica** possa essere sanata in via postuma. Nei **contratti a misura**, l'articolazione dei valori unitari costituisce **elemento essenziale e indefettibile** dell'offerta, indispensabile per vagliare il rispetto dei **massimali di gara** e per determinare l'**oggetto negoziale**. La pronuncia chiarisce che la formazione del documento in **data certa anteriore** alla scadenza del termine telematico non esime dall'**esclusione dalla gara**, atteso che il **principio di autoresponsabilità** e la **par condicio** tra i concorrenti precludono l'integrazione tardiva di componenti strutturali della proposta negoziale. Né il **principio del risultato** né il **principio della fiducia** possono essere invocati per derogare all'[art. 101 del D.Lgs. n. 36/2023](#) o per consentire la manipolazione postuma dell'impegno economico.

Abstract (English)

*The Council of State, in ruling no. 6692 of 2026, clearly defines the limits of **procedural remediation** in **public procurement**, ruling out post-tender integration when **unit pricing schedules** are missing from the **economic tender**. In **unit-price contracts**, the detailed pricing breakdown forms an **essential and indispensable component** of the bid, required to verify*

compliance with **bid thresholds** and to define the **contractual commitment**. The court rules that possessing **digital evidence** of a document created prior to the submission deadline does not cure the omission, as the principles of **tenderer responsibility** and **equal treatment** prevent late submissions of missing economic elements. Furthermore, the guiding principles of **result** and **mutual trust** under Legislative Decree no. 36/2023 cannot override statutory prohibitions against amending economic tenders.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Essenzialità dei prezzi unitari:** Negli appalti a misura i prezzi unitari non costituiscono un mero dettaglio riepilogativo, ma un elemento costitutivo dell'offerta economica indispensabile per verificarne l'ammissibilità rispetto ai massimali d'asta.
- **Divieto di soccorso integrativo:** L'art. 101, comma 1, del D.Lgs. n. 36/2023 vieta categoricamente di sanare o integrare carenze documentali riguardanti l'offerta tecnica ed economica, ammettendo il soccorso solo per meri chiarimenti non modificativi.
- **Irrilevanza della data certa telematica:** La creazione e sottoscrizione digitale del documento in data anteriore alla scadenza del bando è irrilevante a fronte del mancato caricamento telematico entro il termine perentorio di gara.
- **Limiti al principio del risultato:** I principi del risultato e della fiducia non operano come clausole di deroga alla par condicio e all'autoresponsabilità dei concorrenti, non potendo comprimere le prescrizioni cogenti della *lex specialis*.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In materia di contratti pubblici, l'elenco dei prezzi unitari richiesto dalla lex specialis costituisce elemento essenziale dell'offerta economica, la cui omessa allegazione alla domanda di partecipazione determina l'esclusione della gara e non è sanabile tramite soccorso istruttorio ex art. 101 del D.Lgs. n. 36/2023, risultando a tal fine irrilevante che il documento omesso rechi marcatura temporale o firma digitale antecedente al termine di scadenza delle offerte.

01. Introduzione: la pronuncia del Consiglio di Stato n. 6692/2026

La recente decisione resa dal **Consiglio di Stato, sentenza n. 6692 del 22 settembre 2026¹**, affronta con estremo **rigore nomofilattico** uno dei nodi più complessi della disciplina sull'**evidenza pubblica**: l'omessa allegazione dei **prezzi unitari nell'offerta economica** e l'invalidità dei **limiti legali** posti all'istituto del **soccorso istruttorio**. Nel quadro tracciato dal **D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36**, la dialettica tra il **principio del risultato** e la tutela irrinunciabile della **par condicio** impone una rigorosa perimetrazione dei **rimedi procedurali** azionabili dalla stazione appaltante. Il Collegio di Palazzo Spada chiarisce che la **proposta economica** non si esaurisce nell'indicazione della **cifra complessiva di ribasso**, ma incorpora necessariamente la **composizione analitica delle singole voci** quando la legge di gara lo richieda espressamente a pena di esclusione.

L'architettura del **nuovo Codice dei contratti pubblici**, pur improntata al **favor participationis** e alla valorizzazione della **fiducia reciproca** ex **art. 2 del D.Lgs. n. 36/2023**, non legittima deroghe all'**autoresponsabilità dichiarativa** degli operatori economici. La distinzione tipologica introdotta dall'**art. 101 del D.Lgs. n. 36/2023** separa nettamente il **soccorso integrativo o sanante**, riservato alla documentazione amministrativa generale, dal **soccorso meramente chiarificatore** o correttivo. La formulazione normativa esclude in termini categorici la possibilità di intervenire sull'**offerta tecnica ed economica** attraverso **integrazioni postume** di documenti mancanti. Tale preclusione salvaguarda la **trasparenza della gara** e impedisce che il concorrente negligente possa rimodulare o completare la propria **proposta negoziale** a buste già aperte, eludendo la sequenza concorsuale.

La portata della pronuncia risiede nell'aver ribadito che l'**autovincolo imposto dalla lex specialis** non può essere aggirato facendo leva sul principio del risultato né sull'asserita **preesistenza informatica** del documento privo di caricamento a sistema. L'esigenza di **celerità e tempestività** nella conclusione delle procedure contrattuali, sancita dall'**art. 1 del D.Lgs. n. 36/2023**, presuppone che l'**aggiudicazione** avvenga a favore del concorrente che abbia formulato un'**offerta rituale, completa e giuridicamente vincolante** nei termini prestabiliti. L'**omessa produzione dell'elenco prezzi**, lungi dal degradare a mera irregolarità formale, inficia la radice stessa dell'**impegno contrattuale** assunto verso la pubblica amministrazione.

02. Il fatto processuale e la sequenza dei gradi di giudizio

2.1 — L'omessa allegazione dell'elenco prezzi e l'annullamento in primo grado

La controversia scaturisce dalla **procedura aperta** indetta dal Ministero dell'Interno per l'**affidamento annuale** della fornitura di mangimi, foraggi e generi succedanei destinati ai cavalli della Polizia di Stato presso il Centro Coordinamento dei Servizi a Cavallo e Cinofili di Ladispoli. La **lex specialis di gara** disciplinava minutamente la formazione della **busta economica**: l'art. 14 del disciplinare stabiliva, espressamente a **pena di esclusione**, che l'offerta dovesse comporsi cumulativamente del documento di offerta economica generato automaticamente dalla **piattaforma telematica** e dell'**Allegato 11**, recante gli ulteriori elementi dell'offerta economica. Tale modulo conteneva la puntuale specificazione dei **singoli valori unitari offerti** per ciascuna tipologia di materiale, con la prescrizione che i medesimi non potessero superare i **massimali unitari** prefissati dalla stazione appaltante nella tabella allegata agli atti di gara.

All'esito delle operazioni concorsuali, la prima graduata risultava la società Globalagri S.r.l., la quale tuttavia aveva caricato sul portale telematico il solo documento sintetico generato dal sistema, omettendo totalmente l'inserimento dell'Allegato 11. A fronte di tale carenza documentale, il seggio di gara attivava il **soccorso istruttorio** ex [art. 101 del D.Lgs. n. 36/2023](#), invitando la concorrente a trasmettere il file mancante e procedendo successivamente all'**aggiudicazione definitiva**. Avverso tale determinazione insorgeva la seconda classificata, la ditta individuale Mauro Ciavatta, deducendo la nullità dell'operato dell'amministrazione per violazione della **par condicio** e del **divieto di soccorso integrativo sull'offerta economica**. Il **TAR Lazio, Roma, con la sentenza n. 513 del 9 gennaio 2026²**, accoglieva integralmente il ricorso: i giudici di prime cure rilevavano che, senza l'allegato 11, la stazione appaltante non avrebbe potuto verificare il **rispetto dei massimali unitari** né determinare il **corrispettivo contrattuale** spettante in fase esecutiva.

2.2 — Le tesi dell'appellante tra data certa telematica e pretesa non essenzialità

Proposto appello da parte della società esclusa, la difesa di Globalagri articolava tre motivi di gravame volti a scardinare l'impianto motivazionale della sentenza capitolina. In primo luogo, l'appellante deduceva che l'Allegato 11 integrasse un **mero documento di dettaglio** o di esplicazione, privo di **autonoma efficacia concorrenziale**, atteso che il confronto competitivo si era svolto sul prezzo complessivo a minor ribasso. In tale prospettiva, l'**essenzialità dell'impegno negoziale** avrebbe dovuto circoscriversi all'**importo globale** e agli oneri di sicurezza, relegando l'omesso prospetto a mero corredo contabile la cui regolarizzazione non avrebbe violato la **parità di trattamento** tra gli operatori.

Sotto un secondo profilo, l'appellante faceva leva sulla **tracciabilità digitale** del file, evidenziando che l'allegato recante i **prezzi unitari nell'offerta economica** risultava generato e munito di **firma digitale** in data 17 luglio 2025, ossia anteriormente al termine ultimo di ricezione delle buste telematiche. La **marcatura temporale** avrebbe offerto la prova incontrovertibile dell'assenza di manipolazioni postume, degradando la fattispecie a un mero **errore materiale di caricamento**. Nondimeno, il **Consiglio di Stato**¹ ha disatteso radicalmente tale impostazione, statuendo che la **creazione documentale interna** all'impresa resta priva di rilievo giuridico sino a quando il documento non entri formalmente nella **sfera di conoscibilità della pubblica amministrazione** attraverso il **perfezionamento del deposito telematico**.

03. I prezzi unitari nell'offerta economica e la struttura dell'appalto a misura

3.1 — La natura costitutiva del prezzo unitario per la valutazione di ammissibilità

Il cuore del ragionamento espresso dal **Consiglio di Stato**¹ risiede nella **qualificazione sostanziale della prestazione** dedotta in contratto. Negli **appalti stipulati a corpo**, il **prezzo convenuto** resta fisso e invariabile a fronte della compiuta realizzazione dell'opera o della fornitura, sicché l'**articolazione interna delle singole voci** assume frequentemente valore descrittivo. Al contrario,

quando l'affidamento ha natura di **appalto a misura**, il corrispettivo finale si determina moltiplicando i **prezzi unitari offerti** per le **quantità di beni o servizi** effettivamente somministrati nel corso del rapporto. Ne discende che la **fissazione dei valori per unità di misura** non costituisce un accessorio contabile, bensì il **fulcro genetico dell'impegno obbligatorio**.

L'art. 14 del disciplinare operava un **esplicito autovincolo**: l'amministrazione non si limitava a richiedere un riepilogo aritmetico, ma imponeva che i singoli prezzi non superassero le **soglie massime** definite nella tabella di gara. La produzione dell'Allegato 11 assolveva perciò a una funzione di **controllo preventivo** circa l'**ammissibilità dell'offerta** alla procedura selettiva. Senza il prospetto analitico, la **commissione giudicatrice** era posta nell'impossibilità oggettiva di accertare se il concorrente avesse rispettato i **tetti tariffari** imposti a garanzia della sostenibilità economica. L'incompletezza si traduceva in un'offerta affetta da **indeterminatezza oggettiva**, insanabile con **strumenti partecipativi postumi**.

« **Negli appalti a misura la disarticolazione analitica dei prezzi unitari non funge da mero riepilogo contabile, ma individua la sostanza dell'impegno contrattuale la cui omissione rende la proposta negoziale radicalmente indeterminata.** »

3.2 — L'irrilevanza della marcatura temporale e della data certa ante bando

Un passaggio nodale della decisione attiene al **valore probatorio della data certa** scaturente dalla **firma digitale** apposta sul file prima della scadenza concorsuale. La difesa dell'appellante sosteneva che la **marcatura temporale** escludesse a priori il **rischio di ripensamenti** o aggiustamenti speculativi. Tuttavia, la pronuncia ribadisce la **distinzione ontologica** tra la perfezione interna del documento e la sua **tempestiva trasmissione** nel procedimento selettivo. Il rapporto di gara si fonda sulla **materiale e tempestiva ricezione degli atti** entro il **termine perentorio di scadenza**: la disponibilità del file sul personal computer dell'operatore economico non equivale a **immissione nella sfera di conoscibilità** della stazione appaltante.

Ammettere il soccorso istruttorio sulla scorta della sola **anteriorità cronologica del file** significherebbe trasformare il termine di presentazione in una **scansione meramente indicativa**. Come già evidenziato in sede scientifica nei contributi dedicati a [soccorso istruttorio e perentorietà dei termini](#), la scadenza del bando delimita il **perimetro invalicabile** oltre il quale le offerte non possono più essere integrate né modificate. La **par condicio tra i partecipanti** tutela l'**affidamento legittimo** di chi ha osservato puntualmente le prescrizioni telematiche, impedendo **rimessioni in termini mascherate** da regolarizzazioni formali.

3.3 — Il principio di autoresponsabilità e la disciplina dell'errore materiale

Né l'omissione può trovare riparo nella figura dell'**errore materiale emendabile**. Sul punto, l'orientamento consolidato espresso dal **TAR Veneto, Venezia, sentenza n. 255 del 21 febbraio 2025³**, chiarisce che la **rettifica d'ufficio** è consentita esclusivamente allorché l'errore sia percepibile **ictu oculi** dal contesto dell'atto e la reale volontà sia ricostruibile senza attingere a **fonti aliene all'offerta**. Nel caso in cui l'elenco dei prezzi manchi integralmente, la stazione appaltante non versa dinanzi a un **lapsus calami sanabile**, bensì a un **vuoto contenutistico** non colmabile ex post, in piena conformità con i limiti elaborati dalla giurisprudenza in tema di [soccorso correttivo sull'offerta economica](#).

Nelle procedure a evidenza pubblica gestite tramite piattaforme telematiche, il **principio di autoresponsabilità** grava sul concorrente con particolare pregnanza. Come sancito dal **TAR Emilia-Romagna, Bologna, sentenza n. 271 del 12 febbraio 2025⁴**, chi prende parte a una gara telematica deve sopportare per intero le **conseguenze pregiudizievoli** derivanti da sviste o imperfezioni nel caricamento della documentazione. L'amministrazione non può sopperire alle deficienze strutturali dell'**offerta economica** mediante **indagini esplorative**, né può presumere la volontà dell'offerente al di fuori di quanto oggettivamente manifestato nei **documenti ritualmente trasmessi**.

04. Quadro giurisprudenziale e comparazione applicativa

4.1 — La convergenza dei tribunali regionali sull'invalicabilità del

soccorso economico

L'**approdo interpretativo** cristallizzato dal **Consiglio di Stato**¹ si inserisce in una **linea giurisprudenziale compatta**, che vede i tribunali amministrativi regionali concordi nel blindare l'**offerta economica** da **interventi integrativi postumi**. La pronuncia del **TAR Lazio**² in primo grado aveva anticipato tale rigore, statuendo che la disciplina sull'**evidenza pubblica** non tollera sanatorie quando l'omissione impedisca la **verifica dei vincoli tariffari** posti a base d'asta. Nello stesso solco, il **TAR Veneto**³ ha sancito l'**esclusione del concorrente** che abbia errato l'esposizione delle lavorazioni in economia, negando l'emendabilità dell'offerta priva di **coerenza interna**, mentre il **TAR Emilia-Romagna**⁴ ha confermato l'insanabilità dell'omessa produzione dei **prezzi unitari nell'offerta economica** e degli elementi descrittivi richiesti dagli **allegati di gara**.

Pronuncia / Autorità	Orientamento	Principio Applicativo
Consiglio di Stato n. 6692/2026	Esclusione confermata	L'omessa allegazione dell'elenco prezzi unitari nell'appalto a misura rende l'offerta indeterminata; irrilevante la data certa ante bando.
TAR Lazio n. 513/2026	Soccorso illegittimo	Annullamento dell'aggiudicazione per violazione dell'art. 101: l'elenco prezzi unitari è elemento essenziale per verificare il rispetto dei massimali.
TAR Veneto n. 255/2025	Errore inemendabile	L'errore materiale nell'indicazione dei prezzi unitari è sanabile solo se riconoscibile <i>ictu oculi</i> senza attingere a fonti esterne all'offerta.
TAR Emilia-Romagna n. 271/2025	Autoresponsabilità	Nelle gare telematiche il concorrente sopporta l'onere dell'incompletezza dell'offerta economica; precluso il soccorso integrativo ex comma 3.

4.2 — Difesa nel contenzioso e rilievi critici: quando opera il distinguishing sui prezzi

Nel **contenzioso sugli appalti**, la difesa dell'**operatore economico escluso** può invocare il **soccorso istruttorio** solo se l'**appalto è a corpo** e il prospetto prezzi ha **valore meramente**

rieepilogativo, oppure se l'**errore materiale** è immediatamente riconoscibile **ictu oculi** dai documenti di gara senza ricorrere a **fonti esterne di chiarimento**.

L'operatività del principio di esclusione richiede un'attenta opera di **distinguishing giurisprudenziale**. Qualora la gara preveda un **affidamento interamente a corpo**, senza imposizione di prezzi massimali per singola prestazione, la giurisprudenza ammette talora che la mancata o imperfetta **articolazione delle voci** non travolga l'offerta, ove l'**importo omnicomprensivo** risulti certo e immodificabile. Diversamente, negli **appalti a misura o misti** in cui la *lex specialis* richieda la compilazione dell'elenco prezzi a **pena di esclusione**, l'omissione determina un **vizio genetico insuperabile**.

Sul piano processuale, il **concorrente secondo classificato** che intenda impugnare l'**aggiudicazione disposta previo soccorso illegittimo** ha l'onere di dedurre la violazione dell'[art. 101 del D.Lgs. n. 36/2023](#) e l'**autovincolo del disciplinare**, nel rispetto del **termine decadenziale di trenta giorni** decorrente dalla comunicazione dell'aggiudicazione ex art. 120 c.p.a. A sua volta, la stazione appaltante o l'aggiudicatario resistente non potranno utilmente invocare il **principio di tassatività** di cui all'[art. 10 del D.Lgs. n. 36/2023](#): tale canone attiene ai **requisiti soggettivi di moralità e qualificazione**, lasciando intatto il potere-dovere della pubblica amministrazione di escludere le **offerte oggettivamente incomplete o difformi** ex [art. 70, comma 4, del D.Lgs. n. 36/2023](#).

05. Conclusioni e bilancio sistematico

La pronuncia in commento consolida un **principio di fondamentale equilibrio** per il diritto degli appalti pubblici: l'**efficienza della committenza** non può essere perseguita a discapito della **certezza e della trasparenza** dell'azione amministrativa. La perentorietà con cui il **Consiglio di Stato** ha escluso la **sanabilità postuma** dell'omessa produzione dei **prezzi unitari nell'offerta economica** delimita con chiarezza i confini tra l'**integrazione documentale** e la vera e propria **rimodulazione dell'offerta**. Quando la legge di gara qualifica l'elenco dei valori unitari come **parte integrante ed essenziale** dell'impegno contrattuale, la sua mancanza priva la proposta della **determinatezza oggettiva** prescritta a tutela dell'amministrazione e degli altri concorrenti.

In questa prospettiva, i **principi del risultato e della fiducia** declinati negli artt. 1 e 2 del D.Lgs. n. 36/2023 trovano una corretta e **matura applicazione sistematica**. Essi non possono operare come **clausole di salvaguardia generalizzata** a favore dell'operatore negligente, né possono condurre alla **disapplicazione officiosa** delle regole certe stabilite dal bando. Per le imprese che partecipano alle

gare pubbliche, la decisione costituisce un severo monito all'osservanza del **principio di autoresponsabilità**: la corretta composizione e trasmissione della documentazione economica resta **onere esclusivo del concorrente**, sul quale ricadono le **conseguenze espulsive** derivanti da omissioni non rimediabili mediante **soccorso istruttorio**.

Approfondimenti correlati su Metodo Giuridico

Soccorso istruttorio e offerta economica: il limite dei prezzi unitari (Diritto Amministrativo)

Soccorso istruttorio correttivo e offerta economica: le regole (Diritto Amministrativo)

Soccorso istruttorio e termine perentorio: limiti del risultato (Diritto Amministrativo)

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 1](#) — Principio del risultato nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici.

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 2](#) — Principio della fiducia nell'azione delle stazioni appaltanti e degli operatori economici.

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 10](#) — Principio di tassatività delle cause di esclusione dalle procedure di gara.

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 70, comma 4](#) — Inammissibilità delle offerte non conformi ai documenti di gara.

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 91, comma 5](#) — Obbligo di corredare le offerte della documentazione prescritta dalla lex specialis.

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 101](#) — Soccorso istruttorio e divieto di integrazione o sanatoria dell'offerta economica.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, sentenza n. 6692 del 22 settembre 2026** — Esito: respinge l'appello confermando l'illegittimità del soccorso istruttorio sull'elenco dei prezzi unitari nell'appalto a misura. Punto: par. 4.1.
2. **TAR Lazio, Roma, sentenza n. 513 del 9 gennaio 2026** — Esito: accoglie il ricorso e annulla l'aggiudicazione per omessa produzione dell'elenco prezzi unitari richiesto a pena di esclusione. Punto: par. 3.
3. **TAR Veneto, Venezia, sentenza n. 255 del 21 febbraio 2025** — Esito: respinge il ricorso confermando l'esclusione dell'offerta per errore inemendabile sui prezzi unitari dei lavori in economia. Punto: par. 2.
4. **TAR Emilia-Romagna, Bologna, sentenza n. 271 del 12 febbraio 2025** — Esito: rigetta il ricorso ribadendo l'inapplicabilità del soccorso istruttorio all'offerta economica incompleta nelle gare telematiche. Punto: par. 5.



Giovanni Ercole Moscarini

Avvocato del Foro di Roma

Esercita nel diritto civile e nel diritto amministrativo. Sulla rivista Metodo Giuridico analizza l'evoluzione normativa e gli orientamenti giurisprudenziali nelle due materie.