



DELIBERA N. 514 del 22 dicembre 2025

Oggetto

Istanza di parere congiunta per adesione ex art. 220, co. 1, del d.lgs. n. 36/2023 – OE istante: ... *omissis* ... – S.A.: Città Metropolitana di Napoli - Bando L032-2025 - Procedura telematica aperta per l'affidamento dell'appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica per i lavori di messa in sicurezza e adeguamento a norme di sicurezza presso il Convitto Nazionale Vittorio Emanuele II - Piazza Dante Napoli - CUP H65B18002340003 - CIG B84CC9B48D - Importo a base di gara: euro 1.195.114,83

UPREC-PRE-0378-2025-L-PREC

Riferimenti normativi

Art. 92 del d.lgs. n. 36/2023

Parole chiave

Appalto – Lavori – Interpretazione *lex specialis*

Lex Specialis – Interpretazione letterale - Sopralluogo – Sopralluogo facoltativo – Richiesta tardiva – Conseguenze

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 22 dicembre 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere relativa alla procedura per l'affidamento del contratto indicato in oggetto, acquisita con prot. n. 141474 del 10.11.2025;

VISTA l'adesione della Stazione appaltante depositata in atti il 11.11.2025;

CONSIDERATO che l'istante contestava la legittimità del provvedimento di esclusione del 03.11.2025, disposto dalla Stazione appaltante, a motivo della mancata effettuazione del sopralluogo, sostenendo che «*in nessuna clausola della lex specialis di gara era prevista l'obbligatorietà a pena di esclusione del sopralluogo*» e che lo stesso, «*in data 21.10.2025, dunque prima del termine di scadenza per la presentazione dell'offerta, fissato al 30.10.2025, chiedeva di effettuare il sopralluogo, nel rispetto delle formalità previste dalla Stazione*

appaltante (in aggiunta al sopralluogo autonomamente eseguito) e tale richiesta veniva negata perché considerata tardiva». L'odierno istante, che aveva presentato in ogni caso la propria offerta, veniva escluso in quanto: «non ha effettuato il sopralluogo, previsto come obbligatorio all'art. 8 del Capitolato speciale, in ragione della specificità dell'appalto, in quanto indispensabile alla formulazione dell'offerta ai sensi dell'art.92 del d.lgs. 36/2023, pena l'inammissibilità della stessa. Si dà altresì atto che l'operatore non ha rispettato le modalità di richiesta del sopralluogo riportate nel par. 11 del disciplinare di gara e ribadite dal RUP con nota RU 155204 del 23.10.2025, notificata in pari data». Poiché all'istanza di annullamento in autotutela presentata, la Stazione appaltante riscontrava con esito negativo, l'istante proponeva istanza di precontenzioso in merito alla legittimità delle previsioni di gara e dell'esclusione disposta;

VISTA la documentazione di gara depositata in atti e, in particolare:

- l'art. 11 del disciplinare (Sopralluogo) che prevedeva: *«È possibile effettuare il sopralluogo inoltrando apposita richiesta»*, indicando le relative formalità necessarie alla richiesta stessa;
- l'art. 8 del Capitolato speciale, secondo cui *«in ragione della specificità dell'appalto, si considera necessaria la visita dei luoghi in quanto indispensabile alla formulazione dell'offerta ai sensi dell'art.92 del d.lgs. 36/2023. Le modalità di sopralluogo sono riportate nel disciplinare di gara»*;
- le note pubblicate in piattaforma che, rinviando all'art. 11 del disciplinare, ribadivano le modalità di effettuazione del sopralluogo;
- i chiarimenti Quesito 2025.133427 e Quesito 2025.133420, entrambi relativi alla eventuale natura obbligatoria del subappalto, ai quali la Stazione appaltante riscontrava: *«Come indicato all'art. 8 del Capitolato speciale, in ragione della specificità dell'appalto, si considera necessaria la visita dei luoghi in quanto indispensabile alla formulazione dell'offerta ai sensi dell'art.92 del d.lgs. 36/2023, pena l'inammissibilità dell'offerta. Le modalità del sopralluogo sono riportate nel disciplinare di gara»*;

VISTO il provvedimento di esclusione contestato;

VISTO il vigente Regolamento in materia di pareri di precontenzioso;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato il 13.11.2025;

VISTA le memorie della Stazione appaltante del 11.11.2025 e del 14.11.2025, con le quali la stessa ribadiva la legittimità del proprio operato, rappresentando che l'art. 8 del Capitolato Speciale d'Appalto *«qualificava il sopralluogo come un obbligo ineludibile, data la specificità e complessità tecnica dell'intervento; la natura degli interventi (messa in sicurezza e adeguamento normativo di un edificio storico/complesso) rendeva infatti il sopralluogo un passaggio indispensabile, discrezionalmente stabilito in ragione della previsione di cui all'art. 92 co. 1 del Codice. Tale obbligo è stato ribadito e dettagliato nell'art. 11 del Disciplinare di Gara, che ne ha statuito - in ossequio alle disposizioni del Bando Tipo ANAC - le modalità esecutive e, soprattutto, il termine perentorio per la relativa richiesta. [...] Sin dalla data di pubblicazione della procedura di gara (19.09.2025), anche sulla scheda pubblica del Portale gare telematiche, è stata evidenziata la necessità del sopralluogo ai sensi dell'art. 11 del disciplinare. Nei riscontri ai quesiti pubblicati in*



data 23.09.2025 si ribadisce che “Come indicato all'art. 8 del Capitolato speciale, in ragione della specificità dell'appalto, si considera necessaria la visita dei luoghi in quanto indispensabile alla formulazione dell'offerta ai sensi dell'art.92 del d.lgs. 36/2023, pena l'inammissibilità dell'offerta. Le modalità del sopralluogo sono riportate nel disciplinare di gara”. [...] Data la pubblicazione degli atti di gara dal 19.09.2025, nel rispetto dei principi di congruità e proporzionalità (cfr. delibera ANAC n. 234 del 03.06.2025), i termini sono stati così fissati: - il termine per la richiesta di sopralluogo è stato fissato al 16.10.2025, ore 12:00; - il termine per le richieste di chiarimenti è fissato al 22.10.2025, ore 12.00; - il termine ultimo per l'invio delle offerte è stato fissato per il giorno 30.10.2025, ore 8.00. [...]». Il numero degli operatori che hanno osservato il termine per la richiesta di sopralluogo, effettuandolo, è pari a ventuno, mentre due concorrenti avrebbero presentato istanza tardiva. Specificamente, secondo la Stazione appaltante, la disposizione del Capitolato prevedeva chiaramente «la necessità del sopralluogo, rinviando al disciplinare di gara per le modalità di richiesta ed effettuazione, in completa omogeneità e continuità con i documenti di gara approvati e pubblicati» e, pertanto, «non si evince alcuna “evidente ambiguità” nelle prescrizioni di gara tali invocare il principio del favor participationis di cui agli orientamenti richiamati nell'istanza» ed il fatto che il concorrente non avesse ottemperato alla richiesta di sopralluogo nelle modalità e tempi previsti, ne avrebbe legittimamente determinato l'esclusione dalla procedura, in quanto l'accoglimento di una richiesta tardiva sarebbe stato «in contrasto con il principio di risultato, con il principio di tempestività e di non aggravamento dell'azione amministrativa, nonché con i principi di semplificazione del procedimento amministrativo”, ledendo al contempo il principio della par condicio posto a tutela dei concorrenti diligenti»;

VISTA la memoria di replica dell'istante del 18.11.2025, in cui si ribadiva l'illegittimità dell'operato della Stazione appaltante;

CONSIDERATO che la questione controversa sottoposta all'Autorità attiene alla legittimità di un provvedimento di esclusione per mancata effettuazione del sopralluogo e ponga, definita la cornice giuridica della previsione ex art. 92 del d.lgs. n. 36/2023, la necessità di una valutazione in ordine alla interpretazione della *lex specialis*, quale presupposto logico della soluzione della controversia in esame;

VISTO il contenuto dispositivo dell'art. 92, del d.lgs. 36/2023, che il costante orientamento interpretativo riconosce rimettere alla discrezionalità della Stazione appaltante la decisione relativa alla necessità del sopralluogo;

VISTO che il Bando-tipo ANAC n. 1/2023 all'art. 11 prevede, tra le clausole opzionali, la possibilità di sancire l'obbligatorietà del sopralluogo, «*previa indicazione delle ragioni che ne hanno determinato l'obbligatorietà*» (cfr. in tal senso, ANAC, delibera n. 234 del 03.06.2025) e che la relativa Nota illustrativa stabilisce che: «*rientra nella discrezionalità della Stazione appaltante fissare la calendarizzazione del sopralluogo, dovendo la stessa poter organizzare la propria attività in modo da non distogliere i propri dipendenti dalle normali attività per periodi di tempo imprecisati*», evidenziando «*che tale calendarizzazione dovrà essere effettuata nel rispetto della par condicio e dell'anonimato dei partecipanti*» e che «*dovrà contemperare, da un lato, l'esigenza di garantire la massima partecipazione alla gara, evitando di fissare date di sopralluogo troppo vicine alla data di*



pubblicazione del bando (ciò che potrebbe costituire una violazione del principio di proporzionalità e del termine di partecipazione alla gara); dall'altro, l'esigenza di garantire un lasso di tempo dopo lo svolgimento del sopralluogo che possa considerarsi congruo per la formulazione dell'offerta, evitando di fissare date troppo vicine al termine finale per la presentazione della domanda» (cfr., in tal senso, anche ANAC, delibera n. 51 del 26.03.2024);

CONSIDERATO che, con delibere n. 35 del 05.02.2025 e n. 234 del 03.06.2025, l'Autorità, in linea con quanto sancito dalla giurisprudenza amministrativa, ha ribadito il principio secondo cui il sopralluogo finalizzato alla predisposizione di un'offerta rappresenta un *«adempimento di carattere strumentale finalizzato a garantire il puntuale rispetto delle prescrizioni imposte dalla legge di gara e ha altresì un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare una proposta contrattuale consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto (cfr. Cons. St., IV, 09.06.2023, n. 5671). L'obbligo di sopralluogo, strumentale a una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, è infatti funzionale alla migliore valutazione degli interventi da effettuare in modo da formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica (Cons. St., V, 19.02.2018 n. 1037)»*. È stato anche sottolineato che l'obbligo di sopralluogo è finalizzato proprio ad una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi: tale verifica può, dunque, dirsi funzionale anche alla redazione dell'offerta, onde incombe sull'impresa l'onere di effettuare tale sopralluogo con la dovuta diligenza, in modo da poter modulare la propria offerta sulle concrete caratteristiche dei locali (*ex multis*, Cons. St., VI, 06.12.2024, n. 9783; ANAC, delibera n. 35 del 05.02.2025). Infine, è stato chiarito che, qualora la *lex specialis* contempli l'obbligatorietà del sopralluogo con determinate modalità ai fini della presentazione dell'offerta, l'omissione di tale adempimento si configura come un'ipotesi di carenza sostanziale dell'offerta e del suo contenuto (cfr. TAR Campania, VI, 25.07.2024, n. 4387; ANAC, delibera n. 35 del 05.02.2025);

CONSIDERATO che, con delibera n. 421 del 18.09.2024, l'Autorità ha anche affermato che *«qualora la Stazione appaltante, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia fissato un termine entro il quale effettuare il sopralluogo e tale termine non appaia lesivo della concorrenza in quanto non manifestamente incongruo, la richiesta della visita dei luoghi tardivamente presentata dall'impresa deve ritenersi inammissibile»*. Con riferimento alla sua calendarizzazione, è stato inoltre evidenziato che le informazioni acquisite in sede di sopralluogo obbligatorio, in quanto necessarie ai fini della formulazione di una offerta informata e consapevole, sono da considerarsi alla stregua di informazioni complementari della *lex specialis*, sulle quali ciascun candidato dovrebbe essere posto nella condizione di formulare quesiti e richiedere informazioni supplementari entro il termine ultimo indicato dal bando (cfr. ANAC, delibere n. 421/2024; n. 280 del 20.06.2023; n. 22 del 13.01.2021);

CONSIDERATO che, se da un lato grava sulla Stazione appaltante l'obbligo di indicare in modo chiaro e percepibile i requisiti previsti ai fini della partecipazione a una gara, dall'altro il soggetto che decide di prendervi parte opera quale soggetto professionalmente qualificato e deve comportarsi con la diligenza da lui normativamente esigibile. Ne discende che, mentre la Stazione appaltante ha l'onere di chiarire nella disciplina di gara l'effettiva portata e natura dei requisiti



richiesti, spetta all'operatore economico, in ossequio al principio di autoresponsabilità, quale precipitato degli obblighi di buona fede e correttezza, assumere una condotta confacente alla diligenza che viene richiesta a chi riveste una determinata qualifica professionale. Pertanto, sulla base di tali principi, è stato sostenuto che in presenza di una previsione di gara chiara per l'effettuazione del sopralluogo a pena di esclusione, una condotta difforme da parte del concorrente viola il requisito posto a pena di esclusione e il principio di *par condicio* dei concorrenti e di autoresponsabilità (cfr. TAR Campania, n. 4387/2024; ANAC, delibera n. 35/2025);

RICOSTRUITA tale cornice giuridica relativa all'art. 92 e alle sue applicazioni operative, appare evidente che, qualora si sia in presenza di una previsione di gara chiara per l'effettuazione del sopralluogo a pena di esclusione, una condotta difforme da parte del concorrente violi il requisito posto a pena di esclusione e il principio di *par condicio* dei concorrenti e di autoresponsabilità. Ne consegue che, ai fini della risoluzione della questione controversa sottoposta all'Autorità, si ponga la necessità di una verifica preliminare delle condizioni di gara previste in merito al sopralluogo e sulla presenza di una chiara previsione sancente il sopralluogo come obbligatorio, ovvero di una possibile ambiguità e/o contraddittorietà nella formulazione della *lex specialis*;

RILEVATO che al riguardo, nel caso di specie, dalla lettura di tutta la documentazione di gara si evince che l'obbligatorietà del sopralluogo, sostenuta dalla Stazione appaltante, è prevista esplicitamente dal Capitolato e dai Chiarimenti, mentre la formulazione linguistica del Disciplinare è espressa in termini di possibilità/facoltà e non di obbligo. Tale circostanza non consente di poter ascrivere la fattispecie in controversia all'ipotesi di una chiara previsione di gara prevedente l'effettuazione del sopralluogo obbligatorio a pena di esclusione per effetto della quale una condotta difforme da parte del concorrente ne consenta la legittima esclusione;

RILEVATO che con riferimento al principio della gerarchia delle fonti delle procedure evidenziali, la giurisprudenza amministrativa, (cfr. da ultimo, Cons. St., V, 13.02.2024 n. 1439) ha chiarito che, nell'ambito dell'autonomia e della peculiare funzione dei relativi atti indittivi, si assegna al bando la fissazione delle regole di gara, al disciplinare l'enucleazione dei dettagli procedurali, e al capitolato la sola eventuale integrazione delle disposizioni del bando, di regola con particolare riferimento agli aspetti tecnici, anche in funzione dell'assumendo vincolo contrattuale (tra tante, Cons. St., V, 30.08.2022 n. 7573);

RITENUTO di dover richiamare il costante e unanime orientamento ermeneutico, espresso da ultimo in TAR Lazio, Roma, 06.03.2025 n. 4807 (e giurisprudenza ivi richiamata) nonché dall'Autorità nella delibera n. 159 del 24.02.2021, secondo cui «*costituisce vero e proprio ius receptum giurisprudenziale quello per cui nelle gare d'appalto vige il principio interpretativo che vuole privilegiata, a tutela dell'affidamento delle imprese, l'interpretazione letterale del testo della lex specialis, dalla quale è consentito discostarsi solo in presenza di una sua obiettiva incertezza (occorre infatti evitare che il procedimento ermeneutico conduca all'integrazione delle regole di gara palesando significati del bando non chiaramente desumibili dalla sua lettura testuale) e che l'interpretazione della lex specialis soggiace, come per*

tutti gli atti amministrativi, alle stesse regole stabilite per i contratti dagli articoli 1362 e ss. c.c., tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale. Nel privilegiare il criterio letterale, qualora sia possibile addivenire a due interpretazioni, deve in ogni caso essere privilegiata l'interpretazione più coerente con lo scopo del servizio richiesto, cioè con gli obiettivi perseguiti dalla stazione appaltante nell'affidamento del servizio. In ogni caso, a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola della lex specialis di gara (una avente quale effetto l'esclusione dalla gara e l'altra tale da consentire la permanenza del concorrente), non può legittimamente aderirsi all'opzione che, ove condivisa, comporterebbe l'esclusione dalla gara, dovendo essere favorita l'ammissione del più elevato numero di concorrenti, in nome del principio del favor participationis e dell'interesse pubblico al più ampio confronto concorrenziale. Nella documentazione di gara, il bando, il disciplinare di gara e il capitolato speciale d'appalto, ciascuno con una propria autonomia e peculiare funzione nell'economia della procedura (il primo fissando le regole della gara, il secondo disciplinando il procedimento di gara ed il terzo integrando eventualmente le disposizioni del bando, di norma in relazione agli aspetti tecnici, anche in funzione dell'assumendo vincolo contrattuale), mentre costituiscono nel complesso la lex specialis ed hanno natura vincolante per concorrenti e stazione appaltante, operano, nei rispettivi rapporti, in una relazione di gerarchia differenziata con prevalenza del contenuto del bando di gara, mentre le disposizioni del capitolato speciale possono soltanto integrare, ma non modificare le prime»;

RITENUTO pertanto che, nel caso di specie, la formulazione linguistica in termini di possibilità di cui all'art. 11 del Disciplinare e l'espressione di cui all'art. 8 del Capitolato Speciale d'Appalto che *«considera necessaria la visita di luoghi in quanto indispensabile alla formulazione dell'offerta»* potrebbe aver ingenerato confusione in alcuni operatori economici in merito all'intenzione della Stazione appaltante di considerare obbligatorio il sopralluogo; al riguardo, in ossequio ai richiamati principi, non può trovare accoglimento l'argomentazione della Stazione appaltante relativa proprio a tale previsione del Capitolato, dal momento che, secondo i principi richiamati, le relative disposizioni possono soltanto integrare, ma non modificare quelle del Bando e del Disciplinare, che, nel caso di specie, si esprimeva invece in termini di possibilità;

RITENUTO che un tale effetto modificativo non può neanche essere ascritto ai Chiarimenti – anch'essi richiamati dall'Amministrazione - tenuto conto del consolidato e pacifico orientamento della giurisprudenza amministrativa, da ultimo espresso nella sentenza Cons. St., III, 26.10.2023 n. 9254, secondo cui *«i chiarimenti resi dalla Stazione appaltante nel corso della procedura di gara sono ammissibili purché non modifichino la disciplina dettata per lo svolgimento della gara, cristallizzata nella lex specialis, avendo i medesimi una mera funzione di illustrazione delle regole già formate e predisposte dalla disciplina di gara, senza alcuna incidenza in termini di modificazione o integrazione delle condizioni della procedura selettiva (Cons. St., V, 07.09.2022, n. 7793; III, 07.01.2022, n. 64; VI, 02.03.2017, n. 978; III, 13.01.2016, n. 74; 20.04.2015, n. 1993; VI, 15.12.2014, n. 6154). I chiarimenti della Stazione appaltante possono, infatti, costituire interpretazione autentica con cui l'Amministrazione spiega la propria volontà provvedimentale (Cons. St., III, 07.02.2018, n. 781), meglio delucidando le*



previsioni della lex specialis (Cons. St., III, 22.01.2014, n. 290; IV, 2.01.2013, n. 341): ciò è tuttavia consentito soltanto nelle ipotesi in cui non sia ravvisabile un conflitto tra le chiarificazioni fornite dall'Amministrazione ed il tenore delle clausole chiarite (Cons. St., IV, 14.04.2015, n. 1889), in caso di contrasto dovendo darsi prevalenza alle clausole della lex specialis e al significato desumibile dal tenore delle stesse, per quello che oggettivamente prescrivono (Cons. St., V, 05.09.2023, n. 8176; III, 28.09.2020, n. 5708). I chiarimenti non sono invece ammissibili allorquando, mediante l'attività interpretativa, si giunga ad attribuire a una disposizione del bando un significato e una portata diversa o maggiore rispetto a quella che risulta dal testo, in quanto in tema di gare d'appalto le uniche fonti della procedura sono costituite dal bando di gara, dal capitolato e dal disciplinare, unitamente agli eventuali allegati: ne consegue che i chiarimenti auto-interpretativi della Stazione appaltante non possono né modificarle né integrarle, assumendo le previsioni della legge di gara carattere vincolante per la Commissione giudicatrice (Cons. St., V, 23.09.2015, n. 4441); dette fonti devono essere interpretate e applicate per quello che oggettivamente prescrivono, senza che possano acquisire rilevanza atti interpretativi postumi della Stazione appaltante. Con i chiarimenti non sono, dunque, possibili operazioni manipolative, potendo essi solo contribuire, con un'operazione di interpretazione del testo, a renderne chiaro e comprensibile il significato o la ratio, violandosi altrimenti il rigoroso principio formale della lex specialis, posto a garanzia dei principi di cui all'art. 97 Cost. (Cons. St., V, 02.09.2019, n. 6026)» (cfr., in tal senso, Cons. St. n. 9254/2023, cit.; nonché, Cons. St., IV, 27.12.2023 n. 11198; V, 02.01.2024 n. 50; 10.07.2024 n. 6188);

RITENUTO che, come ribadito dall'Autorità con delibera n. 147 del 20.03.2024, in caso di modifiche significative ai documenti di gara, tali da incidere sulla platea degli operatori economici potenzialmente interessati a partecipare alla procedura o da modificare l'esito della gara, la Stazione appaltante sia tenuta alla ripubblicazione degli atti di gara e alla riapertura di tutti i termini previsti dalla *lex specialis* per la partecipazione. Specificamente, l'Autorità, richiamando anche l'orientamento formatosi in vigenza della normativa previgente (cfr. anche ANAC, delibera n. 5 dell'11.03.2023), sottolineava che «*in presenza di modifiche sostanziali, opera il cd. principio del contrarius actus, in forza del quale dette modifiche devono avvenire con le stesse forme di pubblicità osservate in precedenza dalla Stazione appaltante per la pubblicazione del bando di gara*», tramite una riapertura dei termini per la presentazione delle offerte, «*non essendo sufficiente una mera proroga del termine originario, al fine di evitare discriminazioni partecipative e distorsioni della concorrenza, in violazione del principio fondamentale di tutte le procedure concorsuali consistente nella tutela della par condicio. La riapertura dei termini va intesa non solo come slittamento del termine per la presentazione delle offerte ma anche come automatica riapertura degli altri termini eventualmente previsti dalla lex specialis (es. il termine per effettuare il sopralluogo)*» (cfr. ANAC, delibere n. 5/2023 e n. 147/2024 cit.; n. 53 del 08.02.2023 e i precedenti ivi richiamati);

CONSIDERATO che costituisce *ius receptum* il principio in base al quale le regole stabilite discrezionalmente dalla Stazione appaltante negli atti di gara, in quanto poste a garanzia dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento, vincolano non solo i concorrenti, ma la stessa Amministrazione, tenuta all'osservanza di quelle prescrizioni, con la duplice conseguenza che ne è impedita



la successiva disapplicazione e la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni (cfr. Cons. St., V, 23.11.2020 n. 7257; 05.03.2020 n. 1604; III, 05.11.2019 n. 7595; V, 17.07.2017 n. 3502; V, 13.09.2016 n. 3859; Ad. plen. 25.04.2014 n. 9; ANAC delibere n. 226 del 04.03.2020; n. 1084 del 21.11.2018). In altre parole, per il principio dell'autovincolo, l'Amministrazione, *«non conserva alcun margine di discrezionalità nella concreta attuazione delle clausole di gara, non potendo disapplicarle neppure nel caso in cui talune di esse risultino inopportunamente o incongruamente formulate, salva, naturalmente, la possibilità di far luogo, nell'esercizio del potere di autotutela, all'annullamento del bando, esigendo la tutela dell'affidamento dei destinatari una interpretazione che dia prevalenza alle espressioni letterali ed escluda ogni procedimento ermeneutico in funzione integrativa diretto a evidenziare pretesi significati generativi di incertezze nell'applicazione (Cons. St., 19.09.2011, n. 5282; IV, 05.10.2005, n. 5367; V, 30.08.2005, n. 4413; 15.04.2004, n. 2162)»* (cfr. da ultimo, CGAS Regione Siciliana, Sez. Giur., 27.05.2025, n. 399);

RITENUTO che, nel caso di specie, le argomentazioni rappresentate dalla Stazione appaltante non possano trovare accoglimento in ragione del fatto che il Disciplinare di gara disciplinava l'effettuazione del sopralluogo in termini di possibilità e non di obbligo, mentre il Capitolato Speciale d'Appalto e i Chiarimenti lo prevedevano come obbligatorio. Conseguentemente, da un lato la possibile ambiguità della *lex specialis*, e dall'altro la portata dei Chiarimenti volta a specificare la natura obbligatoria del sopralluogo, con possibile effetto non interpretativo bensì modificativo della legge di gara, hanno potenzialmente prodotto una contraddittorietà della disciplina di gara che non può, per i richiamati principi, tra cui il rigoroso principio formale della *lex specialis*, posto a garanzia dei principi di cui all'articolo 97 Cost. e il principio dell'autovincolo, produrre come effetto l'esclusione di un concorrente che abbia seguito una delle due interpretazioni possibili della *lex specialis*;

RITENUTO che, nel caso di specie, qualora la Stazione appaltante avesse voluto attribuire valore obbligatorio al sopralluogo, come sembra dall'intenzione manifestata nel Capitolato e nei Chiarimenti e come ribadito nelle memorie difensive, avrebbe dovuto, in attuazione del potere discrezionale che l'ordinamento le riconosce e come chiaramente indicato anche nel Bando tipo (dalla stessa richiamato), esplicitamente indicarlo all'art. 11 del Disciplinare di gara, utilizzando linguisticamente una formulazione in termini di obbligo e non di facoltà. Peraltro, la contraddizione tra Disciplinare e Capitolato avrebbe semmai dovuto essere risolta con ripubblicazione della *lex specialis* e non con l'uso dei Chiarimenti;

RITENUTO che, in virtù del principio dell'autovincolo, la Stazione appaltante non può pertanto, in tale fase della procedura, escludere il concorrente per non aver svolto il sopralluogo, tardivamente richiesto. Infatti, l'impianto giuridico sopra ricostruito prevede, in materia di sopralluogo, solo due possibili vie, *tertium non datur*: o il sopralluogo è obbligatorio e allora si apre tutto il filone interpretativo, ampiamente ricostruito dall'Autorità e dalla giurisprudenza amministrativa, in merito alla necessità di sua effettuazione e al conseguente necessario rispetto delle relative tempistiche perentorie, purché congrue, previste dalla Stazione appaltante (vedi, *ex multis* delibera ANAC n. 406 del 15.10.2025); oppure il sopralluogo è facoltativo e allora il suo mancato espletamento non può costituire motivo di



esclusione, neanche sotto il profilo del rispetto delle tempistiche previste dalla Stazione appaltante;

RITENUTO, pertanto che, nel caso di specie, stante la possibile contraddittorietà della *lex specialis*, in attuazione del principio di interpretazione letterale della stessa, del principio di autovincolo e della necessità, in caso di ambiguità linguistica, di fornire la lettura che favorisca il principio del risultato e quello di *favor participationis*, la *lex specialis* non possa essere interpretata come statuente un obbligo chiaro, esplicito e incondizionato di sopralluogo, tale da legittimare l'esclusione del concorrente che non vi abbia adempiuto;

Il Consiglio

ritiene, pertanto, per tutte le motivazioni e le argomentazioni che precedono e limitatamente ai profili di merito oggetto di trattazione, che l'operato della Stazione appaltante di interpretare la *lex specialis* come prevedente l'obbligo di sopralluogo e disporre conseguentemente l'esclusione del concorrente che non lo abbia svolto, chiedendolo tardivamente, costituisca violazione dei principi generali in materia di contratti pubblici. La Stazione appaltante è, pertanto, tenuta a riammettere il concorrente escluso dalla gara.

Ai sensi dell'articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, qualora la Stazione appaltante non intendesse conformarsi al parere dovrà comunicare, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che potrà proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 24 dicembre 2025
Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente