

Pubblicato il 17/03/2026

N. 02213/2026REG.PROV.COLL.

N. 09255/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 9255 del 2025, proposto da Mfr s.r.l., in proprio e quale mandataria di costituendo Rti con Erreci Segnaletica s.r.l.u. ed Effetre Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B11113CCD7, rappresentata e difesa dall'avvocato Ferdinando Ciancio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autostrade per l'Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Gentile, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sebino, 29;

nei confronti

Gubela s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola de Marco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

S.i.a.s.s. s.p.a., S.i.o.s.s. s.r.l., Edil San Felice s.p.a., non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 13986/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Autostrade per l'Italia s.p.a. e di Gubela s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 Cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2026 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Ciancio, Gentile e de Marco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando di gara pubblicato il 13 maggio 2024, Autostrade per l'Italia s.p.a. - Aspi indiceva procedura aperta *ex art* 71 d.lgs n. 36 del 2023 per la stipulazione di accordi quadro di durata quadriennale per lavori di manutenzione della segnaletica orizzontale e dei piedritti delle gallerie lungo l'intera rete autostradale di competenza delle Direzioni di Tronco II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX della stessa Aspi.

In relazione al lotto 2 del tronco III della procedura risultava aggiudicataria l'Ati capeggiata da Gubela s.p.a.

Avverso detta aggiudicazione e gli altri atti di gara proponeva ricorso Mfr Segnaletica s.r.l., impresa seconda classificata in graduatoria, deducendo: 1) l'illegittima modifica dell'offerta operata dalla controinteressata in sede di giustificativi dell'anomalia; 2) l'illegittima mancata esclusione della controinteressata, che si sarebbe avvalsa di altra impresa che aveva partecipato come concorrente per un altro lotto di gara.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza di Aspi e di Gubela, respingeva il ricorso.

Riteneva il giudice di primo grado, per quanto di rilievo: che non era ravvisabile nella specie una modifica dell'offerta di portato escludente, essendosi l'aggiudicataria limitata a rimodulare la quantificazione di singole voci inerenti alle spese generali e all'utile di impresa senza incidere sull'impianto essenziale dell'offerta alla luce del tenore della *lex specialis*, considerato del resto che l'utile residuo risultava capiente al fine di garantire la sostenibilità economica dell'offerta e che il ridotto ammontare delle spese generali risultava non ingiustificato alla luce delle specifiche modalità organizzative del cantiere, non rilevando peraltro neppure il (ridotto) scostamento della percentuale di tali spese rispetto all'indicazione prevista dall'art. 31 all. I.7 d.lgs. n. 36 del 2023 per i prezziari utilizzati dalle stazioni appaltanti; che non rilevava la partecipazione dell'ausiliaria anche quale autonoma concorrente in altro lotto, considerato che ciascun lotto coincideva con una procedura di gara autonoma rispetto agli altri lotti, ancorché disciplinata dalla medesima *lex specialis*.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello Mfr deducendo *error in iudicando* in relazione al primo motivo di ricorso: violazione e falsa applicazione dell'art. 31 all. I.7 d.lgs n. 36 del 2023; modifica dell'offerta economica; inammissibilità; eccesso di potere per carente istruttoria e travisamento dei fatti; difetto assoluto di motivazione; illogicità manifesta.

4. Resistono al gravame Aspi e Gubela, chiedendone la reiezione.

5. All'udienza pubblica del 26 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con unico motivo di gravame, l'appellante si duole dell'errore che avrebbe commesso il Tar nel respingere la censura con cui Mfr aveva dedotto in primo grado l'illegittima modifica dell'offerta dell'Ati Gubela in relazione alla voce inerente alle "spese generali", oltreché a quella relativa agli utili.

Nella specie, i giustificativi esporrebbero un'inammissibile modifica dell'entità delle spese generali pari al 7%, con incongruità, oltreché incertezza e indecifrabilità, dell'offerta economica.

D'altra parte, lo stesso art. 31 all. I.7 d.lgs. n. 36 del 2023 prevede che le spese generali dovrebbero rappresentare una percentuale compresa fra il 13% e il 17%, nella specie non rispettata dalla Mfr in sede di giustificativi.

In tale contesto, l'ingiustificata modifica delle spese generali e della voce di utile rappresenterebbe un espediente per giustificare complessivamente un'offerta non determinata, né seria e attendibile; ciò in un contesto in cui la disciplina di legge non prevede per l'accordo quadro un regime di verifica dell'offerta diverso rispetto all'affidamento di un normale appalto di lavori.

Sotto altro profilo, non potrebbe ritenersi legittima una modifica dell'offerta finalizzata a "far quadrare i conti" in sede di verifica di anomalia, nella specie in funzione del mantenimento della sostenibilità di quattro voci di prezzo, specificamente elencate dall'appellante, una delle quali (relativa a "*Imbiancatura post-idroscarifica dei piedritti delle gallerie [...]*") rimasta peraltro non sostenibile.

1.1. Il motivo non è condivisibile.

1.1.1. Occorre premettere che, come emerge dalla documentazione in atti, l'Ati Gubela indicava nella propria offerta spese generali per € 751.212,00 e un utile pari al 10%, corrispondente all'importo di € 538.872,73, come evidenziato dalla stessa appellante.

Successivamente, in sede di giustificativi dell'anomalia, la stessa Gubela indicava spese generali per € 497.812,00 e un utile in percentuale pari al 5%, corrispondente all'importo di € 282.266,67, come pure dedotto dall'appellante.

In tale contesto, va osservato che il disciplinare di gara indicava specificamente quali fossero le voci che costituivano elementi essenziali e immodificabili dell'offerta economica (alla quale le spese generali afferivano), esponendo che "*La busta digitale*

‘C – Offerta Economica’ dovrà necessariamente contenere, a pena di esclusione, i seguenti elementi:

a) Ribasso percentuale, al netto di Iva, nonché degli oneri per la sicurezza dovuti a rischi da interferenze. Verranno prese in considerazione fino a tre cifre decimali; b) la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro [importi e dati di cui alla sezione ‘C – Costi di gestione’, voce ‘c) - spese per la sicurezza nell’ambito delle spese generali’ dell’allegato VOA_W_03 Tabella spese generali] [...]

c) la stima dei costi della manodopera [importi e informazioni di cui all’allegato ‘VOA_W_04 Tabella costi manodopera’]” (cfr. disciplinare di gara, art. 18).

Proprio in ordine alla voce inerente alla “spese generali” il disciplinare precisava poi che “*relativamente all’allegato di cui sopra, è ritenuta a pena di esclusione solamente la mancata compilazione dei campi di cui alla sezione ‘C – Costi di gestione’, voce ‘c) – spese per la sicurezza nell’ambito delle spese generali’; pertanto, la mancata e/ o incompleta compilazione dei restanti campi dell’allegato non sarà ritenuta fattispecie di esclusione dalla gara*”.

Il che è sufficiente a escludere la fondatezza delle doglianze di parte appellante. Secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, infatti, “*nell’ambito di una gara pubblica, nel corso del procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta è ammissibile in termini generali una modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche per porre rimedio a originari e comprovati errori di calcolo (Cons. Stato, Sez. V, 16 febbraio 2023, n. 1624). Invero, l’immodificabilità dell’offerta economica attiene esclusivamente al complessivo corrispettivo richiesto ed eventualmente a quelle specifiche voci che la lex specialis impone di precisare, mentre le altr[e] voci di costo sono elementi che restano nella piena disponibilità dell’offerente e che possono essere modificati sia in sede di chiarimenti e giustificazioni, sia nel corso dell’esecuzione del rapporto, rientrando tale potere nella libertà negoziale ed imprenditoriale” (Cons. Stato, V, 29 luglio 2025, n. 6710; 7 gennaio 2026, n. 106; 29 gennaio 2026, n. 746).*

In tale contesto, “*in sede di procedimento di verifica dell’anomalia, è pacificamente ammessa la progressiva ripermimetrazione, nella dialettica della fase giustificativa, dei parametri di costo, con*

compensazione delle precedenti sottostime e sovrastime, sia per porre rimedio a originari errori di calcolo, sia, più in generale, in tutti i casi in cui l'entità dell'offerta economica rimanga immutata (Cons. di Stato, sez. III, 31 maggio 2022, n. 4406; sez. V, 2 agosto 2021, n. 5644)" (Cons. Stato, IV, 9 febbraio 2026, n. 1022; 2 dicembre 2025, n. 9484).

Coerentemente, "*nell'ambito del contraddittorio che va assicurato nel sub-procedimento in esame, a fronte dell'immodificabilità dell'offerta economica nel suo complesso, sono tuttavia modificabili le relative giustificazioni, e in particolare sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto (Cons. Stato, III, 31 maggio 2022, n.4406; V, 2 agosto 2021, n. 5644; id. 15 luglio 2021, n. 5334; Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1449; V, 8 gennaio 2019, n. 171)*" (Cons. Stato, n. 9484 del 2025, cit.; Id., V, 17 ottobre 2025, n. 8080; 29 aprile 2025, n. 3632).

Nel caso di specie, emerge dallo stesso tenore letterale del disciplinare di gara come la voce delle spese generali, al di là dell'elemento inerente alle "*spese per la sicurezza*" - qui in sé non rilevante - potesse essere persino omessa (o indicata in modo incompleto) senza che ciò incidesse sull'ammissione del concorrente alla gara.

Il che vale a confermare che la voce in esame non configurava un elemento essenziale dell'offerta, né sul profilo prestazionale - inerente cioè al *contenuto* vero e proprio della proposta tecnica od economica dell'operatore - né in funzione delle valutazioni rimesse all'amministrazione (cfr. peraltro Cons. Stato, V, 30 settembre 2021, n. 6560, ove si esclude che tale voce costituisca per legge elemento essenziale dell'offerta).

Per questo, la voce era di suo liberamente modulabile nei limiti e agli effetti suindicati.

Né rileva, in diverso senso, il richiamo all'art. 3.3 del CSA, laddove afferma che "*Per quanto concerne le spese generali, inerenti ai lavori oggetto del presente Appalto, le stesse corrispondono all'incidenza indicata dall'Appaltatore in sede di gara nell'elaborato 'VOA W*

01b' e determinato analiticamente nell'elaborato 'VOA W 03'" e che "Di conseguenza le spese generali sono da ritenersi oggetto di approfondita valutazione in sede di offerta in cui, per ognuno degli oneri oggetto del presente capitolato nonché del Contratto nella sua interezza, è stato considerato un costo complessivo come esplicitato in calce all'allegato 'VOA W 03'".

Le previsioni sono infatti affiancate da altre in cui si pone in risalto che *"Il documento 'VOA W 03' identifica le così dette spese generali dell'Appalto; pertanto, le stesse non potranno costituire oggetto di richiesta di adeguamento, ristoro o indennizzo nessuna ulteriore voce non prevista in sede di offerta e successivamente quantificata dall'Appaltatore come da capoverso precedente.*

L'Appaltatore, nell'ambito della propria offerta, indipendentemente dallo loro allocazione, valuta e tiene conto di tutti i costi diretti (esecuzione dell'opera) e indiretti (esecuzione e gestione dell'opera) per l'esecuzione dei lavori tutti. Dichiaro, pertanto, di aver ben chiaro l'obiettivo proprio nonché tutte le disposizioni e obbligazioni nei confronti della Committente e di tenere in debita considerazione tutti gli effetti (costi) prodotti dagli stessi".

Emerge dunque chiaramente come ben altro sia il significato (e l'obiettivo) delle disposizioni evocate, le quali vogliono escludere che l'affidatario possa invocare adeguamenti, indennizzi od altri ristori in relazione a tale voce dell'offerta: come subito dopo posto in risalto, infatti, *"A mezzo della propria offerta [...] l'Appaltatore si assume ogni rischio in caso di incapienza, dell'aliquota di spese generali ivi determinata, rispetto alle previsioni, costituendo altresì il limite massimo del rimborso e/ o ripianamento e/ o risarcimento a qualsiasi titolo reclamati dall'Appaltatore, da valutarsi con riferimento alla natura delle voci esposte, ovvero se costi variabili o fissi [...]"*.

Ma ciò in alcun modo vale a immutare la previsione di cui all'art. 18 del disciplinare - la quale esclude le spese generali dal contenuto proprio dell'offerta - o incidere sul principio per cui è sempre consentita, in sede di giustificativi, la modifica di singole voci di costo purché rimangano invariati il corrispettivo e le specifiche voci che la *lex*

specialis impone eventualmente di indicare, quali integranti il contenuto della proposta del concorrente.

In tale contesto, non è ravvisabile alcun profilo d'incertezza o indecifrabilità dell'offerta dell'Ati Gubela, né tanto meno rileva, di suo, il fatto che l'art. 31, comma 2, lett. b), all. I.7 d.lgs. 36 del 2023 indichi una percentuale variabile tra il 13% e il 17% per le «*spese generali*», «*a seconda della importanza, della natura, della durata e di particolari esigenze dell'intervento*»: la previsione è rivolta infatti alle stazioni appaltanti, ai fini della predisposizione del computo metrico estimativo, e non assume rilievo di per sé sulla valutazione di anomalia, rimessa come di consueto a giudizio sintetico e globale dell'amministrazione «*insindacabile in sede giurisdizionale salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato renda palese l'inattendibilità complessiva del giudizio o dell'offerta*» (Cons. Stato, V, 8 gennaio 2026, n. 137 e richiami *ivi*), ciò che non è desumibile di suo dal suddetto scostamento.

Non suscettibili di favorevole apprezzamento sono poi le doglianze con cui l'appellante correla la variazione apportata alle spese generali con le sottostime di altre voci di costo, le quali sarebbero rimaste scoperte in assenza della suddetta variazione (e, in un caso, sarebbero peraltro comunque prive di copertura): da un lato, infatti, tali censure sono di per sé non rilevanti una volta escluso che sia effettivamente ravvisabile, nella specie, una modifica dell'offerta con effetto escludente (su cui cfr. *retro*); dall'altro, nella misura in cui volte a contestare la sostenibilità economica dell'offerta in relazione alle voci prese ad esame dall'appellante, le stesse sono inammissibili giacché non contenute nel ricorso di primo grado, come correttamente eccepito dalle resistenti, e impingenti su un profilo - inerente, appunto, all'attendibilità del giudizio di sostenibilità economica dell'offerta espresso dall'amministrazione, in funzione delle suddette voci - ben diverso da quello relativo alla modifica del contenuto dell'offerta ritualmente censurato dall'interessata.

2. In conclusione, per le suesposte ragioni, l'appello va respinto, con assorbimento delle altre eccezioni preliminari sollevate dalle resistenti.

2.1. Le spese di lite vanno poste a carico dell'appellante, secondo criterio di soccombenza, e liquidate nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge;

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di lite, che liquida nella misura di € 5.000,00, oltre accessori di legge, in favore di ciascuna appellata costituita.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE
Alberto Urso

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO