

Pubblicato il 15/07/2026

N. 05732/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01712/2026 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 numero di registro generale 1712 del 2026, proposto da Edilsap S.r.l. in proprio e in qualità di mandataria R.T.I. con Lupo Rocco S.r.l. e Eco Costruzioni 7 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B6D1E60E90, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Sterrantino, Sergio Santoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Societa' Infrastrutture Milano Cortina 2026 S.p.a. Simico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Isam S.r.l., non costituita in giudizio;

Ecoedile S.r.l. in Qualità di Mandataria con S.E.C.A.P. S.p.A. e Due Esse Impianti S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e

difesa dagli avvocati Giovanni Borney, Rosario Scalise, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 20932/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ecoedile S.r.l. in Qualità di Mandataria con S.E.C.A.P. S.p.A. e Due Esse Impianti S.r.l. e di Società Infrastrutture Milano Cortina 2026 S P A Simico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2026 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Sterrantino, Santoro, Celani in delega di Borney e Scalise, e l'Avvocato dello Stato De Bonis;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Edilsap s.r.l. (d'ora in poi anche semplicemente Edilsap) in proprio e nella qualità di mandataria del R.T.I. in epigrafe indicato impugnava, con ricorso introduttivo innanzi al Tar per il Lazio, il provvedimento di aggiudicazione adottato dalla Società infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 (Simico) all'esito della procedura aperta per l'affidamento dei lavori di realizzazione dell'opera B03.0 «Ristrutturazione Trampolino 1956 e Braciere» nel comune di Cortina d'Ampezzo.

1.1. La gara per cui è causa (procedura CIG B6D1E60E90) prevedeva un importo a base d'asta pari a € 7.283.517,22, di cui € 6.408.333,17 per lavori soggetti a ribasso ed € 875.184,05 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso.

1.2. Edilsap presentava la propria offerta formulando un ribasso percentuale del 32,467% ed indicando separatamente in € 2.385.779,27 i costi della manodopera, ovvero nel medesimo importo stimato dalla stazione appaltante.

1.2.1. All'esito dell'apertura delle buste, la società ricorrente, risultando ad un primo esame che avesse formulato la migliore proposta economica, era posizione prima in graduatoria.

1.2.2. Il responsabile unico del procedimento (R.u.p.), pertanto, avviava la verifica dell'anomalia e, considerato che la ricorrente aveva mantenuto immutato il costo preventivato per la manodopera, domandava lumi circa un ribasso del 48,277% dell'importo dei lavori: Edilsap riscontrava la nota, rilevando che la percentuale di ribasso del 32,467% era riferita all'importo dei (soli) lavori, al netto del costo della manodopera che, in tesi, non doveva intendersi soggetto a ribasso secondo quanto previsto dalla *lex specialis* di gara. Seguiva anche un'audizione dell'operatore economico che ribadiva la propria tesi, non condivisa dal R.u.p..

1.2.3. Il seggio di gara, prendendo atto dell'effettivo intendimento della società odierna ricorrente, rideterminava il ribasso, evidenziando come esso fosse pari al 20,38%: ciò imponeva una riformulazione della graduatoria, all'esito della quale risultava primo classificato il R.T.I. con mandataria Ecoedile S.r.l..

2. Seguiva pertanto il provvedimento di aggiudicazione in favore di detto R.T.I. che veniva impugnato innanzi al T.a.r. per il Lazio, unitamente agli atti presupposti, dall'odierna appellante.

La ricorrente lamentava in sintesi la violazione degli artt. 41 e 108 del codice dei **contratti pubblici** nonché la violazione della *lex specialis* di gara (art. 3.2 del disciplinare) atteso che il ribasso del 32,467%, offerto dalla ricorrente andava riferito unicamente all'importo dei lavori, ossia scomputato dei costi per la manodopera, che erano stati indicati nel medesimo importo stimato

dalla stazione appaltante: pertanto, il ricalcolo operato dal R.u.p. prima (48,277%) e poi dalla commissione giudicatrice (20,38%) era da considerarsi illegittimo.

2.1. Si costituivano in resistenza la società Simico e la società mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese aggiudicatario dei lavori, istando per il rigetto del ricorso.

2.2. Parte ricorrente presentava, inoltre, un'istanza di autotutela con cui chiedeva l'esclusione della società Isam, terza classificata, atteso che essa avrebbe indicato costi della manodopera superiori a quelli previsti nel disciplinare di gara: a tale nota, Simico rispondeva esprimendo dei dubbi circa l'utilità di un'eventuale esclusione della Isam (considerata la sua collocazione alla fine della graduatoria) ed evidenziando come gli artt. 41, 108 e 110 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 non impongano alcuna verifica nell'ipotesi in cui l'operatore economico intenda retribuire il fattore produttivo lavoro in maniera migliore rispetto a quanto stimato dalla stazione appaltante.

2.3. Quest'ultima nota veniva impugnata con ricorso per motivi aggiunti innanzi al T.a.r. capitolino.

3. Il T.a.r. ha respinto sia il ricorso introduttivo che il ricorso per motivi aggiunti con la sentenza in epigrafe indicata.

4. Avverso tale sentenza Edilsap ha interposto appello, formulando, in cinque motivi, le seguenti censure:

1) In via preliminare: *Error in procedendo*. Omessa pronuncia sul motivo di ricorso relativo alla violazione della *lex specialis* (art. 3.2 del disciplinare di gara). Violazione dell'art. 112 c.p.c.;

2) In via ulteriormente preliminare: *Error in procedendo et in indicando*. Nullità della sentenza per violazione 4 dell'art. 112 c.p.c., dell'art. 111 Cost. e dei principi del giusto processo. Vizio di motivazione inammissibile per

travisamento delle censure mosse (c.d. “copia-incolla”).

3) *Error in iudicando*. Erronea interpretazione e violazione dell’art. 41, comma 14, d.lgs. 36/2023 e della *lex specialis* di gara (art. 3.2 disciplinare). Travisamento dei fatti, illogicità manifesta e violazione dei principi di immutabilità dell’offerta, *par condicio. competitorum* e legittimo affidamento.

4) *Error in iudicando*. Erronea interpretazione degli artt. 108 e 110 d.lgs. 36/2023. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti. Manifesta illogicità;

5) In via gradata e subordinata: domanda di risarcimento del danno per equivalente ai sensi degli artt. 30 e 124 c.p.a..

4.1. Si sono costituite la società Simico e la società mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese aggiudicatario dei lavori, istando per il rigetto dell’appello.

5. La causa è stata trattenuta in decisione all’esito dell’udienza pubblica del 21 maggio 2026

DIRITTO

6. Viene in decisione l’appello avverso la sentenza del T.a.r. in epigrafe indicata che ha respinto il ricorso introduttivo proposto dall’odierna appellante avverso il provvedimento di aggiudicazione in favore del R.T.I. con mandataria Ecoedile S.r.l., risultato primo classificato della gara per l’affidamento dei lavori di realizzazione dell’opera B03.0 «Ristrutturazione Trampolino 1956 e Braciare» nel comune di Cortina d’Ampezzo, nonché il ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto la nota con cui si era disattesa la richiesta di autotutela formulata dalla ricorrente, con riferimento alla richiesta di esclusione della terza classifica che, in tesi, influenzando sulle medie dell’anomalia, avrebbe comportato che l’offerta della ricorrente dovesse in ogni caso considerarsi come la migliore.

7. Come esposto nella parte in fatto il provvedimento di aggiudicazione aveva fatto seguito al subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta avviato nei confronti di Edilsap - risultata inizialmente prima in graduatoria tenendo conto del ribasso formulato in offerta - nel corso del quale si era appreso che la stessa aveva inteso formulare detto ribasso escludendo dallo stesso i costi della manodopera, in tesi indicati nella *lex specialis* di gara come esclusi dall'importo soggetto a ribasso.

Seguiva pertanto il ricalcolo da parte della stazione appaltante del ribasso da intendersi applicabile all'offerta del R.T.I. con mandataria Edilsap, all'esito del quale la stessa risultava collocata seconda in graduatoria, preceduta dal R.T.I. con mandataria Ecoedile S.r.l..

8. Il primo giudice ha disatteso il ricorso introduttivo - fondato sul rilievo che il ribasso non andasse applicato, ai sensi della *lex specialis* di gara, ai costi della manodopera, per cui doveva considerarsi corretto il ribasso formulato da Edilsap - condividendo l'ermeneusi dell'art. 41 comma 14 del codice dei **contratti pubblici** proposta dalla parte resistente e dalla società controinteressata in quanto avallata da una giurisprudenza consolidata, evidenziando che l'indicazione di un unico ribasso percentuale sia perfettamente legittima, in quanto necessaria per l'attribuzione dei punteggi in sede di valutazione dell'offerta economica, precisando altresì che la formula algebrica, riportata al punto 22 del disciplinare di gara presupponeva che il ribasso fosse espresso con un unico numero razionale.

8.1. Il Tar ha altresì precisato che, avallando la tesi dell'esponente, risulterebbe incomprensibile la necessità di indicazione dei costi della manodopera, prescritta oltre che dal disciplinare anche dall'art. 108, comma 9 del codice dei **contratti pubblici**. Difatti, se tali oneri economici fossero un elemento rigido esogeno, ossia fissato in maniera vincolante dalla stazione appaltante, non si

comprenderebbe la ragione della loro indicazione nell'offerta, potendo quest'ultima sempre essere integrata in base a quanto previsto in modo espresso dal bando. Inoltre, diverrebbe superfluo l'ultimo periodo della disposizione in esame: infatti, se i costi della manodopera fossero interamente predeterminati dalla stazione appaltante, non sarebbe chiaro quale prova potrebbe desumersi dalla più efficiente organizzazione aziendale dimostrata dall'operatore economico.

Il primo giudice ha pertanto evidenziato che la disciplina codicistica avrebbe la funzione di garantire una congrua retribuzione, semplificando il processo di verifica dell'anomalia dell'offerta economica, attraverso la circoscrizione della discrezionalità nella valutazione della stessa. Difatti, rendendo separata l'indicazione dei costi della manodopera, la stazione appaltante avrebbe l'immediata evidenza di quanto l'operatore economico suppone di dover corrispondere per tale fattore produttivo: qualora fosse superiore a quanto indicato nel bando, *nulla quaestio*; viceversa, nell'ipotesi opposta l'impresa dovrebbe dimostrare che tali minori oneri siano giustificati dalla più efficiente organizzazione aziendale.

In altri termini, si tratterebbe, secondo il giudice di *prime cure*, di una presunzione relativa, superabile per mezzo di una specifica prova indicata direttamente dalla legge.

Da ciò, secondo il primo giudice, la legittimità dell'operato della stazione appaltante che aveva evidenziato che l'importo a base di gara era pari a € 7.283.517,22, di cui € 6.408.333,17 per lavori soggetti a ribasso ed € 875.184,05 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso: questi ultimi, quindi, non erano da considerare nella formulazione del ribasso, rimanendo solamente € 6.408.333,17 da assoggettare a ribasso.

Su tale importo, parte ricorrente aveva offerto un ribasso del 32,467%: il

risultato era quindi € 4.327.739,64.

Tale importo era stato reputato anormalmente basso (tenendo conto del solo importo relativo ai lavori vi sarebbe un ribasso effettivo del 48,277%, attesa la mancata modifica del costo della manodopera); d'altronde, lo stesso operatore economico, in sede di verifica dell'offerta, aveva precisato che qualora si intendesse il ribasso nei termini prospettati dalla stazione appaltante «l'esecuzione dell'appalto non sarebbe economicamente sostenibile».

Il ribasso proposto dall'impresa ricorrente si era però sviluppato in maniera differente, giungendo ad un risultato (in valore assoluto) ben superiore a quello pocanzi riportato: difatti, avendo scorporato il costo dalla manodopera dall'importo a base d'asta, si era riferito il ribasso percentuale a tale resto. Invero, sottraendo ad € 6.408.333,17, l'importo di € 2.385.779,27 (ossia il costo della manodopera), si giungeva ad € 4.022.553,90, su cui applicare il ribasso del 32,467% giungendo ad € 2.716.551,33: sommando quindi il costo della manodopera (€ 2.385.779,27), si arrivava ad € 5.102.330,60 che era effettivamente quanto dichiarato in sede di audizione durante la verifica dell'anomalia (€ 5.977.514,65, comprensivi degli oneri per la sicurezza).

Pertanto il primo giudice ha evidenziato come fosse *ictu oculi* evidente che tale importo non fosse il risultato dell'applicazione di un ribasso del 32,467%, bensì del 20,38% dell'importo a base d'asta ribassabile (difatti, € 5.102.330,60 è il risultato di un ribasso del 20,38% sulla base di gara fissata in € 6.408.333,17).

Il giudice di *prime cure* ha pertanto ritenuto corretto l'operato della stazione appaltante, evidenziando che il seggio di gara, per garantire il *favor participationis*, aveva preferito, in luogo dell'esclusione, considerare l'effettiva volontà dell'operatore economico e, partendo dagli importi in valore assoluto, calcolare la percentuale di ribasso effettivamente proposta, pari al 20,38%.

Solo in tal modo era stato possibile d'altronde rendere omogenee le offerte formulate e quindi compararle.

9. Il giudice di *prime cure*, prescindendo da eventuali questioni di inammissibilità, ha altresì respinto il ricorso per motivi aggiunti, con cui era stata censurata la mancata esclusione della Isam, terza classificata per non essere stata la sua offerta sottoposta a verifica di anomalia nonostante l'indicazione di costi per la manodopera ingiustificatamente elevati; circostanza che, in tesi attorea, *«incideva sulla serietà e sull'equilibrio complessivo dell'offerta, potendo celare una sottostima di altre voci di costo o una ripartizione artificiosa delle componenti di prezzo»*.

Ha al riguardo evidenziato come non ricorressero i presupposti per avviare il subprocedimento di verifica dell'anomalia, ai sensi dell'art. 110 del codice, essendosi la Isam classificata per ultima e non imponendo il codice la verifica di anomalia laddove i costi della manodopera siano superiori a quelli stimati dalla stazione appaltante. Inoltre nell'ipotesi di specie Isam aveva formulato un ribasso percentuale inferiore a quello dell'odierna ricorrente (rispettivamente 4,89% contro 20,38%): da ciò l'assenza di qualsivoglia ragione giuridica per procedere alla verifica di anomalia (anche ai sensi dell'art. 28 disciplinare di gara).

10. Edilsap ha censurato la parte motivazionale della sentenza di *prime cure* con cui si è respinto il ricorso introduttivo con i primi tre motivi di appello.

11. Gli stessi vanno esaminati in ordine logico.

12. Ciò posto, possono essere esaminati congiuntamente, in quanto fondati su presupposti connessi il primo e il terzo motivo.

12.1. Con il primo motivo l'appellante deduce che la sentenza impugnata sarebbe viziata da un palese *error in procedendo* per omessa pronuncia, in violazione dell'art. 112 c.p.c., su uno specifico e autonomo motivo di ricorso

dedotto in primo grado.

Con il ricorso introduttivo l'odierna appellante aveva dedotto, quale vizio centrale e assorbente, la violazione della *lex specialis* di gara, e in particolare dell'art. 3.2 del Disciplinare, il quale, dopo aver scorporato i costi della manodopera, statuiva in modo perentorio e inequivocabile che tali costi «non sono soggetti a ribasso». Si era argomentato che tale clausola, quale legge inderogabile della procedura, vincolasse la Stazione appaltante e i concorrenti, precludendo qualsiasi ribasso su tale voce di costo e, a maggior ragione, qualsiasi manipolazione d'ufficio dell'offerta che avesse reintrodotta un ribasso su di essa.

Infatti la sentenza si era interamente concentrata sull'interpretazione della norma generale di cui all'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023, concludendo che tale disposizione non renderebbe i costi della manodopera un importo "fisso ed imm modificabile" e che l'indicazione nel bando sarebbe una mera "stima" ribassabile dal concorrente.

Il primo giudice, in tesi attorea, avrebbe dovuto valutare se, a prescindere dalla portata generale dell'art. 41, comma 14, la stazione appaltante fosse o meno vincolata dalla propria stessa autolimitazione.

Né potrebbe ritenersi che vi sia stata una pronuncia implicita di rigetto da parte del primo giudice.

La statuizione del T.a.r. sulla generale ribassabilità dei costi della manodopera, ai sensi dell'art. 41, comma 14 del codice dei **contratti pubblici** infatti, non sarebbe assolutamente incompatibile con l'accoglimento del motivo basato sulla *lex specialis*. Anzi, la giurisprudenza pacificamente riconosce che la stazione appaltante, nell'esercizio della propria discrezionalità, può imporre regole più stringenti di quelle previste dalla legge, purché non in contrasto con essa.

Edilsap ha quindi riproposto il motivo in tesi non esaminato, evidenziando che a pag. 12 il disciplinare di gara, al punto 3.2, aveva specificato, sottolineandolo in grassetto, che i costi della manodopera non erano soggetti a ribasso.

12.2. Con il terzo motivo di appello Edilsap lamenta che il giudice di *prime cure* aveva rigettato il primo e principale motivo di ricorso, con cui si censurava l'illegittima manipolazione della sua offerta, sulla base di un'interpretazione dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023 che si palesava non solo errata in diritto, ma anche in palese contrasto con la *lex specialis* di gara, legge inderogabile tra le parti.

Il T.a.r. aveva completamente ignorato la volontà espressa dalla concorrente e, soprattutto, il tenore letterale della *lex specialis*. Il disciplinare di gara, in più punti, stabiliva un regime che derogava alla generale ribassabilità dei costi della manodopera, auto-vincolando la Stazione appaltante.

Anche l'art. 18 del disciplinare, nel descrivere il contenuto dell'offerta economica, dopo aver previsto l'indicazione del ribasso e dei costi della manodopera, statuiva: “*I costi della manodopera indicati nel presente Disciplinare di Gara non sono ribassabili...*”.

Sebbene la clausola proseguisse citando l'art. 41, comma 14 del codice, la sua formulazione iniziale esprimeva una chiara e perentoria volontà della S.A. di fissare tale importo.

L'art. 22 del disciplinare, dedicato al metodo di attribuzione del punteggio economico, era ancora più esplicito e inequivocabile: “*La valutazione dell'offerta economica sarà effettuata sulla base del ribasso percentuale proposto sull'importo per l'esecuzione dei lavori, a base di gara, al netto degli oneri di sicurezza; resta inteso che i costi della manodopera non sono soggetti a ribasso*”. A fronte di tali chiarissime previsioni, che costituiscono *lex specialis* inderogabile, il R.T.I. Edilsap si era scrupolosamente attenuto alle regole: formulando un ribasso percentuale del

32,467% e, separatamente indicando costi della manodopera pari a € 2.385.779,27, ovvero l'importo esatto stimato dalla S.A. e definito come “non soggetto a ribasso”, manifestando così la chiarissima volontà di applicare lo sconto solo sulla parte lavori, come prescritto.

Il giudice di *prime cure*, dunque, aveva errato nel ritenere che l'operato della S.A. fosse una mera correzione finalizzata a garantire il favor participationis. Al contrario, si era trattato di una vera e propria manipolazione e sostituzione della volontà negoziale della concorrente, in palese violazione del principio di immodificabilità dell'offerta.

L'affermazione del T.A.R. (§ 29) secondo cui sarebbe “*ictu oculi evidente che tale importo non sia il risultato dell'applicazione di un ribasso del 32,467% bensì del 20,38%*”, in tesi attorea sarebbe suggestiva ma fallace.

L'unica cosa *ictu oculi* evidente era che la stazione appaltante aveva applicato una regola di calcolo diversa da quella prevista dal disciplinare e dichiarata dalla concorrente, manipolando il risultato. La stessa S.A., inizialmente, aveva contestato un ribasso “effettivo” del 48,277%, a riprova della estrema confusione generata dal suo stesso operato illegittimo.

13. I motivi sono destituiti di fondamento.

13.1. Ed invero, anche a voler ritenere che il giudice di primo grado, come lamentato nel primo motivo, non abbia esaminato espressamente l'autonomo motivo concernente l'interpretazione della *lex specialis* – circostanza da escludersi avendo il primo giudice fatto riferimento alla formula algebrica riportata al punto 22 del disciplinare di gara - tale situazione non sarebbe comunque idonea a determinare l'accoglimento dell'appello.

Secondo il consolidato orientamento del Consiglio di Stato, infatti, nel processo amministrativo l'art. 101 c.p.a. deve essere coordinato con il principio dell'effetto devolutivo dell'appello, in forza del quale il giudice di

secondo grado è investito della piena cognizione del rapporto controverso e può integrare o correggere la motivazione della sentenza impugnata, senza che eventuali carenze argomentative di quest'ultima assumano rilievo invalidante. È stato infatti affermato che, una volta devoluta la questione al giudice d'appello, questi è chiamato a riesaminare integralmente il *thema decidendum*, superando eventuali insufficienze motivazionali della decisione appellata (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2025, n. 3191; 13 settembre 2024, n. 7570; 26 aprile 2021, n. 3308).

13.2. Ciò posto, le censure articolate nei due motivi sono destituite di fondamento.

13.3. Occorre premettere che, secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza, l'interpretazione della *lex specialis* di gara non può limitarsi al dato letterale della singola clausola, ma deve avvenire secondo i criteri ermeneutici dettati dagli artt. 1362 e 1363 c.c., che impongono una lettura sistematica dell'intero atto, coordinando tra loro tutte le disposizioni che lo compongono. Come recentemente ribadito da questa sezione, le clausole della legge di gara devono interpretarsi le une per mezzo delle altre, attribuendo a ciascuna il significato risultante dal complessivo impianto dell'atto, anche quando una singola espressione appaia, isolatamente considerata, di immediata comprensione (Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2026, n. 3162 che - rinviando a Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2024, n. 5871 che richiama Cass. civ., Sez. III, 9 novembre 2020, n. 25090 - ha ricordato come la giurisprudenza oggi dominante ritenga sia necessario procedere al coordinamento delle varie clausole, prescritto dall'art. 1363 c.c., anche quando il senso letterale di una di esse non sia equivoco, posto che tale espressione, con il fondamentale criterio ermeneutico ad esso ispirato, va riferita all'intera formulazione della dichiarazione negoziale, in ogni sua parte e in ogni parola

che la compone, senza limitazione ad una parte soltanto, qual è la singola clausola).

13.4. Nel caso di specie l'appellante attribuisce rilievo decisivo all'autonoma previsione contenuta nell'art. 3.2 del disciplinare e ripetuta sia nell'art. 18 che nell'art. 22 della medesima *lex specialis* secondo cui i costi della manodopera *“non sono soggetti a ribasso”*.

13.5. Tale clausola – reiterata negli articoli indicati - tuttavia, non può essere letta isolatamente.

Lo stesso art. 3.2. del disciplinare prevedeva infatti che l'importo complessivo a base di gara fosse pari ad euro 7.283.517,22 e che tale importo comprendesse sia i lavori a misura sia quelli a corpo, all'interno dei quali risultavano già inclusi i costi della manodopera, precisando che *“ai sensi di quanto previsto dall'articolo 41, comma 14, del Codice, il costo della manodopera risulta stimato in € 2.385.779,27 come dal “Quadro di incidenza della manodopera” del progetto esecutivo dell'intervento in oggetto. Tale costo della manodopera non è soggetto a ribasso. Tuttavia, il medesimo articolo 41, comma 14, del Codice prevede che: “Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale”, Pertanto, nel caso in cui l'operatore economico esponga un costo della manodopera inferiore a quello stimato dalla Stazione appaltante, ne dovrà fornire adeguata giustificazione e verrà verificato dalla Stazione appaltante ai sensi dell'art. 110 del Codice”*

Tale ultima previsione è a sua volta reiterata nell'art. 18 del Disciplinare.

La *lex specialis* di gara, pertanto, nel richiamare espressamente l'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023, recepiva il modello normativo delineato da tale disposizione e non introduceva alcuna autonoma disciplina derogatoria.

Ciò è ampiamente confermato dal rilievo che il medesimo art. 3.2, alla lettera a) includeva *expressis verbis* il costo della manodopera nell'importo per

l'esecuzione dell'appalto, ribassabile nel suo complesso [*a. IMPORTO PER L'ESECUZIONE DELL'APPALTO, a base d'asta, composto da: - € 1.020.687,83 per lavori "a misura" (inclusi € 352.424,89 per i costi della manodopera, non soggetti a ribasso); - € 5.387.645,34 per lavori "a corpo" (inclusi soggetto a ribasso € 6.408.333,17 € 2.033.354,38 per i costi della manodopera, non soggetti a ribasso) IMPORTO RIBASSABILE*], distinguendolo chiaramente da quello della lett b) non ribassabile [*b)IMPORTO DEGLI ONERI DELLA SICUREZZA non soggetti a ribasso IMPORTO COMPLESSIVO (a+b) € 875.184,05 € 7.283.517,22 (Tabella – Importo dell'appalto)].*

13.5.1. Appare pertanto chiaro come le clausole della *lex specialis* di gara, interpretate nel loro complesso, fossero del tutto coerenti con la previsione dell'art. 41, comma 14, del codice dei **contratti pubblici**, come interpretata dalla giurisprudenza, valorizzata dal primo giudice.

13.6. Sul punto la giurisprudenza di questo Consiglio è ormai consolidata nell'affermare che detto disposto normativo non ha affatto introdotto un regime di non ribassabilità dei costi della manodopera.

13.6.1. Con la sentenza 19 novembre 2024, n. 9255 questa sezione ha evidenziato che, dal combinato disposto degli artt. 41, 108 e 110 del Codice dei **contratti pubblici**, emerge la possibilità per l'operatore economico di incidere anche sui costi della manodopera, purché sia successivamente in grado di dimostrare, nell'ambito della verifica di anomalia, che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale e che risultano rispettati i minimi salariali. La medesima pronuncia ha sottolineato che l'obbligo di indicare separatamente i costi della manodopera sarebbe privo di significato ove tali costi fossero realmente sottratti in modo assoluto alla dinamica concorrenziale del ribasso.

13.6.2. I medesimi principi sono stati successivamente ribaditi dalle sentenze

della sezione 29 aprile 2025, n. 3611 e 2 luglio 2025, n. 5712, le quali hanno chiarito che i costi della manodopera continuano a fare parte dell'importo a base di gara e che la loro separata indicazione risponde ad esigenze di trasparenza e tutela dei lavoratori, senza incidere sulla determinazione della base economica dell'affidamento soggetta a ribasso.

13.6.3. Particolarmente significativa è poi la sentenza della sezione, 23 ottobre 2025, n. 8225 che ha chiarito che:

- a) il ribasso percentuale va calcolato sull'intero importo posto a base d'asta, comprensivo dei costi della manodopera;
- b) l'indicazione separata di tali costi consente all'operatore economico di manifestare alla stazione appaltante se intenda applicare il ribasso anche alla componente della manodopera ovvero alle sole altre voci economiche dell'appalto;
- c) quando il concorrente indica un importo della manodopera identico a quello stimato dalla stazione appaltante manifesta la volontà di non ribassare quella specifica componente, fermo restando che la percentuale di ribasso va calcolata sull'intero importo a base d'asta, comprensivo del costo della manodopera.

13.6.4. Tale approdo è stato ulteriormente confermato dalla recente sentenza Cons. Stato, sez. III, 1° aprile 2026, la quale ha espressamente affermato che i costi della manodopera fanno parte della base di gara e che i concorrenti sono chiamati a formulare il ribasso complessivo sull'intero importo dell'appalto, non essendo consentito considerare la sola quota al netto della manodopera.

13.7. Alla luce di tale quadro interpretativo non può condividersi l'assunto dell'appellante secondo cui la stazione appaltante sarebbe stata vincolata ad escludere i costi della manodopera dalla base sulla quale determinare il ribasso percentuale.

13.8. La clausola che richiama la non ribassabilità della manodopera – reiterata nei diversi articoli del disciplinare richiamati da parte appellante (artt. 3.2, 18 e 22) - deve infatti essere coordinata con tutte le ulteriori previsioni della *lex specialis* e, soprattutto, con il richiamo espresso all'art. 41, comma 14, del codice, oltre che con la previsione di cui alla lettera a) dell'art. 3.2. del disciplinare, dal quale emerge che i costi della manodopera continuano a costituire una componente dell'importo a base di gara, pur essendo destinati ad autonoma evidenziazione e ad eventuale verifica di congruità.

13.9. Ne consegue che la stazione appaltante non ha violato la legge di gara, né ha manipolato l'offerta dell'appellante, ma ha correttamente interpretato la *lex specialis* di gara in conformità al quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, optando per una ricostruzione della volontà di Edilsap di carattere conservativo, posto che la diversa opzione avrebbe condotto all'esclusione dell'offerta per evidente anomalia.

Alcuna manipolazione della volontà negoziale di Edilsap vi è stata da parte della stazione appaltante, che non ha modificato il costo della manodopera dalla stessa offerto, ma ha corretto la percentuale di ribasso in quanto formulata dalla ricorrente sull'erroneo presupposto che detto costo andasse escluso dalla base d'asta.

La correttezza dell'operato della stazione appaltante è viepiù confermato dalla formula di cui all'art. 22 del disciplinare, come evidenziato dal primo giudice, dovendo le offerte di tutti i concorrenti essere parametrize alla luce della percentuale riferita all'intera base d'asta, comprensiva dei costi della manodopera, come del resto comprovato dalla previsione del medesimo art. 22 secondo cui “*la valutazione dell'offerta economica sarà effettuata sulla base del ribasso percentuale proposto sull'importo per l'esecuzione dei lavori, a base di gara, al netto degli oneri di sicurezza*” (questi solo da escludere dalla base d'asta su cui calcolare

il ribasso).

Pertanto, la successiva previsione del medesimo disposto, secondo la quale “*resta inteso che i costi della manodopera non sono soggetti a ribasso*” evidenzia solo la necessità di una indicazione separata dei costi della manodopera, con la conseguente possibilità, nell’ipotesi in cui detti costi siano inferiori a quelli indicati dalla stazione appaltante, di sottoposizione dell’offerta al subprocedimento di verifica dell’anomalia, secondo la costante giurisprudenza in materia.

14. Con il secondo motivo di appello Edilsap censura la sentenza di *prime cure*, assumendo che la stessa sarebbe altresì viziata da un macroscopico difetto di motivazione, che ne inficerebbe la tenuta logico-giuridica e ne svelerebbe l’inconsistenza, essendosi fatto ricorso a una palese e acritica opera di “copia-incolla” di interi passaggi di una precedente sentenza, resa in un giudizio del tutto diverso e non pertinente.

Il fulcro della doglianza non era l’interpretazione dell’art. 41 del codice ma la violazione della regola specifica autoimposta dalla Stazione appaltante nella *lex specialis* della procedura ad evidenza pubblica.

Tale modo di procedere, in tesi di parte appellante, violerebbe l’obbligo costituzionale di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali (art. 111 Cost.), che non potrebbe risolversi in una motivazione apparente, stereotipata e non calata sulla specifica vicenda processuale.

15. Il motivo è destituito di fondamento.

15.1. Va osservato che il giudice di *prime cure* ha chiaramente individuato l’oggetto del contendere, ha richiamato l’orientamento giurisprudenziale formatosi in materia di applicazione dell’art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023, richiamato dalla stessa *lex specialis* di gara e ha espresso una motivazione idonea a rendere comprensibile l’iter logico-giuridico seguito per pervenire al

rigetto del ricorso, per cui non rileva che abbia richiamato nella parte in diritto della sentenza una precedente decisione, vertente del pari sull'interpretazione della normativa codicistica.

In ogni caso, anche ove si volesse ritenere che la motivazione non abbia esaminato puntualmente tutte le doglianze prospettate dalla ricorrente, troverebbe applicazione il richiamato principio dell'effetto devolutivo dell'appello, che consente a questo Consiglio di esaminare integralmente le questioni devolute e di integrare la motivazione della sentenza impugnata nei limiti necessari alla decisione della controversia, senza che ciò comporti alcuna nullità della pronuncia di primo grado (ex *multis* Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2025, n. 3191 cit.).

A ciò consegue il rigetto della doglianza, avuto riguardo a quanto precisato con riferimento alla disamina del primo e terzo motivo di appello.

16. Con il quarto motivo di appello Edilsap deduce di avere censurato, con il secondo motivo del ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti, *in prime cure*, la mancata esclusione della concorrente terza classificata, la cui offerta presentava costi della manodopera superiori di oltre 235.000 euro rispetto a quelli stimati dalla Stazione appaltante, senza alcuna giustificazione.

Si era dimostrato, con calcoli matematici incontestabili, che l'esclusione di tale operatore avrebbe modificato la graduatoria finale a favore del R.T.I. Edilsap, anche nella denegata ipotesi di legittimità della "riparametrazione" al 20,38%.

Il primo giudice aveva respinto anche queste censure con argomentazioni in tesi palesemente erranee e illogiche.

In particolare, la sentenza impugnata aveva affermato:

- che l'art. 110 codice dei **contratti pubblici** prescrive la verifica di congruità solo per la "migliore offerta" "anormalmente bassa", condizioni non ricorrenti;

- che sarebbe “francamente paradossale” presumere irregolare un’offerta solo perché corrisponde salari maggiori (§ 36);

- che la questione dell’incidenza sulla graduatoria era stata sollevata solo con memoria non notificata e quindi inammissibile (§ 37), ignorando che la stessa era stata dettagliatamente sviluppata nei motivi aggiunti ritualmente notificati.

L’esclusione della terza graduata avrebbe modificato la media dei ribassi, essendo il punteggio calcolato con metodo “bilineare”, e di conseguenza ribaltato la graduatoria finale, portando il R.T.I. ricorrente al primo posto.

Il giudice di *prime cure*, in tesi avrebbe completamente omissso di esaminare tale motivo, liquidandolo erroneamente come inammissibile.

17. Anche tale motivo è destituito di fondamento.

17.1. Deve innanzitutto escludersi che il T.a.r. abbia dichiarato inammissibile la censura.

Dalla lettura complessiva della sentenza emerge infatti che il giudice di primo grado ha esaminato nel merito il motivo, escludendo che la mera indicazione di costi della manodopera superiori a quelli stimati dalla stazione appaltante costituisca un indice di anomalia o di inattendibilità dell’offerta.

17.2. La conclusione è condivisibile.

Il sistema delineato dagli artt. 108 e 110 del d.lgs. n. 36 del 2023 è funzionale a verificare che i costi del personale dichiarati dagli operatori economici siano compatibili con il rispetto della normativa lavoristica e con la sostenibilità economica dell’offerta.

Tuttavia nessuna disposizione normativa prevede che l’indicazione di un costo della manodopera superiore a quello stimato dalla stazione appaltante costituisca, di per sé sola, elemento sintomatico di anomalia.

Era pertanto onere di parte ricorrente fornire nel ricorso per motivi aggiunti ulteriori indicazioni atte a rendere l’evidenza della lamentata anomalia

dell'offerta, laddove la censura è stata formulata in termini estremamente generici, senza tenere peraltro conto della circostanza che la terza graduata aveva indicato un ribasso davvero minimo, come del resto rappresentato dal primo giudice con statuizione non oggetto di alcuna critica *in parte qua* (4,89% contro 20,38%).

Del resto, l'onere di dimostrare in concreto la sostenibilità economica complessiva della proposta contrattuale, avendo riguardo al costo della manodopera, grava sulla parte ricorrente, avendo riguardo alla consolidata giurisprudenza secondo la quale, al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti essere nullo, non è lecito stabilire un determinato livello di profitto al di sotto del quale un'offerta debba necessariamente considerarsi incongrua, dovendo essere presa in considerazione la serietà dell'offerta contrattuale, poiché anche un margine di profitto apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 2025, n. 6710 e 16 settembre 2024, n. 7603).

Per contro parte ricorrente alcuna indicazione ha dato in tal senso, non indicando nemmeno sommariamente gli ulteriori costi da considerarsi congrui, in grado di erodere qualsiasi margine di utile.

17.3. La manifesta infondatezza della doglianza esime questo giudice dall'esaminare l'inammissibilità della stessa per contrasto con il principio di invarianza delle medie cristallizzato dall'art. 108, comma 12 del d.lgs. 36 del 2003, che stabilisce che ogni variazione successiva alla fase di aggiudicazione, incluso l'eventuale esclusione di un offerente per decisione giurisdizionale, non incide sul calcolo delle medie della procedura, né sull'individuazione della soglia di anomalia delle offerte (*“Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale, non è rilevante ai fini del*

calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte, eventualmente stabilita nei documenti di gara, e non produce conseguenze sui procedimenti relativi agli altri lotti della medesima gara”).

Tale regola, come evidenziato dalla giurisprudenza, mira a garantire la stabilità e la continuità della gara, nonché a prevenire controversie speculative da parte di concorrenti non utilmente collocati in graduatoria (Cons. Stato, sez. III, 05 gennaio 2026, n. 87).

18. Stante l'infondatezza dei primi quattro motivi di appello, va conseguentemente assorbito il quinto motivo, volto ad ottenere in via subordinata il risarcimento del danno in luogo del subentro nel contratto, presupponendo lo stesso la fondatezza dell'appello.

19. In conclusione l'appello va respinto.

20. Le spese di lite seguono la soccombenza liquidandosi come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte appellante alla refusione delle spese di lite in favore della Società Infrastrutture Milano Cortina 2026 S.p.a. e di Ecoedile S.r.l. liquidate in euro 4.000,00 (quattromila/00) in favore di ciascuna parte, oltre oneri accessori, se dovuti, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Diana Caminiti

IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO