

La verifica dell'anomalia tra ius variandi e tutela della par condicio: riflessioni sulla sentenza del TAR Lazio n. 13986/2025

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 18-7-2025

*Il giudizio di congruità dell'offerta ha carattere complessivo, essendo riferito all'intera offerta e non al dettaglio delle singole componenti di costo di quest'ultima, sicché in sede di giustificazioni è consentito all'impresa partecipante alla **gara** l'eventuale modifica o riallocazione di talune delle voci stesse, oltre che l'eventuale variazione dell'utile previsto, purché l'offerta complessivamente non risulti mutata (cfr. Cons. di Stato, sez. V, 3 aprile 2018, n. 2053).*

Ciò in quanto l'obiettivo del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta è quello di controllare se l'impegno negoziale sia comunque attendibile e affidabile nel suo complesso, anche alla luce delle imprecisioni che possono caratterizzare la quantificazione di alcune voci di costo. Il giudizio scaturisce da un apprezzamento tecnico riservato all'amministrazione appaltante, sindacabile in sede giurisdizionale solo per illogicità, manifesta irragionevolezza, arbitrarietà. "Tale risultato si ottiene, secondo i principi appena richiamati, solo se si accerti che gli eventuali scostamenti o errori di valutazione non trovino compensazione, o copertura sotto il profilo economico-finanziario, in altre voci" (Cons. Stato, sez. VII, 11 marzo 2025, n. 1998). In tale prospettiva, dunque, le voci in perdita possono trovare compensazione in altri elementi della stessa offerta - derivanti, per esempio, dalla giustificata diminuzione altre voci di costo o dalla copertura data da accantonamenti per "spese generali" o anche dall'utile previsto dall'impresa per l'esecuzione del contratto del cui affidamento si tratta (Cons. di Stato, 12 novembre 2024, n. 9042).

La sintesi dei richiamati orientamenti giurisprudenziali si coglie nella necessità di valutare, in termini sostanziali, se gli eventuali scostamenti o rimodulazioni contenuti nei giustificativi presentati in sede di verifica dell'anomalia siano idonei ad alterare il significato economico dell'offerta. Il parametro di riferimento non è, dunque, la mera variazione quantitativa di singole voci interne, bensì la loro incidenza sull'identità economica dell'offerta originaria e dunque l'oggettiva idoneità di tali discostamenti a inficiare ex post la congruità di un'offerta già valutata e promossa dalla commissione di gara.

Guida alla lettura

1. Introduzione

La verifica dell'anomalia dell'offerta rappresenta uno dei nodi più delicati nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, in quanto punto di intersezione tra discrezionalità tecnica

dell'amministrazione e garanzia di trasparenza e par condicio. La sentenza n. 13986/2025 del TAR Lazio interviene su una questione particolarmente rilevante: **la possibilità, per l'operatore economico, di apportare modifiche giustificative interne alla propria offerta, in sede di verifica dell'anomalia, senza incorrere in esclusione**, anche in presenza di variazioni sensibili dell'utile e delle spese generali. Si tratta di un orientamento che si inserisce in una consolidata, ma non unanime, giurisprudenza amministrativa e che solleva interrogativi sulla tenuta sistemica delle regole di gara. L'articolo intende approfondire il perimetro di legittimità delle modifiche giustificative, **analizzando il bilanciamento tra flessibilità dell'offerta, certezza delle regole e tutela della concorrenza**.

2. Lo *ius variandi* giustificativo nell'equilibrio dell'offerta: profili giuridici e criticità applicative

La decisione del TAR Lazio, nel rigettare il ricorso della società MFR Segnaletica S.r.l., ha ribadito un principio ormai radicato nella giurisprudenza amministrativa: **il giudizio di congruità dell'offerta, ai fini della verifica dell'anomalia, ha carattere globale e complessivo**, non potendo essere limitato all'esame analitico delle singole voci che compongono l'offerta economica. In tal senso, è stato ritenuto legittimo il comportamento dell'aggiudicataria, che aveva ridotto le spese generali e l'utile d'impresa, mantenendo invariati il ribasso complessivo, gli oneri di sicurezza e il costo della manodopera.

Tale orientamento si fonda sull'idea che la verifica dell'anomalia sia volta non tanto a sanzionare la rigidità contabile dell'offerta, quanto piuttosto a valutare la sua sostenibilità ed affidabilità complessiva. Il giudice amministrativo ha infatti richiamato un ampio *corpus* giurisprudenziale del Consiglio di Stato secondo cui è consentito all'operatore rimodulare alcune voci interne, purché ciò non alteri l'identità economico-funzionale dell'offerta, né comprometta l'equilibrio negoziale su cui si fonda la prestazione.

L'aspetto di maggiore rilievo della sentenza in commento risiede tuttavia nel **chiarimento circa il perimetro dello *ius variandi* giustificativo**, in particolare alla luce della *lex specialis*. Il TAR ha evidenziato come, nel caso di specie, il disciplinare individuasse in modo espresso i soli elementi essenziali ed immodificabili dell'offerta (ribasso, oneri per la sicurezza e costo della manodopera), riservando effetti espulsivi solo alla loro omessa indicazione. Di contro, **le spese generali e l'utile venivano collocati tra le componenti accessorie**, suscettibili di giustificazione, correzione e variazione, anche significativa, in fase successiva.

Tale impostazione solleva riflessioni critiche sotto due distinti profili.

In primo luogo, sotto il profilo sistemico, la possibilità di rimodulare **voci economiche determinanti per la valutazione della sostenibilità dell'offerta** rischia di alterare la parità tra concorrenti. Anche qualora l'importo complessivo non muti, l'intervento correttivo *ex post*, a seguito della verifica dell'anomalia, consente potenzialmente all'operatore di "aggiustare" a *posteriori* elementi che avrebbero potuto incidere sull'esito della gara.

Il confine tra giustificazione e rettifica può diventare labile, e la sua sottovalutazione può minare il principio di immodificabilità dell'offerta.

In secondo luogo, dal punto di vista del rapporto tra norma e discrezionalità, **la sentenza rafforza la centralità del ruolo del RUP e della commissione nella valutazione tecnica**, richiedendo un'istruttoria approfondita, motivata e tecnicamente sostenibile. Il TAR ha ritenuto che l'amministrazione avesse correttamente verificato la sostenibilità dell'offerta, anche in presenza di valori sensibilmente inferiori rispetto a quelli stimati per le spese generali, avendo l'operatore dimostrato una particolare struttura aziendale e modalità organizzative efficienti.

Ciò detto, **la questione solleva anche il tema della certezza e prevedibilità delle regole**, specie in contesti di gare complesse e accordi quadro. Il fatto che la *lex specialis* richiedesse a pena di esclusione solo alcune componenti non può far perdere di vista che **l'offerta deve comunque conservare una coerenza interna e una trasparenza tale da non trasformare la sede giustificativa in un secondo tempo di elaborazione dell'offerta**. Da questo punto di vista, una lettura più rigida del principio di immodificabilità dell'offerta economica avrebbe potuto forse garantire maggiore certezza nei rapporti tra amministrazione e operatori.

Quanto al secondo motivo di ricorso, relativo alla pretesa violazione dell'art. 104, comma 12, del Codice, per la partecipazione della stessa ausiliaria a più lotti, il TAR rigetta l'argomentazione richiamando l'orientamento consolidato secondo cui **la suddivisione in lotti configura tante gare autonome e distinte**, e non una procedura unitaria. Pertanto, **non si applica il divieto di partecipazione congiunta tra ausiliaria e concorrente**, se riferita a lotti differenti. La posizione del giudice appare ineccepibile sul piano tecnico-formale e coerente con la prassi della giurisprudenza, ma non priva di effetti critici.

Difatti, **una visione strettamente formalistica della pluralità di gare potrebbe risultare in contrasto con la ratio dell'art. 104, tesa ad evitare interferenze e conflitti di interesse** anche potenziali tra soggetti che si trovano, in realtà, a concorrere nell'ambito di una procedura unitariamente strutturata e gestita. L'adozione di una nozione "sostanziale" di gara unitaria avrebbe potuto forse meglio cogliere il rischio di strumentalizzazione del meccanismo dell'avvalimento e dei consorzi, che si prestano, specie in ambito di grandi appalti, a strategie elusive.

3. Conclusione

La sentenza n. 13986/2025 del TAR Lazio conferma un'impostazione giurisprudenziale tesa a garantire flessibilità e sostanzialismo nella verifica dell'anomalia, incentrando l'attenzione sulla tenuta complessiva dell'offerta. Tuttavia, **l'ampiezza riconosciuta allo *ius variandi* giustificativo deve essere maneggiata con cautela**, per evitare che la fase di verifica si trasformi in una revisione permissiva dell'offerta originaria, in potenziale danno della *par condicio*. Il bilanciamento tra esigenze di efficienza amministrativa, tutela della concorrenza e certezza delle regole si gioca, ancora una volta, **nel terreno della corretta redazione della *lex specialis*** e del rigoroso esercizio dell'istruttoria da parte delle stazioni appaltanti. La riflessione giurisprudenziale dovrà proseguire, con attenzione al rischio di elusione dei principi cardine della contrattualistica pubblica.

Publicato il 15/07/2025

N. 13986/2025 REG.PROV.COLL.

N. 04830/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4830 del 2025, proposto da

Mfr Segnaletica S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

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 dagli avvocati Massimo Gentile e Giovanna

Fersurella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e

domicilio eletto presso lo studio Massimo Gentile in Roma, via Sebino n. 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;

Sias S.p.A., S.I.O.S.S., Edil San Felice s.p.a., non costituite in giudizio;

per l'annullamento

previa adozione di misure collegiali ex art. 55, comma 10, c.p.a.

del provvedimento di aggiudicazione a favore del RTI Gubela, reso noto mediante comunicazione ai sensi dell'art. 90, comma 1, lett. c) del D. Lgs. n. 36/2023 ("Codice") del 24 marzo 2025, della procedura di Accordo quadro di lavori ("AQ"), Tender n. 70364, del Lotto N. 02 – Direzione 3° Tronco di Bologna - CIG N. B11113CCD7di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale anche non conosciuto

e per la declaratoria di inefficacia ex art. 121, c. 2, c.p.a. del contratto nelle more eventualmente stipulato tra Autostrade ed il RTI Gubela, con espressa dichiarazione di MFR di disponibilità al subentro.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2025 la dott.ssa Giulia La Malfa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la procedura per l'affidamento di

un *“Accordo Quadro di lavori di manutenzione della segnaletica orizzontale*

e dei piedritti delle gallerie” indetta da Autostrade per l'Italia.

Con l'odierno ricorso Mfr Segnaletica s.r.l. ha impugnato il provvedimento con cui è stata disposta l'aggiudicazione definitiva del lotto 2, relativo alla Direzione di Tronco 3 – Bologna, in favore dell'a.t.i. controinteressato Gubela.

Avverso gli atti di gara la ricorrente ha spiegato due motivi di impugnazione, con cui contesta:

i) la legittimità del giudizio di non anomalia formulato dalla stazione appaltante rispetto all'offerta presentata dall'aggiudicataria a.t.i. Gubela, che avrebbe sostanzialmente modificato la propria offerta economica, alterando i valori rappresentati in sede di gara, attraverso il ridimensionamento ingiustificato delle spese generali, ridotte dal 16,20% al 9.67% e la riduzione dell'utile, dal 10% al 5%;

ii) la mancata esclusione della controinteressata, che si sarebbe avvalsa di altra impresa che aveva partecipato come concorrente per un altro lotto.

2. Resistono in giudizio Autostrade per l'Italia e l'a.t.i. Gubela, insistendo per il rigetto del ricorso.

3. Alla pubblica udienza del 9 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo di censura, M.f.r. segnaletica s.r.l. contesta la legittimità del giudizio di congruità reso dalla stazione appaltante rispetto all'offerta presentata dall'aggiudicataria a.t.i. Gubela.

In particolare, la contestazione attiene alla portata modificativa delle giustificazioni rese dalla controinteressata in sede di verifica dell'anomalia, che avrebbero determinato, secondo la ricorrente, un'alterazione sostanziale dell'offerta economica originaria, attraverso il ridimensionamento delle spese generali, ridotte da 751.212,00 euro a 497.812,00 euro e la riduzione dell'utile d'impresa da 538.872,73 euro a 282.266,67 euro.

Tale precisazione avrebbe, dunque, comportato un'inammissibile modifica dell'offerta economica che avrebbe imposto alla stazione appaltante l'immediata esclusione dell'operatore economico.

2. Giova premettere che secondo l'indirizzo assolutamente prevalente della giurisprudenza amministrativa, il giudizio di congruità dell'offerta ha carattere complessivo, essendo riferito all'intera offerta e non al dettaglio delle singole componenti di costo di quest'ultima, sicché in sede di giustificazioni è consentito all'impresa partecipante alla gara l'eventuale modifica o riallocazione di talune delle voci stesse, oltre che l'eventuale variazione dell'utile previsto, purché l'offerta complessivamente non risulti mutata (cfr. Cons. di Stato, sez. V, 3 aprile 2018, n. 2053).

Ciò in quanto l'obiettivo del sub-procedimento di verifica dell'anomalia

dell'offerta è quello di controllare se l'impegno negoziale sia comunque attendibile e affidabile nel suo complesso, anche alla luce delle imprecisioni che possono caratterizzare la quantificazione di alcune voci di costo. Il giudizio scaturisce da un apprezzamento tecnico riservato all'amministrazione appaltante, sindacabile in sede giurisdizionale solo per

illogicità, manifesta irragionevolezza, arbitrarietà. *“Tale risultato si ottiene,*

secondo i principi appena richiamati, solo se si accerti che gli eventuali

scostamenti o errori di valutazione non trovino compensazione, o copertura

sotto il profilo economico-finanziario, in altre voci” (Cons. Stato, sez. VII, 11

marzo 2025, n. 1998). In tale prospettiva, dunque, le voci in perdita

possono trovare compensazione in altri elementi della stessa offerta -

derivanti, per esempio, dalla giustificata diminuzione altre voci di costo o

dalla copertura data da accantonamenti per “spese generali” o anche

dall'utile previsto dall'impresa per l'esecuzione del contratto del cui

affidamento si tratta (Cons. di Stato, 12 novembre 2024, n. 9042).

La sintesi dei richiamati orientamenti giurisprudenziali si coglie nella necessità di valutare, in termini sostanziali, se gli eventuali scostamenti o rimodulazioni contenuti nei giustificativi presentati in sede di verifica dell'anomalia siano idonei ad alterare il significato economico dell'offerta. Il parametro di riferimento non è, dunque, la mera variazione quantitativa di singole voci interne, bensì la loro incidenza sull'identità economica dell'offerta originaria e dunque l'oggettiva idoneità di tali discostamenti a inficiare

ex post la congruità di un'offerta già valutata e promossa dalla

commissione di gara.

3. Avuto riguardo al caso di specie, la valutazione dell'amministrazione di attendibilità dell'offerta dell'aggiudicataria non può ritenersi né manifestamente illogica né irragionevole, in quanto le modifiche contestate

sono riconducibili entro l'ambito in cui può legittimamente esplicarsi lo *ius*

variandi del concorrente in sede di giustificazioni dell'offerta.

L'aggiudicataria si è limitata infatti a rimodulare la quantificazione di singole voci - relative alle spese generali e all'utile di impresa – fornendo una diversa articolazione interna dei costi, senza tuttavia incidere sull'impianto essenziale dell'offerta, rimasta inalterata nei suoi profili sostanziali.

Ciò in quanto, l'entità complessiva dell'offerta dell'a.t.i. Gubela è rimasta del tutto invariata sia nell'importo complessivo derivante dal ribasso offerto, che non è stato in alcun modo modificato, sia nelle altre voci ritenute comunque essenziali dalla

lex specialis, ovvero gli oneri di sicurezza,

compresi quelli interni, e il costo della manodopera, anch'essi rimasti

inalterati rispetto all'offerta originaria.

Al riguardo, giova richiamare il contenuto dell'art. 18 del disciplinare di gara, che definisce il contenuto vincolate dell'offerta economica, individuando espressamente gli elementi la cui mancata indicazione comporta l'esclusione dalla procedura, e distinguendoli da quelli meramente accessori o integrativi.

La disposizione richiede infatti che, per ciascun lotto, l'operatore economico allegghi “

nell'apposita sezione della busta digitale Economica

della Piattaforma, i seguenti documenti [...]: - “VOA_W_01b_Lettera

d'offerta"; - "VOA_W_03_Tabella Spese generali"; -

“VOA_W_04_Tabella costi manodopera”.

La norma precisa quindi, con chiarezza, che la busta “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”]. Si precisa 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.

c) la stima dei costi della manodopera [importi e informazioni di cui

all’allegato “VOA_W_04 Tabella costi manodopera”].

È lo stesso disciplinare, dunque, a delimitare con chiarezza il perimetro degli elementi essenziali e immodificabili dell’offerta, riservando l’effetto espulsivo alla sola omissione dei dati di cui alle lettere a), b) e c). Su tali elementi si è concentrata la valutazione della stazione appaltante, la quale, nelle tabelle relative all’esame delle offerte e all’attribuzione del punteggio,

ha riportato per ciascun concorrente i seguenti parametri: offerta tecnica, ribasso proposto, valore massimo di ribasso, rapporto tra ribasso offerto e ribasso più conveniente, punteggio dell'offerta economica, oneri per la sicurezza, costi della manodopera e punteggio complessivo. Tali voci esprimono la sostanza economica dell'offerta e segnano il limite oltre il

quale non può esplicarsi lo *ius variandi* dell'operatore.

Di contro, viene espressamente previsto che la mancata o incompleta compilazione dei restanti campi della tabella delle spese generali (tra cui rientrano le voci di spesa generica e l'utile) non integra causa di esclusione.

Fuoriescono dunque dal nucleo essenziale dell'offerta le voci relative alle spese generali (diverse dalla quota destinata alla sicurezza) e all'utile d'impresa, che possono pertanto essere oggetto di rimodulazione, giustificazione o riequilibrio in sede di verifica dell'anomalia, purché, come nel caso in esame, tali variazioni non alterino la sostanza economica dell'offerta né compromettano la sua coerenza interna e la sua affidabilità complessiva.

A ben vedere, le spese generali rappresentano il costo complessivo di organizzazione dell'impresa e comprendono, in via ordinaria, una serie di oneri indiretti e generali che attengono alla struttura dell'impresa stessa, alla sua amministrazione, alla conduzione dei cantieri e alla gestione tecnica e amministrativa. Tali costi, per loro natura, non possono essere imputati direttamente a una singola attività o lavorazione, ma si distribuiscono sull'intera commessa, generalmente calcolati in percentuale

sull'importo complessivo dei lavori. Le spese generali hanno, per definizione, una struttura flessibile e la relativa determinazione si fonda su una stima previsionale. In tale prospettiva, la loro eventuale modifica - come avvenuto nel caso di specie - può essere legittimamente giustificata da una più efficiente allocazione delle risorse, fondata su economie di scala, razionalizzazioni operative ed efficienze gestionali, sempreché l'offerta nel suo complesso risulti coerente, attendibile e sostenibile sotto il profilo economico-finanziario. Come chiarito dalla giurisprudenza, dunque, eventuali voci in perdita possono trovare compensazione in altri elementi della medesima offerta - derivanti, per esempio, dalla giustificata diminuzione altre voci di costo o dalla copertura data da accantonamenti per "spese generali" o anche dall'utile previsto dall'impresa per l'esecuzione del contratto del cui affidamento si tratta (Cons. di Stato, 12 novembre 2024, n. 9042). Ne consegue che l'eventuale rideterminazione di tali componenti non integra, di per sé, una modifica sostanziale, a condizione che non alteri l'equilibrio complessivo dell'offerta né comprometta la sua affidabilità.

Va inoltre considerato che, nel caso di specie, la natura di accordo quadro del lotto aggiudicato rende solo prognostica la quantificazione delle singole voci di costo, da definire nei progetti a base dei futuri contratti di volta in volta conclusi (Cons. Stato, sez. V, n. 909 del 2023).

Sul punto, questa sezione ha già avuto modo di pronunciarsi con riferimento alla medesima gara - seppur per un differente lotto - e sempre in relazione ad un ricorso proposto dall'odierna ricorrente M.f.r., affermando che la mancata indicazione dell'ammontare complessivo delle spese generali nell'offerta economica non costituisce motivo di esclusione dalla gara, in quanto la

lex specialis impone a pena di esclusione esclusivamente

l'indicazione delle spese relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro (T.a.r.

Lazio - Roma, sez IV, 11 aprile 2025, n. 7201).

Al riguardo, lo stesso Consiglio di Stato ha già avuto modo di chiarire che

“la mancata indicazione delle spese generali non può essere considerata

elemento decisivo ai fini dell'esclusione, ove non espressamente

sanzionata dalla lex specialis, e laddove l'utile d'impresa risulti comunque

ampio, ragionevole e potenzialmente idoneo ad assorbire le eventuali

carenze o omissioni in termini di allocazione dei costi' (Cons. di Stato, 4

marzo 2011, n. 1401; T.a.r. Campania - Napoli, sez. I, 27 aprile 2021, n.

2746; id, sez. III, 10 agosto 2020, n. 3553).

In tale prospettiva, laddove la *lex specialis* consente l'omissione

dell'indicazione complessiva delle spese generali senza sanzioni

espulsive, deve ritenersi a maggior ragione ammissibile una ragionevole e

giustificata rideterminazione di tali voci.

Nel solco di tale orientamento, la rimodulazione interna di utile e spese generali operata dall'aggiudicataria non può essere ritenuta, in assenza di

una specifica previsione della *lex specialis*, elemento idoneo ad inficiare la

valutazione dell'amministrazione di complessiva attendibilità dell'offerta

dell'aggiudicataria, tanto più che l'utile residuo - pur ridotto rispetto alla

stima originaria - è risultato comunque congruo e capiente, tale da garantire

la sostenibilità economica dell'offerta.

La tenuta economica dell'offerta è stata infatti puntualmente verificata e positivamente valutata dall'amministrazione. Nel corso del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, il r.u.p. ha svolto un esame puntuale della tabella delle spese generali e richiesto chiarimenti specifici su alcune voci di costo. I chiarimenti forniti dall'aggiudicataria sono stati quindi ritenuti esaustivi e coerenti rispetto alla struttura complessiva dell'offerta.

In particolare, il ridotto ammontare delle spese generali è stato giustificato sulla base delle specifiche modalità organizzative del cantiere adottate dall'operatore economico. È stato evidenziato come le lavorazioni previste vengano svolte utilizzando cantieri con durata giornaliera, escludendo dunque la necessità di baraccamenti stabili e, conseguentemente, dei relativi costi per arredi, utenze di acqua ed energia elettrica e trasporti. Analogamente, per quanto riguarda le autovetture di servizio, è stata

indicata la disponibilità di un solo veicolo – già ampiamente ammortizzato – da utilizzare occasionalmente, mentre per il personale tecnico di cantiere tali costi sono stati ricompresi nella voce “Personale fisso di cantiere”, così come le spese per la telefonia, limitate ai telefoni in uso ai capisquadra e gestite prevalentemente tramite applicazioni gratuite. Anche per il personale di sede, l’analisi ha previsto un solo impiegato amministrativo dedicato alla gestione contabile, in quanto la maggior parte delle figure tecniche non è stabilmente presente in cantiere, ma vi si reca solo all’occorrenza.

All’esito di tale istruttoria, la stazione appaltante ha pertanto ritenuto che la proposta economica dell’aggiudicataria presentasse adeguati margini di sostenibilità, come chiaramente evidenziato nella relazione del r.u.p., nella

quale si legge: *“Si riscontrano delle marginalità economiche per*

l'esecuzione dei lavori, che trovano capienza nei costi diretti, ma anche

nella quota di utile atteso da parte del concorrente, ritenendo quindi che la

stima presentata permetta una quota sufficientemente adeguata a

consentire il regolare svolgimento dei lavori in appalto. Di conseguenza si è

ritenuto che l'offerta presentata dalla ATI Gubela sia nel suo complesso

attendibile [...]’.

Pertanto, la valutazione di congruità dell’offerta, espressa dal r.u.p., che nel complesso non risulta irragionevole o incongrua, risulta fondata su un’istruttoria approfondita e dettagliata, all’esito della quale è stata confermata la sostenibilità dell’offerta e la sua idoneità a garantire la corretta esecuzione dell’appalto, anche in presenza della rimodulazione delle spese generali e dell’utile.

Neppure assume rilievo lo scostamento – peraltro non significativo – dalle percentuali previste per le spese generali dall’art. 31 dell’Allegato I.7 al D.Lgs. n. 36/2023, che indica una percentuale variabile tra il 13% e il 17%. Tale indicazione normativa, infatti, ha natura meramente orientativa e si riferisce unicamente alla formazione dei prezziari utilizzati dalle stazioni appaltanti per la determinazione dell’importo a base d’asta, basati su criteri medi e statistici che non riflettono necessariamente la realtà economico-organizzativa delle singole imprese. Tali percentuali non

vincolano invece i singoli operatori economici, i quali possono legittimamente proporre valori inferiori, in ragione della propria specifica struttura organizzativa, che può beneficiare di risparmi di scala, economie gestionali e capacità di ottimizzazione dei processi produttivi propri di ciascuna impresa.

4. Con il secondo motivo, M.f.r. contesta la mancata esclusione dell'a.t.i. Gubela e dell'ausiliaria Sea, la quale avrebbe partecipato contemporaneamente alla gara anche come concorrente autonoma in altri lotti, in violazione di quanto previsto dall'art. 104, comma 12, del D.Lgs. n. 36/2023 e dal paragrafo 8 del disciplinare di gara.

Senonché non può essere condiviso l'assunto, da cui implicitamente muove tale argomento, dell'unitarietà della procedura di evidenza pubblica indetta da Autostrade per l'Italia, da cui discenderebbe l'incompatibilità tra l'impresa ausiliaria e quella ausiliata nella medesima gara.

È opportuno, infatti, ricordare che la gara suddivisa in più lotti, secondo una consolidata giurisprudenza (Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1070; id., sez. III, 18 maggio 2020, n. 3135) - non configura una procedura unitaria, bensì tante gare autonome e distinte quanti sono i lotti. Laddove, quindi, la procedura abbia ad oggetto l'aggiudicazione di più lotti, ciascuno dei quali assume veste autonoma sia per il profilo procedurale che ai fini della partecipazione da parte di concorrenti, ogni lotto costituisce una procedura di gara autonoma e indipendente, che non subisce interferenze per effetto delle vicende che attengono agli altri lotti. Pur essendo, quindi, la

procedura disciplinata dalla medesima *lex specialis*, a ciascun lotto

corrisponde una distinta gara, potendo i concorrenti partecipare a tutti, o a

uno solo, o ad alcuni dei lotti, con conseguente distinta aggiudicabilità degli

stessi previa autonoma procedura valutativa delle offerte presentate per

ciascuno di essi.

La riprova che, nella vicenda in esame, si trattava di otto gare diverse, ciascuna riferita al singolo lotto, è confermata dai seguenti indici rivelatori, quali: i) l'attribuzione di un distinto Cig per ogni lotto (cfr. paragrafo 3 del disciplinare di gara); ii) la nomina di un diverso rup per ciascun lotto di gara (cfr. Premesse del disciplinare di gara); iii) i prezzi a base d'asta distinti (cfr. paragrafo 3 del disciplinare); iv) la necessaria presentazione di domande di partecipazione separate per ogni singolo lotto; v) la stipula di tanti accordi quadro quanti sono i lotti; vi) la separata valutazione delle offerte pervenute per ogni lotto di gara.

Pertanto, considerata la natura plurima e autonoma delle procedure di gara per ciascun lotto, non trova applicazione la regola dettata dall'art. 104, comma 12, del D.Lgs. n. 36/2023, che vieta all'impresa ausiliaria di partecipare alla medesima gara in qualità di concorrente, singola o associata.

5. In definitiva, il ricorso deve essere respinto.

6. La peculiarità della questione trattata giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Giulia La Malfa, Referendario, Estensore