



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 365 del 2026, proposto da
Consorzio Innova Società Cooperativa, in proprio e nella qualità di capogruppo
mandataria del Costituendo Rti, Pa.Co. Pacifico Costruzioni s.p.a. mandante del
Costituendo Rti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*,
rappresentati e difesi dagli avvocati Angelo Clarizia, Enrico Soprano, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Fondazione Stelline, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppina Maria Vincenza Incorvaia, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

S.E.C.A.P. s.p.a, Cicalese Impianti S.r.l., in persona dei rispettivi legali
rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Carlo Leone
Giacomo Merani, Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli, Antonio Donnarumma, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima) n. 3116/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Fondazione Stelline, S.E.C.A.P. s.p.a, Cicalese Impianti s.r.l;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 il Cons. Roberto Michele Palmieri e uditi per le parti gli avvocati Clarizia, Ferrentini in sostituzione di Soprano, Incorvaia, Lo Pinto e Donnarumma;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Fondazione Stelline è proprietaria di una porzione del Palazzo delle Stelline, sito in Milano, Corso Magenta n. 61.

A fini di restauro e recupero edilizio dell'immobile di proprietà (parte del Palazzo delle Stelline), la Fondazione, in qualità di organismo di diritto pubblico, ha indetto, con bando di gara pubblicato in data 21 giugno 2023, una procedura ristretta per l'affidamento dell'appalto integrato rappresentato dalla realizzazione del progetto esecutivo e dalla esecuzione dei lavori di restauro e recupero edilizio *“della porzione del Palazzo delle Stelline [...] e dell'annessa struttura alberghiera”*.

Più in particolare, i lavori oggetto dell'appalto, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, riguardano da un lato il restauro e il recupero edilizio della porzione del Palazzo delle Stelline, e dall'altro lato la riqualificazione e messa a norma della struttura alberghiera annessa al Palazzo.

L'importo a base di gara è pari ad € 17.706.093,83, e il costo della manodopera stimato è pari a € 4.679.592,23. La durata dell'appalto prevista è di 560 giorni.

In conseguenza della valutazione delle offerte tecniche ed economiche, la Commissione giudicatrice ha formato la graduatoria (verbale del 18 gennaio 2024), in virtù della quale si collocavano in prima posizione R.T.I. Innova – PA.CO. con 99,22 punti; in seconda posizione R.T.I. S.E.C.A.P. – Cicalese Impianti con 99,17 punti.

Ricorrendo i presupposti di cui all'art. 97, comma 3, d.lgs. n. 50 del 2016, la stazione appaltante avviava il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta presentata dal R.T.I. Innova, richiedendo, con comunicazione del 7 febbraio 2024, l'illustrazione dei motivi tecnici ed economici alla base dell'offerta, nonché la dimostrazione della sua sostenibilità, serietà ed affidabilità.

Pervenivano tempestivamente alla stazione appaltante le giustificazioni richieste; esse venivano esaminate dal RUP e dalla Commissione giudicatrice nella seduta riservata del 26 febbraio 2024, e di conseguenza, giudicate congrue e sufficienti a dimostrare la sostanziale affidabilità dell'offerta.

La gara veniva, pertanto, aggiudicata in via definitiva al R.T.I. Innova.

A seguito di ciò, con nota del 27 marzo 2024, la Fondazione resistente disponeva, nelle more del completamento della verifica dei requisiti di capacità generale e speciale e della stipula del contratto, la consegna anticipata in via d'urgenza dei lavori.

Al contempo, la seconda classificata (R.T.I. S.E.C.A.P. – Cicalese Impianti) otteneva l'accesso agli atti e presentava, in data 15 aprile 2024, istanza di autotutela dell'aggiudicazione in ragione di un'asserita anomalia in relazione al calcolo del costo della manodopera da impiegare.

Parallelamente, il medesimo R.T.I. instaurava un giudizio presso il TAR Lombardia, chiedendo, con ricorso introduttivo, una statuizione costitutiva di annullamento del verbale di positiva verifica della congruità dell'offerta e del provvedimento di aggiudicazione, nonché la conseguente statuizione dichiarativa d'inefficacia del contratto stipulato.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, veniva inoltre domandato

l'annullamento dell'atto sopravvenuto in data 23 aprile 2024 - con cui la stazione appaltante rigettava la domanda di autotutela da esso formulata.

Nello specifico, mediante ricorso principale veniva contestato il calcolo dei costi della manodopera, tanto in sé, quanto con specifico riferimento ai criteri per il calcolo del monte ore stimato.

Mediante motivi aggiunti, il R.T.I. S.E.C.A.P. lamentava che la stazione appaltante avrebbe consentito all'aggiudicatario di correggere i macroscopici errori contenuti nei giustificativi presentati nel corso del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, dolendosi altresì dell'acritico recepimento, da parte della Fondazione, dei chiarimenti forniti dall'aggiudicatario.

Con sentenza n. 2355 del 12 agosto 2024, il TAR Lombardia accoglieva le domande del R.T.I. S.E.C.A.P. e disponeva, per l'effetto, l'annullamento dell'aggiudicazione a favore del R.T.I. Innova e sanciva l'aggiudicazione a favore della ricorrente, nonché il subentro nell'esecuzione del contratto nelle more eventualmente stipulato, previa dichiarazione di inefficacia dello stesso.

Avverso la predetta sentenza è stato presentato appello dal R.T.I. soccombente, a sostegno del quale la Fondazione presentava intervento adesivo dipendente.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 10542 del 31 dicembre 2024, ha accolto l'impugnazione e riformato l'appellata sentenza per eccesso di potere giurisdizionale, riscontrando che il giudice di prime cure aveva *“sostituito la propria valutazione in ordine alle giustificazioni fornite dalla società in sede di verifica dell'anomalia, a quelle effettuate dal RUP con l'ausilio della commissione di gara”*.

Alla luce di ciò, la stazione appaltante rinnovava il sub-procedimento (verbali di seduta riservata della Commissione giudicatrice del 7, 16, 21, 24 e 29 gennaio 2025) di verifica dell'anomalia dell'offerta del R.T.I. Innova, all'esito del quale giudicava meritevole di esclusione la relativa offerta e provvedeva allo scorrimento della graduatoria, definitivamente aggiudicando la gara al R.T.I. S.E.C.A.P.

Per l'annullamento di tali ultime determinazioni, previa sospensione cautelare, il R.T.I. Innova ha instaurato nuovo giudizio innanzi al TAR Lombardia, innanzi al quale ha dedotto la sussistenza di plurime violazioni di legge, nonché l'eccesso di potere da parte dell'Amministrazione.

Costituitisi in giudizio, la Fondazione Stelline e il RTI SECAP hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

Con ordinanza n. 341/25 il TAR Lombardia, in accoglimento della domanda cautelare, ha ordinato il riesame del giudizio di anomalia, con modalità tali da garantire l'effettiva partecipazione da parte della ricorrente.

In ottemperanza alla predetta ordinanza cautelare, la stazione appaltante ha riattivato il procedimento di verifica dell'anomalia, e previa interlocuzione procedimentale con la ricorrente, con atto 18.4.2025 ha confermato il giudizio di anomalia e la conseguente esclusione dalla gara del R.T.I. Innova.

Tale ultimo provvedimento è stato impugnato dalla ricorrente con ricorso per motivi aggiunti.

Con sentenza n. 3116/25 il TAR Lombardia ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso introduttivo, rigettando il successivo ricorso per motivi aggiunti.

Avverso tale statuizione giudiziale il Consorzio Innova ha interposto appello, affidato ai seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: *error in iudicando*; violazione degli artt. 95 e 97 d. lgs. n. 50/16; eccesso di potere; difetto di istruttoria e di motivazione.

Ha chiesto pertanto, in accoglimento dell'appello, e in riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento degli atti impugnati in primo grado. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitasi in giudizio, la Fondazione Stelline ha chiesto il rigetto del ricorso, anche in virtù dell'accoglimento dello spiegato appello incidentale. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitasi in giudizio, Secap s.p.a. ha chiesto il rigetto dell'appello, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 19.3.2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. L'appello principale, nel merito, è infondato. Ciò esime il Collegio dall'esame dei profili di inammissibilità dell'appello articolati dalla Fondazione Stelline con appello incidentale.

3. Con il primo motivo di appello principale il Consorzio Innova lamenta l'erroneità della pronuncia appellata, nella parte in cui il TAR meneghino ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse, sul presupposto che il nuovo provvedimento di esclusione adottato dalla Stazione appaltante all'esito del *remand* avrebbe integralmente sostituito quello originariamente impugnato, trasferendo su di esso l'interesse ad agire dell'odierna appellante.

Ad avviso dell'appellante: *“il riesercizio del potere non ha determinato alcuna reale cesura con l'assetto lesivo già contestato in sede di ricorso introduttivo, atteso che la Stazione appaltante ha reiterato, come si dirà meglio di seguito, seppur formalmente all'esito di una nuova istruttoria, le medesime valutazioni sostanziali già censurate, fondando nuovamente l'esclusione su presupposti e criteri che l'odierna appellante aveva puntualmente contestato sin dall'origine”* (atto di appello, p. 14).

In secondo luogo, e in termini correlati, l'appellante lamenta che: *“il rinnovato sub-procedimento non poteva in alcun modo risolversi ... in una mera prosecuzione o riesumazione del precedente, bensì avrebbe dovuto configurarsi come una nuova fase procedimentale autonoma, funzionalmente vincolata all'esecuzione del giudicato”* (atto di appello, p. 15).

Le censure sono infondate.

4. Questo Consiglio di Stato ha da tempo chiarito, e di recente ribadito, che: *“La dichiarazione di improcedibilità della domanda per sopravvenuta carenza di interesse presuppone il verificarsi di una situazione di fatto o di diritto del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da*

rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venire meno per il ricorrente l'utilità della pronuncia del giudice” (C.d.S, IV, 22.9.2025, n. 7446).

5. Tanto premesso, e venendo ora alla fattispecie in esame, rileva il Collegio che, a seguito del *remand* all'Amministrazione operato dal giudice di prime cure in punto di rinnovazione del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, la stazione appaltante ha realizzato un effettivo contraddittorio con l'appellante, chiedendole chiarimenti in punto di costi orari della manodopera, coerenza del numero di giorni lavorativi e coerenza del numero medio degli operai impiegati nella commessa.

Quindi, a seguito delle giustificazioni rese in data 8 aprile 2025, la Fondazione ha provveduto a domandare precisazioni (con nota dell'11 aprile 2025), anch'esse oggetto di riscontro da parte del R.T.I. in data 15 aprile 2025.

All'evidenza, a seguito del *remand* operato dal giudice di prime cure, vi è stata effettiva interlocuzione procedimentale con l'appellante, la qual cosa fa sì che il nuovo provvedimento di esclusione, lungi dal qualificarsi come atto ad effetto meramente confermativo del precedente, si pone invece quale atto di conferma in senso proprio, essendo stato emesso all'esito di una rinnovata istruttoria da parte dell'Amministrazione.

6. Tali conclusioni non risultano in alcun modo smentite dall'aver l'Amministrazione considerato ai fini del giudizio di anomalia tutte le giustificazioni già acquisite agli atti. Ciò in quanto questo Consiglio di Stato, con precedente sentenza n. 10542/24, in accoglimento dell'appello proposto dal Consorzio Innova, ha stabilito (cfr. punto n. 17) che: *“l'Amministrazione provveda, in sede di riedizione del potere, ad effettuare un nuovo sub-procedimento di verifica di anomalia, che dia conto della congruità del costo della manodopera, alla luce del numero delle unità lavorative effettivamente impiegate dall'odierna appellante nella commessa in esame, per come risultante dalla documentazione acquisita agli atti del procedimento”*.

Per tali ragioni, non vi era alcuna preclusione in ordine alla tipologia di

giustificazioni da assumere a base del rinnovato giudizio di anomalia, purché vi fosse congrua motivazione in ordine alla *“congruità del costo della manodopera, alla luce del numero delle unità lavorative effettivamente impiegate dall’odierna appellante nella commessa in esame”*.

La pronuncia impugnata ha fatto dunque buon governo dei succitati principi, e deve pertanto ritenersi immune dalle lamentate censure.

7. Ne consegue il rigetto del relativo motivo di gravame.

8. Con il secondo motivo di appello il Consorzio Innova censura l’impugnata sentenza *“anche nella parte in cui il T.A.R. ha ritenuto infondati il terzo e il quarto profilo di doglianza formulati con i motivi aggiunti, concernenti rispettivamente la sottostima del costo orario della manodopera e la quantificazione della manodopera impiegata”* (atto di appello, p. 19).

In particolare, il Consorzio Innova lamenta che il giudice di prime cure avrebbe assunto come dato incontestato: *“... il costo medio orario della manodopera di € 32,47, utilizzandolo quale variabile determinante per ricavare il monte ore (138.892,54) e, da lì, l’intera costruzione argomentativa sull’asserita insufficienza delle ore e sulla conseguente pretesa anomalia dell’offerta”, nel mentre l’appellante ha chiarito che l’utilizzo del valore € 32,47 era frutto di un errore materiale, espressamente ammesso e riconosciuto, derivante dall’aver indicato un costo maggiorato di spese generali e utile, cioè un valore “lordo” non utilizzabile per la ricostruzione del monte ore, ed aveva, altresì, precisato che il costo medio corretto da assumere a riferimento fosse quello “netto”, pari a € 25,67* (atto di appello, pp. 22-23).

Le censure sono infondate.

9. Questo Consiglio di Stato ha in più occasioni chiarito che l’errore può essere considerato tale solo se chiaramente riconoscibile e ravvisabile *ictu oculi* dal contesto stesso dell’atto e senza bisogno di complesse indagini ricostruttive, dovendo concretarsi in una *“discrepanza tra volontà decisionale chiaramente*

riconoscibile da chiunque e rilevabile dal contesto stesso dell'atto' (C.d.S, VI, 2.3.2017, n. 978. In termini confermativi: C.d.S, 24.8.2021, n. 6025).

Segnatamente, nelle gare pubbliche l'errore materiale nell'offerta consiste in una fortuita divergenza fra il giudizio e la sua espressione letterale, cagionata da mera svista o disattenzione nella redazione dell'offerta che deve emergere *ictu oculi* (cfr. C.d.S, V, 26.1.2021, n. 796), e deve consistere in un “*errore ostativo intervenuto nella fase della estrinsecazione formale della volontà*” o “*lapsus calami rilevabile ictu oculi ed ex ante, quindi senza bisogno di alcuna indagine ricostruttiva della volontà*” (C.d.S, III, 9.12.2020, n. 7758), richiedendo una correzione di ordine meramente materiale.

Nella stessa prospettiva, a fini della rettifica occorre che a questa *‘si possa pervenire con ragionevole certezza, e, comunque, senza attingere a fonti di conoscenza estranee all'offerta medesima o a dichiarazioni integrative o rettificative dell'offerente (Cons. Stato, III, 28 maggio 2014, n. 1487)*’ (C.d.S, V, 2.8.2021, n. 5638).

Si ricava dai principi così elaborati che l'errore deve sostanziarsi in un mero refuso materiale riconoscibile *ictu oculi* della lettura del documento d'offerta; che la sua correzione deve a sua volta consistere nella mera riconduzione della volontà (erroneamente) espressa a quella, diversa, inespressa ma chiaramente desumibile dal documento, pena altrimenti l'inammissibile manipolazione o variazione postuma dei contenuti dell'offerta, con violazione del principio della par condicio dei concorrenti; che tale complessiva operazione deve fondarsi su elementi - identificativi dell'errore - desumibili dall'atto stesso, non già da fonti esterne (cfr. C.d.S, V, 28.6.2022, n. 5344).

10. Tanto premesso, e venendo ora alla fattispecie in esame, rileva il Collegio che le schede di analisi prezzi prodotti dal Consorzio Innova in sede di giustificazione della propria offerta tecnica ed economica, indicavano un costo orario per ciascuna figura professionale, cui venivano aggiunte le percentuali per spese generali e utile d'impresa.

In alcuna fase del procedimento di verifica dell'anomalia l'appellante ha prospettato l'esistenza di un errore materiale, di cui ha dato invece conto soltanto in sede di proposizione dei motivi aggiunti.

Per tali ragioni, in assenza di elementi certi da cui desumersi la sussistenza di un errore materiale, del tutto correttamente la base di calcolo per la verifica della congruità del costo orario della manodopera è stata fissata in € 32,47, unico dato certo proveniente dall'appellante.

Ne consegue la correttezza dello sviluppo matematico operato dal giudice di prime cure, il quale partendo dal suddetto costo orario della manodopera (€ 32,47), indicato dall'appellante in sede di offerta, è pervenuto al risultato che laddove l'appellante avesse sostenuto il costo della manodopera necessaria per realizzare la commessa, secondo le indicazioni del costo medio orario proposte, essa avrebbe dovuto sostenere un costo complessivo di € 1.409.375,29 (43.405,46 x 32,47), e quindi si sarebbe trovata a svolgere una commessa in perdita, in considerazione dell'utile di impresa di € 418.726,39.

11. Per tali ragioni, l'esito del giudizio di anomalia deve ritenersi immune dalle lamentate censure, costituendo il frutto della valutazione di dati provenienti direttamente dall'appellante, senza che da essi si potesse in alcun modo evincere la sussistenza del lamentato errore materiale.

Tale valutazione deve ritenersi determinante ai fini del giudizio positivo di anomalia, rendendo irrilevante le ulteriori contestazioni di parte appellante in ordine alla quantità di manodopera impiegata per lo svolgimento della commessa. Invero, tali contestazioni muovono dal rilievo, contenuto nei chiarimenti del 7.4.2025, secondo cui: *“Utilizzando il costo orario medio della manodopera non maggiorato di spese generali ed utili che la stessa Commissione individua in €/h 25,67 (si v. pag. 4 del verbale del 29.1.2025), è possibile calcolare, attraverso una semplice divisione, che il monte ore stimato dal RTI Innova-PACO nella propria offerta è pari ad 175.685 ore (€ 4.509.840,68 / 25,67 €/h)”*.

Dunque, l'appellante ha stimato il numero di unità lavorative impegnate nella commessa assumendo a parametro di riferimento il costo orario di €25,67 €/h, nel mentre essa avrebbe dovuto considerare il diverso importo di € 32,47, da essa dichiarato in sede di gara.

Per tali ragioni, una volta considerato a parametro di riferimento – per le ragioni prima esposte – l'importo indicato dall'appellante e pari a € 32,47, i successivi passaggi logico-matematici portano alla valutazione di una commessa in perdita, la qual cosa giustifica ampiamente l'impugnato giudizio di anomalia dell'offerta.

12. Per tali ragioni, il secondo motivo di gravame è infondato, e va dunque disatteso.

13. Conclusivamente, l'appello principale è infondato.

Ne consegue il suo rigetto.

14. Il rigetto dell'appello principale comporta l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, dell'appello incidentale proposto dalla Fondazione Stellite.

15. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello principale e su quello incidentale, come in epigrafe proposti:

- rigetta l'appello principale;
- dichiara l'improcedibilità dell'appello incidentale.

Condanna l'appellante al rimborso delle spese di lite sostenute dalla Fondazione Stellite e dalla controinteressata S.E.C.A.P. - Cicalese, che si liquidano in €4.000 per la Fondazione Stellite, e in € 4.000 per SECAP – Cicalese, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2026, con

l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Michele Palmieri

IL PRESIDENTE

Diego Sabatino

IL SEGRETARIO