Pubblicato il 02/09/2026

N. 06759 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00010/2026 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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10 del 2026, proposto da Il Laboratorio S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B4C59682CC, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudio Bargellini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Università degli Studi di Firenze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Serena Cirillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Imagoarte S.r.l., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 1576/2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Università degli Studi di Firenze;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2026 il Cons. Sergio Zeuli e uditi per le parti gli avvocati Claudio Bargellini e Serena Cirillo;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.La sentenza gravata ha rigettato il ricorso proposto per l'annullamento, previa adozione di misura cautelare, a) del Decreto del Dirigente dell'Area Affari Generali e Legali - Centrale Acquisti, dell'Università degli Studi di Firenze, n. 918/2025, prot. n. 0101833 dell'8 maggio 2025, di aggiudicazione a favore di Imagoarte s.r.l., dell'accordo quadro per l'affidamento di *"Lavori di messa in sicurezza del fondo librario della Biblioteca di Scienze Sociali, attraverso il condizionamento conservativo dei volumi, e, ove necessario, interventi di restauro, per la durata di 4 (quattro) anni - Categoria SOA OS2B Classifica I" per un valore complessivo stimato di € 300.000,00 oltre IVA - costi di manodopera pari a € 210.000,00 - oneri della sicurezza da interferenze non soggetti a ribasso pari a € 500,00;* b) della comunicazione ai sensi dell'art. 90 comma 1 lettera c) del D.lgs. 36/2023 di aggiudicazione a favore di Imagoarte s.r.l., dell'8 maggio 2025; c) di ogni atto presupposto, connesso e/o conseguente alla predetta aggiudicazione, in particolare la nota prot. n. 0078271 del 3 aprile 2025, a firma del RUP dott.ssa Eleonora Giusti, con

cui l'offerta di Imagoarte s.r.l. è stata valutata *"congrua e sostenibile ai fini della corretta esecuzione dell'accordo quadro oggetto dell'affidamento, quindi ammissibile ai fini dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione "*nonché d) per la declaratoria di esclusione della società controinteressata e del diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione dell'appalto e e) per l'accertamento e la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente *medio tempore* stipulato, ai sensi e per gli effetti degli artt. 121 comma 1, lett. c) e d) e 122 del D. Lgs. n.104/2010 nonché per l'accoglimento f) della domanda di subentro nel contratto eventualmente *medio tempore* stipulato, in conseguenza dell'esclusione della controinteressata e della conseguente aggiudicazione alla ricorrente.

A supporto del gravame la parte appellante espone le seguenti circostanze:

- - l'Università degli Studi di Firenze ha indetto una procedura negoziata senza bando, ai sensi dell'art.50 comma 1 lett. c) del d. lgs. n.36/2023 con applicazione del criterio del minor prezzo, per l'appalto relativo ai lavori di messa in sicurezza del fondo librario del Collegio degli avvocati di Firenze, conservato presso la Biblioteca di Scienze Sociali dell'Università di Firenze in via delle Pandette 2, da realizzarsi attraverso il condizionamento conservativo dei volumi e degli eventuali interventi di restauro, mediante stipula di un accordo quadro per la durata di anni quattro – Categoria SOA 0S2B Classifica 1, per un valore complessivo stimato di euro 300.000,00 oltre IVA di cui costi di manodopera pari a euro 210.000,00 e oneri per la sicurezza da interferenze non soggetti a ribasso pari a euro 500,00;
- - dal 30 ottobre 2024 all'8 novembre 2024 è stato pubblicato l'avviso di manifestazione di interesse sulla piattaforma telematica START, al fine di individuare gli operatori economici in possesso della categoria unica a qualificazione obbligatoria 0S2B interessati alla procedura, senza porre limiti al

numero degli operatori da invitare alla successiva procedura negoziata, nel rispetto della disciplina dettata dall'art.49 comma 5 del d. lgs. n.36/2023;

- - alla scadenza del termine di presentazione delle manifestazioni di interesse, fissato per l'8 novembre del 2024, alle ore 12,00, erano pervenute sulla piattaforma telematica START n.6 manifestazioni di interesse, di cui solo 4 provenienti da operatori economici in possesso della categoria SOA 0S2B Classifica I, richiesta;
- - l'Università degli Studi di Firenze pubblicava quindi sul sistema telematico START il 12 dicembre del 2024 la procedura ID 053517/2024, fissando la scadenza per la presentazione delle offerte al 23 gennaio 2025 ore 12.00, trasmettendo le relative lettere d'invito;
- - le modalità di espletamento della gara erano descritte nella lettera d'invito-disciplinare, nella quale, per quanto di interesse, si precisava che l'importo totale presunto e non garantito, da porre come limite massimo di corrispettivo per l'intera durata dell'Accordo Quadro, ammonta a € 300.000,00 IVA esclusa di cui € 210.000,00 per incidenza della manodopera ed € 500,00 per oneri della sicurezza da interferenze non soggetti a ribasso, per un importo ribassabile di € 299.500,00";
- - tutti i lavori venivano qualificati nella cat. 0S2B "Beni culturali mobili di interesse archivistico e librario", classifica 1;
- - nella lettera d'invito si precisava che *"L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato pari ad € 210.000,00, calcolati sulla base dei parametri contenuti nel documento 5423.DM.CMA.00. Ai sensi dell'art. 41 c. 14 d.lgs. 36/2023 i costi della manodopera non sono soggetti al ribasso, resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale. Il contratto collettivo*

applicato è il "CCNL Restauro". L'importo complessivo è al netto di Iva. Il contratto sarà stipulato a misura ai sensi del d.lgs. 36/2023. I prezzi dell'elenco prezzi unitari, ai quali si applica il ribasso percentuale offerto dall'appaltatore in sede di gara, costituiscono l'«elenco dei prezzi unitari» da applicare alle singole quantità eseguite. Il valore effettivo dell'Accordo quadro sarà determinato dalle prestazioni concretamente richieste e fornite nel corso dell'esecuzione del rapporto contrattuale";

- - l'art.8 della lettera d'invito, disponeva il divieto di subappalto tenuto conto della natura, della complessità e specificità tecnica delle prestazioni oggetto del contratto in base alla previsione dell'art. 119 comma 2, D.Lgs. 36/2023;
- - inoltre la durata massima del procedimento era stabilita in tre mesi, dall'invio degli inviti ad offrire, salvo il verificarsi delle ipotesi di proroga previste all'art.1. commi 4 e 5 dell'allegato I.3. del d. lgs. n.36/2023;
- - quanto all'offerta economica, l'art.15 della lettera di invito più precisamente, disponeva che: *"L'offerta economica firmata secondo le modalità di cui al precedente articolo 14.1, deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: a) il ribasso percentuale, espresso con 3 cifre decimali, in cifre ed in lettere, sull'importo a base di gara, al netto di IVA e/o di altre imposte e contributi di legge, nonché degli oneri per la sicurezza dovuti a rischi da interferenze. Verranno prese in considerazione fino a 3 (tre) cifre decimali; b) la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro, di cui all'art. 108 co. 9 del Codice, che non possono essere pari a zero; c) la stima dei costi della manodopera, ai sensi dell'art. 108 co. 9 del Codice; Ai sensi dell'articolo 41 comma 14 del Codice i costi della manodopera indicati al punto 3 del presente disciplinare non sono ribassabili. Resta la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo*

dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera";

- - i documenti di gara comprendevano anche il Capitolato Speciale d'Appalto, in cui si ribadiva all'art.23 il divieto di subappalto e l'Elenco prezzi al netto dell'IVA;
- - come si evince dal Verbale di Gara n.171/2025, prot. 18217 del 28 gennaio del 2025, allegato al Decreto di aggiudicazione, risultavano pervenute entro la scadenza del termine n.2 candidature: Imagoarte s.r.l. e il Laboratorio S.r.L.;
- - Imagoarte aveva presentato la propria domanda di partecipazione, nella quale, tra le altre cose, dava atto di avere sede a L'Aquila e, al punto 1.08, dichiarava che il C.C.N.L. applicato era il contratto "*Commercio e servizi 74811*", diverso dal CCNL Restauro indicato negli atti di gara;
- - Imagoarte allegava alla propria domanda di partecipazione il modello DGUE compilato e sottoscritto nel quale dava atto espressamente, conformemente al divieto imposto dal Disciplinare che non intendeva subappaltare parte del contratto a terzi;
- - per entrambe le offerte non venivano ravvisare irregolarità o carenze nella documentazione, pertanto i due concorrenti venivano ammessi alla fase successiva di apertura delle offerte economiche;
- - con l'apertura delle offerte, nel verbale di gara veniva riportato quanto segue: 1) IMAGOARTE SRL: ribasso percentuale sull'importo a base di gara soggetto a ribasso: 32,750 %; Importo offerto al netto dell'IVA: 201.413,750 Euro di cui oneri di sicurezza afferenti l'impresa al netto dell'IVA: Euro 800,00 di cui costi di manodopera al netto dell'IVA: Euro 142.204,00 Costi di Sicurezza al netto dell'IVA di: Euro 500,000 Ulteriori componenti non soggetti a ribasso al netto dell'IVA: Euro 0,000 Importo totale offerto al netto dell'IVA: Euro 201.913,750

- 2) IL LABORATORIO SRL: Ribasso percentuale sull'importo a base di gara soggetto a ribasso: 23,120 % Importo offerto al netto dell'IVA: 230.255,600 Euro di cui oneri di sicurezza afferenti l'impresa al netto dell'IVA: Euro 1.150,00 di cui costi di manodopera al netto dell'IVA: Euro 211.835,00 Costi di Sicurezza al netto dell'IVA di: Euro 500,000 Ulteriori componenti non soggetti a ribasso al netto dell'IVA: Euro 0,000 Importo totale offerto al netto dell'IVA: Euro 230.755,600";
- - all'esito dell'apertura delle buste contenenti l'offerta economica, la prima offerta risultava essere quella sottomessa dall'operatore Imagoarte S.r.l. con un ribasso del 32,750 % , pertanto il verbale di gara veniva trasmesso al RUP ed al Dirigente della Centrale Acquisti per le determinazioni conseguenti, in nome e per conto della Stazione Appaltante;
- - il RUP, con propria nota prot.28598 del 10 febbraio del 2025 dava atto che Imagoarte s.r.l. aveva offerto un ribasso del 32,750 %e rilevava che, con quel ribasso, (costi della manodopera al netto dell'IVA pari a € 142.204,00) a fronte di un importo per la manodopera stimato da questa S.A. in € 210.000,00" aveva indicato l'applicazione del "CCNL Commercio e servizi 74811", diverso dal contratto collettivo indicato in gara "CCNL Restauro" all'art. 3 del Disciplinare;
- - pertanto avviava il sub-procedimento di verifica dell'anomali dell'offerta e chiedeva a Imagoarte ai sensi dell'art.110 del D. lgs 36/2023, giustificazioni a sostegno dell'offerta presentata", al fine di stabilirne la congruità *"riguardo il costo del lavoro, con riferimento al contratto di lavoro applicato e indicato nella domanda di partecipazione (C.C.N.L commercio e servizi 74811) e le tabelle salariali di riferimento, nonché il numero di personale impiegato nell'esecuzione delle lavorazioni";*

- conformemente a quanto previsto dall'art.110 comma 2 del d. lgs. n.36/2023 veniva concesso all'operatore un termine di 15 giorni naturali e consecutivi per presentare i propri giustificativi;
- - Imagoarte, con propria nota n.30741/2025 del 12 febbraio del 2025 forniva i seguenti giustificativi:
- - quanto al costo della manodopera che *"Per lo svolgimento dei lavori, IMAGOARTE prevede l'impiego di n. 2 Restauratori di Beni Culturali specializzati in conservazione e restauro di beni archivistici e librari, (entrambe laureati presso l'Opificio delle Pietre dure di Firenze) così suddivisi: Restauratore n. 1: assunto con Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti delle imprese di Restauro di Beni Culturali (CCNL Restauro), a tempo determinato..."*, [indicando un contratto diverso da quello dichiarato nella domanda di partecipazione, per il quale erano stati richiesti chiarimenti]; *Restauratore n. 2: assunto con un contratto di prestazione d'opera con l'incarico di Direzione Tecnica ... Si specifica che il compenso previsto per tale figura rientra nei parametri economici che giustificano il ribasso, con una differente tipologia contrattuale che, pur non applicando il CCNL Restauro, assicura comunque adeguate tutele professionali",* [prevedendo di affidare la metà della manodopera necessaria ad un professionista esterno, utilizzando un subappalto espressamente vietato dal Disciplinare]; dichiarava una partecipazione diretta dell'Amministratore Unico, ma affermava che l'attività da questi svolta *"pur non risultando formalmente un costo di manodopera, consente di ottimizzare le risorse economiche e ridurre i costi generali",* [non tenendo in minima considerazione il costo delle ore di lavoro dell'Amministratore Unico, come – aggiungeva l'esponente - se il suo lavoro fosse gratuito];

- nel tentativo di giustificare il ribasso sulla manodopera, dichiarava la previsione di "*affidare, in base a particolari necessità operative da valutare in corso d'opera, un subappalto limitato, ai sensi dell'articolo 119, comma 2, del D.Lgs. 36/2023*" che sarebbe stato attivato solo per specifiche *"fasi delle lavorazioni, in ottemperanza alle restrizioni previste dalla normativa sul subappalto e rispetterà comunque le normative e le tariffe che regolano la professione di restauratore"*. Il subappalto non avrebbe comportato un aumento dei costi di manodopera, poiché il compenso sarà già previsto nell'offerta presentata", prevedendo addirittura che *"l'eventuale subappalto sarà limitato e rigorosamente controllato"*
- - cioè, evidenziava l'appellante, l'operatore giustificava la propria offerta, affermando di avere ridotto il costo della manodopera mediante la previsione di affidare parte del contratto in subappalto, in palese violazione del divieto posto dall'art. 8 del Disciplinare, dall'art. 23 del CSA (doc. 2, pag. 17) e in violazione di quanto dichiarato dalla stessa Imagoarte s.r.l. a pag. 3 del proprio DGUE, dove aveva espressamente dichiarato di non volersi avvalere del subappalto];
- - dichiarava che, per l'esecuzione dell'appalto, avrebbe utilizzato *"materiale già stoccato da precedenti lavori di restauro",* [senza, come anche in questo caso evidenziato dall'esponente, fornire alcuna prova documentale di quanto genericamente dichiarato e considerando, in modo del tutto illogico, tali presunti materiali di fatto "gratuiti"];
- - infine, affermava che "il ribasso del 32,75% sul costo della manodopera rispetto alla stima di € 210.000,00, pari a € 142.204,00" sarebbe stato giustificato *"da quanto scritto nella propria nota"* [senza trasmettere alcun documento a supporto di quanto sostenuto, né alcuna tabella salariale di riferimento, come richiesto espressamente dal RUP];

- - per l'appellante il RUP avrebbe dovuto escludere l'offerta di Imagoarte per l'evidente insostenibilità della stessa, nonché per lo stravolgimento dell'offerta presentata, stanti: - la mancata produzione di documentazione utile a dimostrarne la congruità; la totale mancanza di giustificativi riguardo alla congruità del costo della manodopera dichiarato in gara e dell'offerta in generale; l'omessa produzione delle Tabelle salariali espressamente richiesta dal RUP; - la modifica del CCNL applicato ai propri lavoratori, rispetto a quello dichiarato in gara; nonché perla dichiarata volontà di utilizzare prestatori d'opera e subappaltatori espressamente vietati dal Disciplinare e dal CSA;
- - invece, con propria nota prot.33154 del 14 febbraio del 2025 chiedeva all'operatore ulteriori precisazioni e cioè: con particolare riferimento *"alla figura da voi indicata come Restauratore n.2, assunto con un contratto di prestazione in opera",* per il quale veniva chiesto di "*specificare il CCNL che verrà applicato per il compenso del Restauratore n. 2, a fronte della dichiarata non applicazione del Contratto Restauro, con specifica in merito al rispetto dei trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge"*, nonché di *"indicare le modalità della prestazione del Restauratore n. 2 cioè se sarà attiva per tutto il tempo dei lavori o se sono previste delle interruzioni";*
- mentre, riguardo al subappalto il RUP precisava che in base agli atti di gara non è ammesso il subappalto, come espressamente indicato nel CSA all'art.23;
- - con nota del 17 febbraio del 2025, prot. 34352 l'impresa Imagoarte, modificando ancora una volta il contenuto sostanziale della propria offerta, e contrariamente a quanto dichiarato solo 5 giorni prima, dichiarava che: *"Ambedue i professionisti saranno assunti con Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti delle imprese di Restauro di Beni Culturali (CCNL Restauro), a tempo determinato, in modalità full time o part time",* [quindi,

secondo la parte appellante, contraddicendo quanto affermato nei precedenti giustificativi, dove dichiarava che il Restauratore 2 sarebbe stato incaricato con "contratto d'opera", "non applicandosi il CCNL Restauro"]; *la retribuzione sarà inquadrata al livello B) con la retribuzione lorda mensile pari a €. 2.103,88 dal 01/5/2024, e €.2.171,38 dal 1/5/2025 per 13 mensilità, oltre i diversi oneri contrattuali e previdenziali"*, [con affermazione che, sempre secondo l'esponente, era totalmente priva di riscontro, basti vedere la ricostruzione della retribuzione mensile secondo il CCNL Restauro di un Restauratore livello B, pari a euro 3.531,89, e senza depositare alcuna tabella salariale di riferimento]; come già sostenuto, l'Amministratore Unico lavorerà direttamente sul cantiere, [considerando tale apporto privo di rilievo riguardo ai costi, come fosse gratuito] e saranno utilizzati non meglio precisati "materiali già stoccati", [senza allegare alcun documento a sostegno di quanto affermato];

- - il 5 marzo con nota prot. 518751 in violazione dell'art.110 d. lgs. n.36/2023 e ben oltre il termine di 15 giorni, il RUP chiedeva per una terza volta un'ulteriore integrazione ai giustificativi già resi e totalmente insufficienti a considerare congrua e sostenibile l'offerta presentata da Imagoarte s.r.l.;
- - in particolare il RUP chiedeva *"ulteriori precisazioni in merito al punto 1. Costo della Manodopera e Contratti applicati, con particolare riferimento alla retribuzione lorda mensile indicata, pari a € 2.103,88 dal 01/5/2024, e € 2.171,38 dal 1/5/2025 per 13 mensilità come da CCNL Restauro per 2 operatori"*;
- - lo stesso RUP rilevava in modo espresso che *"in base ai dati forniti il costo (incomprimibile) della manodopera stimata per la esecuzione del servizio nell'arco temporale dell'accordo quadro, appare incompatibile rispetto al costo indicato in offerta per la manodopera";*

- - con nota del 6 marzo del 2025 prot. 53809 Imagoarte stravolgendo, secondo l'esponente, ancora una volta la struttura della propria offerta, mediante diverse giustificazioni, nel tentativo di sostenerne la congruità, tenuto conto che lo stesso RUP aveva qualificato come incompatibile il costo della manodopera stimata, rispetto a quello indicato nell'offerta economica affermava: *"ambedue i professionisti saranno assunti con Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti delle imprese di Restauro di Beni Culturali (CCNL Restauro), a tempo determinato o/e indeterminato ... in modalità part-time al 50%"*, salvo poi affermare, incredibilmente e senza prove, che *"se per esigenze operative per l'esecuzione del lavoro sarà formalmente necessario un rapporto full time, si prevede che gli stessi professionisti svolgano contemporaneamente altre attività per l'azienda, così da compensare l'incidenza dei costi contrattuali"* [in sostanza, riconoscendo l'assoluta insostenibilità della propria offerta, Imagoarte s.r.l. afferma che i due restauratori previsti, oltre ad essere inquadrati nel CCNL Restauro e non nel CCNL Commercio (come dichiarato nella propria domanda di partecipazione), o come prestatori d'opera (come dichiarato nei primi giustificativi), saranno impiegati part-time al 50%, ma se ci sarà bisogno saranno assunti full-time, svolgendo contemporaneamente altre attività per l'azienda, il tutto senza allegare alcun documento a dimostrazione di quanto affermato];
- - non solo, l'azienda contando esclusivamente sulla propria capacità di impresa, garantiva *"di poter far fronte al momento, spostando in caso di necessità per il breve periodi necessario, altro personale dipendente, impegnato in altri cantieri di lavoro"*, [senza allegare alcun documento a dimostrazione di quanto asserito e, quindi, senza ricorrere al subappalto, come precedentemente sostenuto.
- - peraltro, dalla visura camerale risulta che Imagoarte ha solo 2 dipendenti, anzi, dai dati risultanti in Camera di Commercio, la società aveva 2 dipendenti nel II

trimestre 2022, mentre nel III e IV trimestre dello stesso anno (ultimo indicato nella Visura) i dipendenti erano addirittura 0];

- - in merito alla richiesta di chiarimenti sulla retribuzione lorda dei restauratori impiegati, Imagoarte si limitava a ribadire che *"la retribuzione sarà inquadrata al livello B) con la retribuzione lorda mensile pari a €. 2.103,88 dal 01/5/2024, e €.2.171,38 dal 1/5/2025 per 13 mensilità, oltre i diversi oneri contrattuali e previdenziali"*, [senza allegare alcuna tabella salariale e, quindi, senza rispondere minimamente al chiarimento e al giustificativo specificatamente richiesto dal RUP;
- In realtà, l'impresa non dava conto di TFR, ferie, permessi, oneri sociali, contributi contrattuali, INAIL, ecc.., che avrebbero portato la retribuzione lorda pari a 3.531,89, come da tabella che si allega;
- - trascorsi 45 giorni dalla prima richiesta di giustificativi, il RUP, anziché dare atto della mancata presentazione dei giustificativi richiesti, con propria nota del 27 marzo del 2025 prot. 72305 richiedeva per la quarta volta, e al di fuori di ogni termine *"ulteriori precisazioni in merito al punto 1.Costo della Manodopera e Contratti Applicati",* "con particolare riferimento all'eventuale utilizzo, nel caso di imprevisti o esigenze particolari, di altro personale dipendente della vs Ditta e impegnato in altri cantieri di lavoro, al fine di garantire lo svolgimento dei lavori assegnati nei tempi previsti dalla Biblioteca di Scienze Sociali, richiedendo nello specifico di: *"indicare la qualifica professionale delle ulteriori unità di personale eventualmente trasferite da altri cantieri e di specificare il CCNL che verrà loro applicato"*; *"garantire che in merito alla sicurezza le ulteriori unità di personale provenienti da altro cantiere verranno coperte con assicurazione riferita al cantiere della Biblioteca;*
- - nonostante l'impresa non avesse minimamente chiarito il calcolo delle retribuzioni lorde indicate, limitandosi ad asserirne l'importo lordo, di molto

inferiore a quello previsto nel CCNL senza aggiungere alcunché, il RUP proseguiva nelle sue richieste;

- - l'impresa con nota del 28 marzo del 2025, prot. 73675 si limitava ad affermare, ancora una volta, senza produrre alcun documento a supporto, che: il personale utilizzato proveniente da altri cantieri sarà *"in possesso della qualifica nel settore del restauro e conservazione di beni archivistici e librari"* e che il contratto applicato sarebbe stato il CCNL Restauro, a tempo determinato o/e indeterminato; che inoltre *"il contratto del personale impegnato nel progetto avrà caratteristiche tali per cui verranno garantite regolari coperture assicurative in tutti i posti di lavoro, nei quali Imagoarte Srl sarà impegnata, attraverso regolare contratto di affidamento"*;
- infine la controinteressata si limitava ad affermare che avrebbe avvertito il DEC ed il RUP del personale che avrebbe fatto ingresso agli ambienti di lavoro della biblioteca;
- - ancora una volta nessun giustificativo richiesto dal RUP veniva fornito per dimostrare la congruità dell'offerta presentata, tenuto conto del basso costo della manodopera dichiarato;
- - all'esito del subprocedimento di verifica dell'anomalia, durato quasi due mesi, con propria nota 78271 del 3 aprile del 2025, senza ulteriori spiegazioni e nonostante contraddittorietà e genericità dei giustificativi resi da Imagoarte il RUP valutava che l'offerta presentata dal predetto concorrente in seguito alle risultanze procedimentali e alle giustificazioni fornite dall'impresa, appariva congrua e sostenibile ai fini della corretta esecuzione dell'accordo quadro oggetto dell'affidamento, quindi ammissibile ai fini dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione;
- Pertanto, con comunicazione ex art.90 del d. lgs. n.36/2023 dell'8 maggio del 2025, la Stazione Appaltante trasmetteva alla società il Lavoratorio S.r.l. il

Decreto Dirigenziale di aggiudicazione dell'appalto a Imagoarte s.r.l. n.918/2025;

- - il ricorso proposto dalla Laboratorio S.r.L., affidato a tre motivi, come anticipato, è stato rigettato con la sentenza emessa gravata del TAR Toscana.
- Avverso quest'ultima sono dedotti i seguenti motivi d'appello:
- I Motivo: Illegittimità dell'aggiudicazione per errata verifica dell'anomalia, per incongruità e modifica dell'offerta. Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 11, commi 3 e 4, dell'art. 41, comma 14, dell'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 9 e 15, lett. c) del Disciplinare di gara. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità manifeste. Contraddittorietà tra atti della stessa amministrazione.
- II motivo: Illegittimità dell'aggiudicazione per violazione del procedimento di verifica dell'anomalia. Omessa pronuncia e erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, dell'art. 11, commi 3 e 4, dell'art. 41, comma 14, dell'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell'all. I.3 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della l. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione del Disciplinare di gara nella parte in cui prevede il termine di conclusione del procedimento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Illogicità e irrazionalità manifeste.
- III Motivo: Illegittimità dell'aggiudicazione per falsa dichiarazione dell'operatore aggiudicatario. Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 11, commi 3 e 4, dell'art. 41, comma 14, dell'art. 98, comma 3, lett. b), dell'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e

falsa applicazione dell'art. 75 del d.p.r. n. 445/2000. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Illogicità e irrazionalità manifeste.

- 2. Si è costituita in giudizio l'Università degli Studi di Firenze, contestando l'avverso dedotto e chiedendo il rigetto del gravame.
- 3. Malgrado sia stata ritualmente citata, non si è costituita in giudizio la controinteressata società Imagoarte S.r.L. .

DIRITTO

4. Il primo motivo d'appello contesta la decisione gravata per non aver rilevato la violazione, da parte della Stazione appaltante che ha aggiudicato l'accordo-quadro alla contro-interessata, dell'art.11 commi 3 e 4, dell'art.41 comma 14, dell'art.108 comma 9 e infine dell'art.110 del d. lgs. n.36/2023 nonché degli artt.3,9 e 154 lett. c) del disciplinare di gara, oltre che per eccesso di potere.

La parte appellante sostiene che la valutazione di congruità – che peraltro, illegittimamente, non ha seguito il doveroso sub-procedimento previsto dal codice dei lavori pubblici per la verifica delle offerte anomale – espressa dalla S.A. con riferimento all'offerta di gara della contro-interessata sarebbe affetta da illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà perché, nonostante le reiterate richieste di chiarimenti formulate dalla RUP, non sarebbero stati forniti adeguati giustificativi rispetto all'anomalia, consistente, nella sua parte più significativa, in un ribasso del 33% sui costi di manodopera; soprattutto risulta tuttora non spiegato come mai l'offerta era stata ritenuta sostenibile, dopo i suddetti chiarimenti, malgrado il costo proposto per la manodopera fosse rimasto inferiore a quello previsto negli atti di gara. Secondo la doglianza in esame la sentenza gravata sarebbe errata sia nella parte in cui non ha ritenuto necessario il procedimento di verifica dell'anomalia da svolgersi ai sensi dell'art.110 del d. lgs. n.36/2023 che in quella in cui ha sostanzialmente validato il giudizio di sostenibilità dell'offerta presentata dalla parte appellata.

Sotto quest'ultimo profilo, oltre a censurare, in più aspetti, l'offerta presentata ritenendo che le giustificazioni allegate a chiarimento della stessa siano incoerenti, contraddittorie ed illogiche, il motivo in esame contesta al primo giudice di avere sottovalutato che, nel corso della articolata interlocuzione avutasi tra RUP e contro-interessata, costei avrebbe inammissibilmente modificato l'originaria offerta in alcuni degli aspetti fondamentali proposti. Modifiche indebite che comunque non ne giustificano la sostenibilità.

4.1. La doglianza è infondata, innanzitutto perché, trattandosi di appalto sotto soglia europea, alla fattispecie controversa andava applicato l'art.54 del d. lgs. n.36 del 2023 che espressamente deroga all'invocato art. 110 dello stesso codice.

4.1.1. Or bene, come indirettamente si desume dal comma 1 dell'art.54 del d. lgs. n.36/2023 e dal primo periodo dell'art.17 del Disciplinare di gara che lo riedita mutuandone le medesime espressioni testuali, essendo state presentate solo due offerte valide, la Stazione appaltante non era tenuta ad avviare il sub-procedimento per la verifica delle anomalie.

Ai sensi delle predette disposizioni, la Stazione appaltante – diversamente da quanto previsto dall'art.110 citato, in presenza di dubbi in ordine all'offerta presentata dalla parte appellata, aveva due diverse possibilità, entrambe previste dal comma 1 dell'art.54 del codice dei contratti pubblici: o decretava l'esclusione automatica di dette offerte, o ne valutava la congruità, procedendo ai necessari approfondimenti.

4.1.2. Questa seconda è stata l'opzione prescelta, tanto che il RUP ha avviato un contraddittorio con l'aggiudicataria, avente ad oggetto una richiesta di chiarimenti relativa ai costi della manodopera, al fine di verificare, per l'appunto, come previsto dalle su-emarginate previsioni, la congruità dell'offerta.

Questo contraddittorio si è invero prolungato nel tempo, ma, all'esito, ha permesso alla committente di validare l'offerta della parte appellata, e di confermare che, qualitativamente, era migliore di quella proposta dalla controparte odierna appellante.

4.1.3. Dunque, sebbene non nella forma pretesa dal motivo in esame, si è avuto un controllo/verifica su di un'offerta che presentava tratti di anomalia, solo che, invece che attraverso l'apposito sub-procedimento, il cui utilizzo non era obbligatorio, il RUP ha svolto l'approfondimento istruttorio previsto dall'ultima parte dell'art.54 citato, optando per una richiesta di chiarimenti alla quale è conseguita una risposta che ha reso necessarie ulteriori precisazioni.

Inquadrata in una prospettiva sostanziale, e nell'ottica del principio del risultato, scolpito dal primo articolo del codice dei contratti, questa verifica si presenta adatta al fine chiarificatore che intendeva svolgere, e, in definitiva consente di disattendere la prima delle obiezioni sollevate dal motivo in esame, quanto meno per ciò che concerne il rilievo sollevato con riferimento alla forma.

4.1.4. Né può essere ritenuto significativa la circostanza che lo stesso RUP, dr.ssa Eleonora Giusti, nella nota del 10 febbraio del 2025 con cui ha, per la prima volta, formulato richiesta di chiarimenti, abbia citato l'art.110 del codice dei contratti pubblici, così evocando, secondo il motivo in esame, proprio la fattispecie dell'offerta anomala e, con essa, la necessità del predetto sub-procedimento, perché, come visto, quest'ultima disposizione è richiamata dall'art.54 del medesimo codice, che facoltizza l'amministrazione a derogarvi.

Senza considerare che, a tutto concedere, si tratterebbe di un richiamo errato, dal momento che si tratta di previsione applicabile, nella sua interezza, ai soli contratti sopra-soglia europea, fra i quali non rientra quello di cui alla controversia.

4.1.5. Più in generale, a conclusione dell'analisi di questa prima parte del primo motivo d'appello, si osserva che, con essa la parte fa valere la violazione di una normativa procedimentale (meglio sub-procedimentale) finalizzata ad accertare la congruità di un'offerta ritenuta anomala, senza avvedersi che, in realtà, questa congruenza – all'esito di una laboriosa istruttoria – è stata comunque dalla Stazione

appaltante accertata e validata. Dunque è quanto meno dubbio che sussista, in capo all'opponente, un interesse attuale e diretto a coltivare la relativa obiezione.

4.2. Venendo al merito della censura che contesta la validazione dei giustificativi offerti dalla parte, il primo sub-motivo al primo motivo d'appello - dopo aver ricordato che un'offerta che indica un costo della manodopera inferiore a quello indicato a base di gara si presume anomala e quindi riduce la discrezionalità della S.A. sulla valutazione della congruità - denuncia che l'accettazione di essa, ciò nonostante espressa dalla S.A., così come la validazione dei giustificativi, da parte del giudice di prime cure, sarebbero entrambe errate e, per quanto riguarda quella affermata dal secondo, anche viziata da motivazione generica.

4.2.1. Il motivo è infondato.

4.2.2. A tal proposito va prima di tutto ricostruita, nel suo svilupparsi, l'interlocuzione procedimentale avutasi tra la parte appellata e la Stazione appaltante,

4.2.2.1. Con la prima nota del 10 febbraio del 2025, il RUP aveva richiesto chiarimenti in ordine all'evidenziato ribasso, risultante dall'offerta della parte appellata, pari al 32,75% con riferimento ai costi della manodopera, portati ad euro 142.204,00 rispetto alla cifra posta a base di gara per questa voce, pari a euro 210.000,00, calcolati sulla base dei parametri del costo orario, contratto CCNL dipendenti delle imprese di restauro dei beni culturali.

Nella risposta del 12 febbraio del 2025 la parte appellata aveva precisato che era stato possibile ottenere il suddetto ribasso applicando vari accorgimenti, e cioè: a) l'ottimizzazione dei costi aziendali, ottenuta con la presenza costante del Direttore Tecnico in cantiere, unita alla gestione diretta delle risorse umane da parte dell'Amministratore Unico, in modo da contenere i costi generali, riducendosi sia il numero di operatori che le spese derivanti da una gestione complessa del personale; b) il ricorso a contratti mirati e flessibili; c) il controllo dei costi, che non sarebbero

stati aumentati rispetto a quelli previsti, di un eventuale subappalto per specifiche fasi delle lavorazioni; d) l'utilizzo di materiale già stoccato da lavorazioni precedenti.

In particolare, per quanto riguarda il personale, la parte appellata, in quella prima interlocuzione, aveva rappresentato di aver previsto l'impiego di due restauratori di Beni culturali, specializzati in conservazione e restauro di beni archivistici e librari, di cui uno assunto con CCNL a tempo determinato – e qui, rispetto a quanto indicato in sede di domanda – il contratto applicato a quest'ultimo era quello del CCNL Restauro, indicato nel Bando (ma, nella domanda, NdR, aveva indicato il ricorso ad altro contratto, quello "Commercio e servizi 74811"); l'altro lavoratore – precisava ancora la replica- sarebbe invece stato assunto, quale Direttore tecnico, già da tempo attivo, nel settore, sul territorio di Firenze, con contratto di prestazione d'opera.

4.2.2.2. Evidentemente non ritenendo esaustivi i chiarimenti resi, il RUP, con una successiva nota n.33154 del 14 febbraio del 2025, chiedeva ulteriori delucidazioni proprio con riferimento a "Costo della manodopera e contratti applicati", avuto specificamente riguardo alla ricordata figura del Restauratore n.2.

In particolare il Responsabile chiedeva di specificare quale sarebbe stato il CCNL applicato per il suo compenso, e se sarebbero o meno stati rispettati i trattamenti salariali minimi inderogabili, oltre che delucidazioni sulle modalità della prestazione che questi avrebbe dovuto rendere. Al contempo precisava che il subappalto non era ammesso dagli atti di gara.

Il 17 febbraio del 2025, con la nota prot. 34352, la parte appellata (correggendo il tiro con riferimento al secondo restauratore NdR) confermava che avrebbe impiegato due Restauratori di Beni Culturali, specializzati in conservazione e restauro di beni archivistici e librari, entrambi laureati all'Opificio delle Pietre Dure di Firenze, che sarebbero stati assunti con CCNL Restauro, a tempo determinato, in modalità *full time o part time* a seconda delle caratteristiche specifiche dei singoli lotti di lavoro, e che i suddetti professionisti sarebbero stati retribuiti con uno stipendio pari a euro 2.103,88

dall'1 maggio del 2024, e a euro 2.171,38 dall'1 maggio del 2025 corrisposto su 13 mensilità, oltre ai diversi oneri contrattuali e previdenziali.

4.2.2.3. Con l'ulteriore nota del 5 marzo del 2025 il RUP chiedeva ancora precisazioni, con riferimento al costo della manodopera ed ai contratti applicati, relativamente alla retribuzione lorda mensile indicata, come da CCNL Restauro, per 2 operatori.

Con nota del 6 marzo del 2025, la parte appellata privata specificava che, laddove si fosse reso necessario un rapporto *full time*, e non a tempo parziale, ai prefati professionisti sarebbe stato affidato lo svolgimento contemporaneo di altre attività per conto dell'azienda, per compensare l'incidenza dei costi contrattuali.

In sintesi, chiariva che il costo del lavoro nell'offerta, pari al 70,48% rispetto a quanto previsto nel bando, prevedeva un valore per i due *part-time* di circa 36.000 euro l'anno, per quattro anni, aggiungendo che, laddove si fossero verificati imprevisti o esigenze particolari richiedenti interventi a *spot*, l'azienda avrebbe potuto contare sulla propria capacità di reperire personale già in servizio nell'impresa, garantendo di potervi, al momento, far fronte, spostando, per il periodo necessario, unità impegnate in altri cantieri.

4.2.2.4. Con un'ultima richiesta di chiarimenti, infine, il 27 marzo del 2025 con la nota 72305, il RUP chiedeva ulteriori precisazioni in merito all'utilizzo di questo altro personale, chiedendo di indicare la qualifica rivestita da queste eventuali altre unità da impiegare, nonché di specificare il CCNL che gli sarebbe stato applicato, oltre che le garanzie in merito alla copertura assicurativa.

Con la nota 73675 del 28 marzo del 2025 la parte appellata replicava che il detto personale sarebbe stato comunque in possesso della qualifica nel settore del restauro e della conservazione dei beni archivistici e librari, e cioè iscritto nell'apposito elenco pubblicato sul sito del Ministero della Cultura, e che il contratto applicato sarebbe stato quello per i dipendenti delle imprese di Restauro dei Beni culturali a tempo

determinato o indeterminato, secondo le esigenze operative del servizio, oltre che munito della regolari coperture assicurative.

4.2.2.5. Ritenendo finalmente esaustivi tutti i suddetti chiarimenti, il RUP – dichiarando congrua e sostenibile l'offerta della parte appellata privato - ha proposto l'aggiudicazione della gara a costei, disposta con il decreto dirigenziale Rep. 918/2025 dell'8 maggio del 2025.

4.2.3. Dunque, premessa la suddetta ricostruzione, e seguendo – per quanto possibile – l'ordine delle doglianze sollevate nell'atto d'appello, si tratta prima di verificare, se attraverso questa interlocuzione alla parte appellata privata sia stato impropriamente consentito, come ivi sostenuto, di modificare sostanzialmente l'originaria domanda, quindi, successivamente, di accertare se l'esito favorevole di sostenibilità, pronunciato sui chiarimenti richiesti, sia o meno legittimo all'esito del sindacato proprio della giurisdizione amministrativa di cognizione.

4.2.3.1. Partendo dal primo punto, osserviamo innanzitutto che alcuni degli elementi che la parte, nel corso dell'istruttoria ha fornito, vanno senz'altro ascritti tra i chiarimenti che, come tali, certamente non hanno modificato l'originaria domanda.

In questo elenco vanno senz'altro ricompresi l'ottimizzazione dei costi aziendali, ottenuta con la presenza costante del Direttore Tecnico in cantiere, unita alla gestione diretta delle risorse umane da parte dell'Amministratore Unico, in modo da contenere i costi generali, riducendosi sia il numero di operatori che le spese derivanti da una gestione complessa del personale e l'utilizzo di materiali già stoccati, di cui alla prima replica della parte appellata del 12 febbraio del 2025.

4.2.3.1.1. Benché entrambi questi elementi siano criticati, in quanto asseritamente generici, si osserva, quanto alla suddetta ottimizzazione, che la stessa è giustificata da due fattori, ossia presenza del Direttore tecnico e gestione diretta delle risorse umane da parte dell'amministrazione, che certamente rientrano in legittime ed autonome scelte aziendali, che non sono sindacabili dalla Stazione appaltante, e, men che meno

in sede di giudizio di legittimità, anche perché, al fine di accertarne la sola asserita infondatezza, occorrerebbe svolgere un approfondito, e stratigrafico studio sulle attività oggetto d'appalto e sul nucleo organizzativo previsto per il suo svolgimento, di difficile (o meglio di dubbia) esperibilità in sede di impugnazione di un provvedimento di aggiudicazione.

D'altro canto – vale ribadirlo – che al di là della loro congruenza, questi dati costituiscono senz'altro chiarimenti e precisazioni che non hanno modificato l'originaria domanda.

4.2.3.1.2. Al pari del precedente, anche il giustificativo reso con riferimento all'utilizzo di materiale già stoccato da precedenti lavori, si rivela congruo ad un giudizio estrinseco di legittimità.

Del resto anche in questo caso, così come in quello relativo all'efficienza dell'organizzazione aziendale, l'obiezione in esame incorre in un travisamento dei presupposti perché oggetto del giudizio di congruenza che la stazione appaltante era chiamata a rendere, si inquadrava nella sostenibilità economica dell'offerta, e non doveva giudicare la più o meno elevata remuneratività di quest'ultima, in ragione dei profitti che avrebbe potuto rendere all'offerente.

Così delimitato il relativo ambito della valutazione, si rivela non consona l'obiezione di parte appellante, secondo cui la contro-interessata avrebbe dovuto provare, documentalmente i quantitativi di materiale stoccato che avrebbe potuto riutilizzare; infatti, questa accuratezza della dimostrazione che, secondo la doglianza in esame, incombeva a carico della offerente, non pertiene all'essenza concettuale dei cd. giustificativi, per la cui attendibilità, sono bastevoli riscontri logici basati su di un parametro di verosimiglianza.

In altre parole, non è esito di questo giudizio, l'acquisizione di una prova certa in ordine alla riuscita economica dell'iniziativa, perché questo renderebbe la verifica di

congruità dis-economica, in quanto farraginosa e dagli esiti incerti e inevitabilmente arbitrari.

4.2.3.1.3. Ciò non dimeno, anche nel caso del giustificativo rappresentato dal materiale già stoccato, presente in azienda, non può ragionevolmente dubitarsi che si tratti di precisazione a chiarimento della originaria offerta, che non ha in nulla innovato quest'ultima.

4.2.3.2. Parimenti possono essere considerati, a pieno titolo, chiarimenti, quelli resi con la nota del 17 febbraio del 2025, n. 34352, nella parte in cui si precisava che i due dipendenti, Restauratori di Beni Culturali, erano specializzati in conservazione e restauro di beni archivistici e librari, che erano entrambi laureati all'Opificio delle Pietre Dure di Firenze, che sarebbero stati assunti con contratto a tempo determinato, in modalità *full time o part time* a seconda delle caratteristiche specifiche dei singoli lotti di lavoro, precisando le relative retribuzioni.

4.2.3.2.1. Anche con riferimento a questi specifici dati, non vi è alcuna modifica, ma solo una precisazione rispetto alla iniziale domanda della parte di partecipazione alla gara.

Del resto i chiarimenti resi risultano perfettamente coerenti con l'importo finale offerto, riportato in quest'ultima, nonché, più in generale, col suo impalco strutturale.

4.2.3.3. Stesso discorso va fatto questa volta in modo pressocché integrale rispetto al suo intero contenuto, con riferimento alla terza replica della parte del 6 marzo del 2025. L'indubbia natura di chiarimenti delle risposte ivi rese infatti – e cioè, che nel caso di necessità di esigenze *full time* si sarebbe provveduto ad impiegare i suddetti lavoratori anche in altre attività aziendali, diverse da quelle del contratto d'appalto, e simmetricamente, si sarebbe attinto, per fronteggiare ad esigenze improvvise, ad altri dipendenti dell'azienda – chè si limitano a specificare i rimedi in condizioni di urgenza, rendevano quelle giustificazioni assolutamente in linea con la finalità dell'interlocuzione, e cioè quella volta a rendere chiarimenti alla S.A. .

4.2.3.4. Con riferimento infine, alla risposta del 28 marzo del 2025 la parte appellata aveva precisato alla S.A. che anche questi ulteriori, eventuali lavoratori da impiegare nell'appalto sarebbero stati scelti tra i lavoratori qualificati per interventi di restauro, iscritti nell'apposito elenco, che di conseguenza il contratto applicato sarebbe stato quello corrispondente al CCNL restauro, e che sarebbero state garantire le idonee coperture assicurative.

Ossia, come si vede, tutte precisazioni in un certo senso ovvie, che, per di più, esprimendo piuttosto una dichiarazione di intenti che non la ricognizione di un dato già attuale, a maggior ragione non possono che essere ascritte alla suddetta categoria dei chiarimenti e delle precisazioni " ad ogni buon conto".

4.2.4. Discorso più articolato – ma non per questo con esiti adesivi alla doglianza in esame – meritano invece le parti dell'interlocuzione nelle quali l'appellata ha, in certo senso correggendo il tiro, modificato le indicazioni originariamente contenute nell'offerta.

4.2.4.1. Il primo di questi casi può essere individuato con riferimento all'indicazione del CCNL che avrebbe applicato, rispetto a quanto dichiarato in sede di domanda, prima (con la nota del 12 febbraio) con riferimento ad uno solo dei due restauratori, poi, con la nota del 17 febbraio estendendone l'applicazione anche al secondo; in queste due occasioni, la parte ha infatti precisato, divergendo dall'intento da lei originariamente dichiarato, che ad entrambi avrebbe applicato il CCNL Restauro come previsto nel bando e non il contratto commercio e servizi 74811. Per vero, con riferimento al secondo restauratore, aveva indicato che egli sarebbe stato assunto con un contratto di prestazione d'opera, nella nota del 12 febbraio 2025, divenuto, solo con la nota del successivo 17, anche per lui, CCNL Restauro.

4.2.4.1.2. A tal proposito, è nota al Collegio la differenza tra chiarimenti resi in sede di giustificativi dell'anomalia e modifica dell'offerta economica, vedasi, fra tante Consiglio di Stato sez. V, 2/08/2021, n. 5644 *"In sede di verifica della anomalia*

dell'offerta è ammissibile una modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità originaria dell'offerta economica, nel rispetto del principio dell'immodificabilità, che presiede la logica della par condicio tra i competitori; tale ammissibilità incontra (di là dalla rigidità delle voci di costo inerenti gli oneri di sicurezza aziendale) il solo limite del divieto di una radicale modificazione della composizione dell'offerta che ne alteri l'equilibrio economico, allocando diversamente voci di costo nella sola fase delle giustificazioni; la riallocazione delle voci deve avere un fondamento economico serio allorché incida sulla composizione dell'offerta, atteso che, diversamente, si perverrebbe all'inaccettabile conseguenza di consentire un'elusiva modificazione a posteriori della stessa, snaturando la funzione propria del subprocedimento di verifica dell'anomalia, che è, per l'appunto, di apprezzamento globale dell'attendibilità dell'offerta.

Alternativa disgiuntiva, il cui confine, come risulta anche dalla massima riportata, viene superato tutte le volte in cui, coi chiarimenti resi, l'equilibrio economico originario dell'offerta subisce alterazioni, per il diverso peso attribuito alle singole voci di costo.

4.2.4.1.3. Nel caso di specie questa alterazione dell'equilibrio economico del contratto non si è avuto perché la parte ha compiutamente dimostrato che, pur modificando il contratto, gli importi corrispondenti dovuti ai due dipendenti collimavano con la voce costo del lavoro originariamente indicata.

Detto in altri termini, è provato che, nonostante la modifica del CCNL di riferimento – e la cosa non deve sorprendere, perché l'indicazione di altro CCNL diverso da quello del bando è ammissibile a parità di trattamento dei lavoratori, come si vedrà *infra* – l'offerente, poi aggiudicataria, avrebbe sostenuto i medesimi costi indicati in domanda.

4.2.4.1.4. D'altro canto, in diritto, l'operazione era assolutamente ammissibile, posto che, in ragione di quanto previsto dai commi 3 e 4 dell'art.11 del d. lgs. n.36/2003 l'operatore in sede di gara può anche indicare un CCNL diverso da quello di cui alla *lex generalis*, purché garantisca equivalenza delle tutele al lavoratore impiegato. Or dunque, stante questa possibilità, va da sé che l'eventuale modifica dell'indicazione del contratto nazionale, con "ritorno" a quello prescelto dal bando, anche se effettuata in sede di chiarimenti, e stante la predetta equivalenza, mai potrà integrare un sostanziale mutamento dell'offerta economica, tale da alterarne l'originario equilibrio. Come peraltro si dimostra, in fatto, visto che la relativa voce di costo è rimasta invariata.

4.2.4.2. Un'altra ipotesi di confine è individuabile, per vero, nella nota di risposta del 17 febbraio del 2025, nella parte in cui l'operatore – corrispondendo e "dimenticandosi" di avere indicato nella precedente nota, e che aveva escluso nella domanda di partecipazione, la possibilità di valersi di contratti di sub-appalto – precisa che il rapporto di lavoro dei due collaboratori sarebbe stato *part-time o full time* a seconda dell'evenienza.

A questo proposito, il motivo in esame segnala che, poiché il ricorso al sub-appalto era vietato dal bando, la successiva, implicita negazione della sua adozione – tanto più che la parte aveva indicato questo rimedio fra i giustificativi – integrerebbe una modifica inammissibile dell'offerta economica.

4.2.4.2.1. L'obiezione – pur ammettendone rilevanza e puntualità – va disattesa perché il ricorso al sub-appalto rappresentava un elemento non decisivo al momento dei giustificativi, nei quali la parte lo indicava solo come ipotesi eventuale, alla quale far ricorso in caso di necessità, e comunque entro il contenimento dei costi per la manodopera indicato in domanda, prospettiva che è stata poi sostituita con l'indicazione della possibilità di utilizzare risorse interne all'azienda.

La non decisività della relativa indicazione a chiarimenti, in definitiva, anche in questo caso è data dal fatto che, vertendosi su circostanze solo ipotetiche, e non attuali ed effettive, la precisazione offerta non ha punto inciso, neanche in questo caso, sull'equilibrio economico dell'offerta. Dunque si può escludere che l'offerta risulti sostanzialmente modificata, all'esito delle suddette indicazioni.

4.2.5. Chiarito che non di mutamenti sostanziali si trattò, ma di semplici precisazioni rispetto alla domanda, conviene passare all'analisi del secondo sub-motivo al primo motivo d'appello che, come detto, contesta il giudizio di sostenibilità dell'offerta, nonostante le incongruenze/anomalie che essa segnalava, espresso dal RUP.

4.2.5.1. E' bene premettere a tal proposito – in aggiunta a quanto già osservato con riferimento ai confini del giudizio sull'anomalia, che è delimitato dai parametri della logica e della verosimiglianza, e non della certezza e del riscontro economico-matematico, che, oltre ad appesantirla eccessivamente, renderebbe di difficile attuazione la verifica stessa – quanto specificamente al potere esercitato nel giudizio di sostenibilità delle giustificazioni, che si tratta di una attività valutativa tecnico-discrezionale, sindacabile in sede di legittimità solo nei casi si risolva in una determinazione palesemente arbitraria, disfunzionale o travisata rispetto agli elementi esaminati.

D'altro canto, va ancora aggiunto – il giudizio che la stessa S.A. è chiamata a svolgere sui giustificativi rappresenta, a sua volta, una valutazione estrinseca che, riferita all'organizzazione aziendale nel suo impegno ad adempiere la prestazione oggetto di contratto, può solo sindacarne, a tutela dell'interesse pubblico da essa sotteso, con un grado di ragionevole attendibilità, la sua capacità di realizzare le finalità del contratto, nei tempi previsti.

In altre parole, lo stesso giudizio di congruenza reso dal committente sui giustificativi non esprime una valutazione di merito in ordine all'ottimizzazione delle attività dell'appaltatore, ma solo una verifica, in termini di probabilità elevata, di esecuzione

del contratto, per garantire, anche in un'ottica concorrenziale, che l'offerente/aggiudicatario non abbia sopravvalutato le sue capacità, onde aggiudicarsi un appalto che in realtà non era in grado di eseguire.

4.2.5.2. Re-inquadrato in quest'ottica, il motivo che contesta che l'offerta, anche dopo i giustificativi, fosse sostenibile, si rivela infondato.

4.2.5.3. E difatti, innanzitutto il costo complessivo del lavoro – che ripetesi è parametrato correttamente all'applicazione del CCNL restauro, in quanto allo stipendio mensile indicato, vanno aggiunti, come da chiarimenti resi, le altre voci – è stato giustificato dalla parte con riferimento ad una più efficiente organizzazione aziendale, ai sensi del comma 14 dell'art.41 del codice dei contratti pubblici.

4.2.5.4. Avuto riguardo a quest'ultima si osserva ancora che gli accorgimenti indicati, e cioè la costante presenza del Direttore Tecnico in cantiere, unita alla gestione diretta delle risorse umane da parte dell'Amministratore Unico oltre ad essere accorgimenti evidentemente utili ad efficientare i lavori, sono anche di facile attuazione, considerando il numero limitato di dipendenti impiegati nella suddetta attività.

4.2.5.5. Lo stesso ricorso a contratti flessibili e mirati –oggetto di precisazioni nel corso dell'interlocuzione - contribuisce, per intuibili motivi, al contenimento dei costi.

4.2.5.6. Più in generale il costo della manodopera – che rispetta, ripetesi, i parametri della CCNL di settore – è stato calcolato sul monte ore effettivo della prestazione da rendere, coerentemente con la tipologia di contratti flessibili adottati. Né, su questo specifico punto, per vero, la parte appellante ha sollevato obiezioni di sorta.

4.2.5.7. Tenendo conto anche della flessibilità dei rapporti di lavoro che sarebbero stati adottati, la stessa obiezione della parte appellante, secondo cui l'offerta, e i chiarimenti, non avrebbero calcolato il costo marginale delle trasferte dalla sede di Perugia a Firenze, risulta apodittica, indimostrata ed in parte smentita.

Infatti, in sede di chiarimenti, nella nota del 12 febbraio del 2025, la parte appellata aveva dichiarato che uno dei due dipendenti, e precisamente quello che avrebbe svolto

il ruolo di Direttore tecnico, risiede da tempo sul territorio di Firenze; dunque, al più i suddetti costi di trasferta avrebbero dovuto essere sostenuti in relazione all'altro, ma che quest'ultimo risieda a Perugia, e dunque che, sotto questo profilo, si configura una voce di costo aggiuntiva, è circostanza non dimostrata e comunque, in ogni caso, per le ragioni indicate all'inizio di paragrafo, si tratterebbe di circostanza non ricompresa nei confini del giudizio di congruenza.

4.2.5.8. Del resto, che quell'offerta fosse congruente, a questo punto dell'esecuzione del contratto, sembrerebbe essere confermato in fatto. Infatti, , come rappresentato dalla parte appellata pubblica nella sua memoria ex art.73 c.p.a. l'aggiudicataria, nelle more, ha già iniziato i lavori ed ha allegato le ricevute delle comunicazioni obbligatorie trasmesse al Ministero del Lavoro il 9 dicembre del 2025, dimostrando che, come da indicazioni rese, risultano effettivamente impiegate, nel contratto, due unità di personale a tempo determinato e *part-time* con il contratto Restauro, così dimostrando così che detta offerta era in effetti sostenibile e, al contempo, dequotando la doglianza in esame.

5. 5. Il secondo motivo d' appello contesta, sotto altro profilo, la violazione dell'art.110 del codice perché la ricordata interlocuzione procedimentale, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti, formulata dal RUP alla contro-interessata, ai sensi del comma 3 dell'art.101 del d. lgs. n.36/2023 si è basata su ben quattro richieste di chiarimenti/integrazioni, producendo un indebito prolungamento del sub-procedimento di 53 giorni, e così oltrepassando il termine massimo di giorni 15, previsto dal comma 2 del ricordato art.110 del codice.

5.1. Il motivo è infondato, innanzitutto perché, come spiegato all'inizio del paragrafo precedente, la verifica avviata dal RUP avente ad oggetto i suddetti schiarimenti non può classificarsi, in senso proprio, quale sub-procedimento di verifica delle offerte anormalmente basse, ai sensi dell'art.110 del codice dei contratti pubblici, e dunque ad essa non è applicabile il comma 2 di detta disposizione, a maggior ragione

nell'interpretazione datane dalla doglianza in esame, come norma recante un termine perentorio. Il tutto risulterebbe invero inutilmente gravoso, e comunque contrario al principio di risultato, e a quello, connesso, di efficienza, che presidiano la disciplina appaltistica pubblica.

5.2. Sotto quest'ultimo profilo, non può non rilevarsi che sarebbe stato e contraddittorio e irragionevole, da parte del RUP, interrompere il dialogo procedimentale avviato con la parte – la cui offerta era pur sempre risultata essere la più conveniente – solo perché era decorso detto termine e nonostante che, in base alle prime informazioni rese, i giustificativi cominciassero a delinearsi, pur avendo bisogno di ulteriori precisazioni, resesi necessarie proprio in ragione degli elementi nel frattempo resi noti in sede di interlocuzione dalla parte.

L'obiezione in esame pretermette una significativa circostanza in fatto, e cioè che quelle verifiche hanno, in via progressiva e sequenziata, per così dire, consentito alla S.A., per il tramite del R.U.P., di ottenere i giustificativi di una proposta economica presentata in gara, e che, dunque, una volta partita, non avrebbe avuto senso interrompere quella dialettica avviata ed avanzata sol perché stava durando da oltre 15 giorni.

5.3. Sotto altro profilo, e prevenendo e censurando queste ultime considerazioni, già rassegnate anche dal primo giudice, la parte appellante sostiene che, a questo punto, non può che affermarsi che il RUP, seguendo questa falsariga che lo poneva fuori dello schema dell'art.110 del codice dei contratti pubblici, avrebbe avviato un procedimento atipico, dunque illegittimo perché privo di base legale, nonché potenzialmente lesivo delle regole della concorrenza, in quanto, con esso, la S.A. avrebbe indebitamente favorito uno dei due concorrenti, al quale sarebbe stato permesso di correggere progressivamente la propria offerta, consentendogli, in un lungo arco temporale, di apportarvi successivi aggiustamenti fino a farla divenire congrua e completa.

5.3.1. Anche questa censura – che pure non è peregrina, atteso l'approccio sostanzialistico che ha caratterizzato l'intero sub-procedimento di cui si discute – è infondata.

Innanzitutto, il ricordato articolo 101 comma 3 del d. lgs. n.36/2023 prevede che il termine per la risposta ai chiarimenti da fornire da parte dell'appaltatore può andare da un minimo di cinque giorni, ad un massimo di dieci, ma non prevede che tale richiesta di chiarimenti non possa essere ripetuta, e anzi, come accennato, allorquando la necessità dei secondi chiarimenti sia propiziata dalla fornitura dei primi, il prosieguo del procedimento interlocutorio, e non la sua interruzione, oltre a rappresentare l'evenienza più logica, è anche espressione del principio di leale cooperazione tra P.A. e privati.

5.3.2. Nemmeno il disciplinare di gara prevedeva una sequenzialità, con termini rigidi, la cui perentorietà, in ogni caso, nel silenzio della legge, non può mai essere presunta, posto che, incidendo su facoltà, procedimentali e defensionali del privato, costituzionalmente tutelate, deve essere sempre espressamente affermata.

5.3.3. Lo stesso articolo 2 della legge n.241/1990, pur affermando in generale il principio di celerità e di non aggravamento nella conclusione del procedimento, ammette, al comma 4, che i termini ordinari di conclusione possono essere prolungati, in ragione della complessità degli accertamenti istruttori necessari alla sua definizione, così inserendo, nel sistema, un principio di raccordo tra termini di durata ed esigenze istruttorie, che è esattamente il dualismo che viene in evidenza nel caso di specie.

5.3.4. Neppure la circostanza che il RUP abbia richiamato – nella sua nota – l'art.110 del codice dei contratti pubblici è dirimente perché quel rinvio, come detto, non implicava il richiamo all'intero sub-procedimento per la verifica delle anomalie, dal momento che la norma applicabile al caso di specie era l'art.54 del d. lgs. n.36/2023 che deroga alla norma su-indicata e che, salvo quanto previsto dal ricordato comma 3

dell'art.101 del codice, non prevede termini per la verifica della congruenza delle offerte apparentemente anomale.

5.3.5. Infine, quanto alla possibilità che, secondo la doglianza in esame, sarebbe stata indebitamente concessa alla parte di aggiustare progressivamente "il tiro", correggendo un'offerta inesatta all'origine, possibile anche grazie all'abnorme prolungamento temporale del dialogo, si ribadisce che lo scambio di note evidenzia la necessità di acquisire successivi schiarimenti, e comunque che, fino a prova contraria, che non è stata data, il detto approfondimento era funzionale alla verifica di congruità, nel perseguimento dell'interesse pubblico, di un'offerta che era risulta essere la più vantaggiosa fra quelle scrutinate.

In altre parole quella condotta, in assenza di prove che dimostrino l'esistenza di ragioni "altre", non può dirsi arbitraria e tanto meno sorretta da parzialità.

6. Il terzo motivo d'appello – dopo aver richiamato i precedenti fatti a contestazione, e cioè che la parte avrebbe cambiato, in corso di gara, dei dati essenziali della domanda, segnatamente il contratto collettivo che avrebbe applicato ai lavoratori impiegati nell'appalto (CCNL commercio e servizi 74811, indicato in gara, rispetto al CCNL restauro, indicato nei chiarimenti e poi applicato) - contesta le false dichiarazioni che sarebbero state rese dall'aggiudicataria, in violazione dell'art. 11, commi 3 e 4, dell'art. 41, comma 14, dell'art. 98, comma 3, lett. b), dell'art. 108, comma 9, del D.Lgs. n. 36/2023, nonché dell'art. 75 del D.P.R. n. 445/2000, oltre al vizio dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria. Fatti che, peraltro, ne avrebbero dovuto decretare l'esclusione dalla gara.

6.1. Il motivo è infondato.

6.1.1. Innanzitutto, a rilevare, nel caso di specie, sarebbe stata semmai la sostanziale modifica apportata all'offerta in sede di chiarimenti, ma, avuto riguardo (anche) al CCNL indicato, questa evenienza si è già esclusa ai paragrafi precedenti, per le ragioni ivi indicate. Si è ivi osservato che, in ragione dell'ammissibilità dell'equivalenza, una

volta che questa, incontestatamente, ricorre, la modifica del contratto che sarà applicato mai può valere quale mutamento dell'offerta.

6.1.2. Ciò ribadito, le fattispecie di falso che – ai sensi della normativa rubricata dalla doglianza in esame – rilevano quale causa di esclusione attengono o alle dichiarazioni che hanno ad oggetto i requisiti soggettivi dell'impresa offerente e che appunto le avrebbero consentito di partecipare alla gara, o a quelle che ancorché inveridiche, le hanno consentito di ottenerne l'aggiudicazione.

Sono esclusivamente queste due tipologie di false dichiarazioni, invero, che in prospettiva logica, giustificano la successiva esclusione dalla partecipazione alla gara del *deceptor*.

6.1.3. Poiché è evidente che quelle denunciate non sono inquadrabili né nella prima, né tanto meno nella seconda delle due categorie, da ciò deriva l'infondatezza dell'eccezione.

6.1.4. D'altronde e non è neppure provata un'effettiva volontà decettiva da parte della contro-interessata che, in sede di chiarimenti, ha reso un'ulteriore precisazione, modificando l'originaria allegazione, ma – ed è ciò che più conta – ha mantenuto inalterato l'equilibrio economico dell'offerta oggetto dell'originaria domanda.

In altre parole, in quella sede, la parte ha puntualizzato, precisando alcuni aspetti della sua offerta, collaborando, in questo senso, con la S.A. , e dunque tenendo una condotta esattamente contraria a quella che avrebbe tenuto chi intendeva immutare il vero.

6.1.5. Aggiungasi che l'invocata esclusione, laddove fosse stata disposta, sarebbe andata in palese contraddizione con la scelta operata da quest'ultima che, come detto, ai sensi dell'art.54 del codice dei contratti pubblici e dell'art.17 del disciplinare di gara, in presenza delle ricordate anomalie, disponeva di un'alternativa: o disporre l'esclusione della contro-interessata, o approfondire le verifiche sulla congruenza dell'offerta, malgrado le sue apparenti criticità.

Avendo essa scelto la seconda opzione, sarebbe stato poi evidentemente illogico ricorrere alla sanzione espulsiva, motivata per di più con l'avere l'offerente reso false dichiarazioni, che tali non erano, ma informazioni successivamente rettificate.

6.1.6. Dunque non solo non vi era una volontà maliziosa ed ingannevole, ma al contrario, la controinteressata ha dato modo al RUP di valutare la sua offerta, dimostrando che, tecnicamente non aveva reso informazioni false idonee ad alterare la concorrenza in gara, ma che vi era solo un diverso inquadramento, originariamente prescelto, e poi rimeditato.

L'ufficio pubblico coordinatore del procedimento, dal canto suo, ha valutato quelle precisazioni, non solo escludendo di trovarsi dinanzi ad un falso, ma anzi ritenendo che rappresentassero validi giustificativi. Così, in definitiva, la sua scelta di non ritenere false quelle dichiarazioni, e, di conseguenza, di non escludere dalla gara l'offerente in ragione di esse, risulta conforme al principio di proporzionalità e si ispira, correttamente, ad esigenze di ragionevolezza in funzione dell'interesse pubblico perseguito che, lo si ribadisce per l'ennesima volta, risiede nella contrattualizzazione dell'appalto con l'impresa che ha proposto le migliori condizioni economiche.

7. Conclusivamente l'appello va rigettato. La complessità della vicenda controversa rappresenta un giustificato motivo per compensare integralmente le spese di giudizio.

P.Q.M.

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

Compensa le spese del giudizio di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Sergio Zeuli **Marco Lipari**

IL SEGRETARIO