

T.A.R. Veneto Venezia, 09/09/2025, n. 1536

Svolgimento del processo â?? Motivi della decisione

1. Con bando pubblicato in data 17-9-2024, il Comune di Padova indiceva una procedura aperta ai sensi del D.Lgs. n. 36 del 2023 per lâ??affidamento, attraverso il criterio dellâ??offerta economicamente piÃ¹ vantaggiosa, dellâ??appalto per lâ??esecuzione dei lavori di riqualificazione lato sud stadio euganeo â?? opere per la salvaguardia dei lavori eseguiti, suddiviso in 3 stralci, dellâ??importo complessivo di Euro 3.900.000,00.

1.1. Partecipavano alla procedura sei operatori economici e allâ??esito delle operazioni di gara risultava: prima, C.A. s.r.l. (in seguito, C.), con 82,87 punti (offerta tecnica, 56,10 punti; offerta economica, 27,77 punti, con ribasso del 13,510%) e seconda, S. s.r.l. (in seguito, S.), con 74,11 punti (offerta tecnica, 61,11 punti; offerta economica, 13 punti, con ribasso del 5,230%).

1.2. Lâ??offerta di C. veniva sottoposta a verifica di anomalia ai sensi dellâ??art. 22 del disciplinare e alla seduta del 19-12-2024, preso atto delle risultanze della Commissione, il RUP valutava positivamente i giustificativi presentati dalla controinteressata con note del 4-12-2024 e del 18-12-2024, in riscontro alle richieste di chiarimenti del Comune del 25-11-2024 e del 10-12-2024.

1.3. Con determinazione del 3-2-2025 il Comune disponeva quindi lâ??aggiudicazione dellâ??appalto in favore di C..

1.4. Il contratto veniva sottoscritto in data 28-3-2025 e in data 10-4-2025 il Comune provvedeva alla consegna dei lavori.

2. Con il ricorso in esame, notificato in data 11-4-2025, S. ha impugnato gli atti della procedura sulla base del seguente motivo.

Violazione e falsa applicazione dellâ??art. 110 del D.Lgs. n. 36 del 2023 in merito al sub procedimento di verifica dellâ??anomalia. Violazione e falsa applicazione dellâ??art. 119, comma 12, del D.Lgs. n. 36 del 2023. Violazione dellâ??art. 22 della lex specialis. Eccesso di potere per travisamento e difetto di istruttoria. Eccesso di potere per manifesta illogicitÃ , irragionevolezza e contraddittorietÃ .

La stazione appaltante avrebbe omesso di considerare alcune macroscopiche incongruenze e contraddittorietÃ delle giustificazioni presentate da C..

Sotto un primo profilo, lâ??aggiudicataria avrebbe dichiarato, da un lato, di non ribassare i costi della manodopera e, dallâ??altro lato, in sede di giustificativi, che il ribasso offerto sarebbe stato

applicato ai subappaltatori, quindi anche al costo della manodopera di questi. Inoltre nei preventivi dei subappaltatori non sarebbe stato indicato il costo della manodopera; pertanto tale costo non sarebbe stato dichiarato da C. e la stazione appaltante non ne avrebbe potuto verificare la conformità rispetto ai minimi previsti.

Sotto un secondo profilo, nelle giustificazioni il ribasso del 13,51%, dichiarato dall'aggiudicataria in sede di offerta, sarebbe stato calcolato solo sui materiali, non sulla manodopera. Ricalcolando i prezzi, senza considerare la manodopera, il ribasso effettivamente offerto da C. sarebbe significativamente inferiore a quello dichiarato.

Sotto un terzo profilo, i preventivi presentati in sede di giustificativi sarebbero incongruenti in quanto vetusti e riferiti ad altri cantieri. Tali preventivi sarebbero anche incompleti, perché non includerebbero tutte le voci di costo previste dall'elenco prezzi di gara e in alcuni casi i prezzi offerti supererebbero quelli a base d'asta, contraddicendo il ribasso dichiarato.

Infine la stazione appaltante avrebbe limitato la verifica di anomalia a sole dieci voci di prezzo, omettendo di valutare l'offerta nel suo complesso.

L'offerta della controinteressata non sarebbe quindi attendibile.

3. Il Comune e C. si sono costituiti in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

4. In vista dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie in cui le resistenti hanno eccepito l'inammissibilità delle censure proposte, in quanto dirette a contestare valutazioni tecnico-discrezionali dell'Amministrazione, e altresì la tardività del ricorso, stante l'ostensione dei documenti richiesti in data 17-2-2025.

Nel merito, il Comune ha evidenziato che il costo della manodopera, dichiarato dalla controinteressata, sarebbe in linea con quanto previsto dal progetto e non sarebbe stato oggetto di ribasso. In ogni caso le incongruenze contestate non sarebbero idonee a compromettere l'affidabilità complessiva dell'offerta. C. ha altresì rilevato che in alcuni preventivi il costo della manodopera era individuato come da progetto in altri non era stato indicato in quanto tratti dal listino DEI che incorpora anche tale costo. Inoltre nella fattispecie non si tratterebbe di subappalto qualificante e C. avrebbe comunque i requisiti per eseguire autonomamente le prestazioni contrattuali. In ogni caso le incongruenze rilevate dalla ricorrente sarebbero coperte dall'utile di impresa.

5. All'udienza pubblica del 2 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. In via preliminare va rilevata l'infondatezza dell'eccezione di tardività del ricorso proposta dalla controinteressata.

6.1. Con il ricorso in esame parte ricorrente contesta infatti esclusivamente il procedimento di valutazione dell'anomalia dell'offerta di C. i cui atti le sono stati ostesi solo in data 13-3-2024.

Il ricorso, notificato in data 11-4-2025, risulta quindi tempestivo.

7. Nel merito, $\tilde{A}$ infondata la prima censura con cui parte ricorrente sostiene che l'aggiudicataria avrebbe contraddittoriamente dichiarato, da un lato, di non ribassare i costi della manodopera e, dall'altro lato, in sede di giustificativi, che il ribasso offerto sarebbe stato applicato ai subappaltatori, quindi anche al costo della manodopera di questi.

7.1. Il profilo del costo della manodopera $\tilde{A}$ stato oggetto di uno specifico approfondimento nell'ambito del procedimento di valutazione dell'anomalia in particolare con la nota della stazione appaltante del 22-11-2024 e con i giustificativi di C. del 25-11-2024.

C. infatti, dopo avere indicato in sede di offerta lo stesso costo della manodopera contenuto nella lex specialis (Euro 811.509,25), in sede di giustificazioni ha precisato che i costi della manodopera previsti in fase di gara non sono stati assoggettati a ribasso come indicato nel disciplinare di gara. Tale aspetto verr  evidenziato in maniera specifica nel dettaglio al Punto C della presente relazione. In questa fase tale elemento per  risulta fondamentale in quanto idoneo a dimostrare che il ribasso offerto dall'impresa C. $\tilde{A}$ stato individuato sulla componente dei materiali o sul fornitore che andr  a realizzare l'opera per conto di C. in qualit  di subappaltatore .

In definitiva, l'aggiudicataria si $\tilde{A}$ impegnata ad applicare anche per le prestazioni oggetto di subappalto un costo della manodopera pari a quello previsto dalla legge di gara, il quale $\tilde{A}$ stato ritenuto in linea con le tabelle ministeriali e A. aggiornate al 2023.

Alla luce di una interpretazione complessiva delle giustificazioni di C. risulta quindi che l'affermazione, secondo cui il ribasso $\tilde{A}$ stato individuato sulla componente dei materiali o sul fornitore che andr  a realizzare l'opera per conto di C. in qualit  di subappaltatore , deve essere intesa nel senso che il ribasso $\tilde{A}$ stato calcolato tenendo conto dei preventivi dei subappaltatori i quali comunque garantiranno un costo della manodopera corrispondente a quello previsto dalla stazione appaltante.

D'altra parte, in base all'art. 119, comma 12, del D.Lgs. n. 36 del 2023, $\tilde{A}$ Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale  e $\tilde{A}$ L'affidatario corrisponde i costi della sicurezza e della manodopera, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso .

Inoltre in base al comma 7 del medesimo art. 119, l'affidatario è altresì responsabile in solido dell'osservanza delle norme dei contratti collettivi nazionale e territoriale da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto.

Nelle giustificazioni presentate dalla controinteressata non vi erano quindi evidenti contraddittorie e comunque il profilo del costo della manodopera è stato oggetto di uno specifico approfondimento da parte della stazione appaltante, con la richiesta di chiarimenti.

8. È infondata la censura con cui parte ricorrente sostiene che C. avrebbe dovuto essere esclusa perché non avrebbe dichiarato i costi della manodopera dei subappaltatori.

8.1. Nella recente sentenza n. 5580 del 27-6-2025, con cui è stata riformata la sentenza n. 1559/2024 di questo Tribunale, richiamata dalla ricorrente, il Consiglio di Stato ha infatti chiarito che i costi di manodopera da indicare in appalto sono i costi propri dell'appaltatore (secondo l'art. 95 comma 10, del D.Lgs. n. 50 del 2016). Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e, per quanto concerne il subappalto, lo svolgimento di una verifica di coerenza sulla manodopera può avere ad oggetto la manodopera del subappaltatore, ma tale costo non va indicato tra i costi di manodopera dell'appaltatore, e detta verifica viene svolta in sede di autorizzazione (così da evitare di rendere l'appalto una prognosi su costi sostenuti da altro soggetto, il subappaltatore, che potrà anche essere diverso e con diversi CCNL in corso di esecuzione, essendo venuto meno l'obbligo di indicazione nominativa in gara (art. 106, commi 7 e 9: l'affidatario deposita il contratto di subappalto presso la stazione appaltante almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni). L'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni). Una verifica puntuale sui costi del sub-appaltatore, addirittura all'interno dei costi di manodopera propri dell'appaltatore, non è prevista dalla legge e rischia di irrigidire inutilmente il procedimento).

Del resto per quanto concerne i costi della manodopera del subappaltatore, l'obbligo della loro separata indicazione nell'offerta economica non è previsto in modo espresso a livello normativo dall'art. 108, comma 9, del D.Lgs. n. 36 del 2023 né il bando di gara presentava indicazioni cogenti in questo senso (Cons. Stato, Sez. IV, 27-6-2025, n. 5580).

In sintesi l'operatore economico concorrente non deve dichiarare i costi della manodopera del subappaltatore in quanto in realtà acquista dal subappaltatore un servizio di cui si limita a sostenere il costo pagando cioè un prezzo, non corrisponde una retribuzione sicché le verifiche in ordine al rispetto della normativa a tutela dei lavoratori addetti a tali prestazioni non può che essere condotta direttamente a carico dei subappaltatori in sede di autorizzazione).

Cons. Stato, Sez. IV, 27-6-2025, n. 5580, cit.).

9. È infondata la censura con cui parte ricorrente lamenta la presenza di «errori di concetto» nelle giustificazioni della controinteressata, in quanto nelle analisi prezzi presentate il ribasso del 13,51% sarebbe stato applicato solo sulla componente materiali anziché sul prezzo totale offerto.

9.1. Per giurisprudenza costante infatti la verifica dell'anomalia dell'offerta finalizzata alla verifica dell'attendibilità e della serietà della stessa ed all'accertamento dell'effettiva possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte. La relativa valutazione della stazione appaltante ha natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale riservato alla Pubblica amministrazione che, come tale, è insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato, renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (Cons. Stato, Sez. III, 16-8-2024, n. 7143; Cons. Stato, Sez. III, 13-11-2023, n. 9682). Il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, non ha ad oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se, in concreto, l'offerta nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; con la conseguenza che la valutazione di congruità, deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo. Invero, l'esito della gara può essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile ed insidiata da indici di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto (Cons. Stato, Sez. III, 12-12-2022, n. 10840).

Nel caso di specie i lamentati errori nella determinazione delle voci di prezzo contestate sono stati ritenuti dal RUP non idonei a compromettere la complessiva attendibilità dell'offerta.

E tale valutazione, anche in considerazione del valore dell'opera non presenta alcun profilo di irragionevolezza.

9.2. Del tutto privo di riscontro è l'assunto di parte ricorrente secondo cui l'aggiudicataria avrebbe applicato un metodo errato per tutti i prezzi delle lavorazioni, oltre a quelle esaminate in fase di verifica dell'anomalia.

Invero la stazione appaltante risulta avere approfondito la valutazione della sostenibilità degli aspetti economicamente più significativi dell'offerta della controinteressata e a fronte di tale verifica, gli importi contestati da parte ricorrente non risultano in alcun modo idonei a rendere non plausibile l'intera operazione.

10. Per le medesime ragioni non Ã¨ fondata la censura con cui parte ricorrente contesta la congruitÃ di alcune voci di prezzo (â€•solaio collaborante in lamiera di acciaioâ€•, â€•ascensore per 15 personeâ€• e â€•porte interne in alluminio tamburateâ€•).

Anche tali contestazioni non risultano idonee a compromettere la complessiva tenuta dellâ€•offerta della ricorrente e i preventivi presentati paiono ragionevolmente giustificare i prezzi offerti.

10.1. Il fatto che la stazione appaltante abbia ritenuto di verificare solo alcune voci di prezzo non risulta illegittimo.

Dâ€•altra parte, la valutazione completa dellâ€•anomalia non implica lâ€•analisi di ogni singola voce dellâ€•offerta, ma come giÃ evidenziato deve riguardare la sostenibilitÃ e lâ€•attendibilitÃ complessiva dellâ€•offerta stessa (ex multis: Tar Lazio, Roma, Sez. II Quater, 23-1-2021, n. 908) e quindi le voci maggiormente significative.

10.2. Anche il fatto che la stazione appaltante abbia preso in considerazione preventivi relativi ad altri cantieri non risulta illegittimo.

Tali documenti infatti, in quanto riferiti a lavorazioni analoghe, possono ragionevolmente costituire utili elementi per giustificare la sostenibilitÃ dellâ€•offerta.

11. Il ricorso deve pertanto essere respinto.

12. In ragione della peculiaritÃ della fattispecie sussistono tuttavia le ragioni per compensare le spese.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dallâ€•autoritÃ amministrativa.

Conclusione

CosÃ deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2025

Campi meta

Massima : *In materia di appalti pubblici, la verifica dell'anomalia dell'offerta costituisce espressione di un potere tecnico-discrezionale della stazione appaltante, finalizzato all'accertamento della complessiva attendibilità e serietà dell'offerta nel suo insieme, e non alla ricerca di specifiche e singole inesattezze; tale valutazione ha natura globale e sintetica, riguardando le voci maggiormente significative, ed è sindacabile in sede giurisdizionale solo in presenza di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza.*

Supporto Alla Lettura :

CONTRATTO DI APPALTO

Si tratta di un contratto di risultato e non di attività, che si distingue dal contratto d'opera in quanto l'appaltatore non deve personalmente occuparsi del compimento delle opere commissionate, ma servirsi della propria organizzazione e gestirla a tal fine. Tale contratto può avere ad oggetto tanto il compimento di un'opera quanto essere un appalto di servizi. Il contratto d'appalto ha forma libera. Può quindi essere concluso anche oralmente, salvo nella circostanza in cui abbia ad oggetto la realizzazione di navi od aeromobili o in cui si tratti di un appalto pubblico. Il corrispettivo dell'appaltatore, salvo patto contrario, si matura soltanto al compimento ed al collaudo dell'opera. Il contratto di appalto consente al committente l'utilizzo dei rimedi risolutivi generali, così come previsti dagli articoli 1453 e seguenti del codice civile, non senza qualche particolarità. La natura indivisibile della prestazione dell'appaltatore determina infatti che anche un inadempimento parziale dell'appaltatore corrisponda di fatto ad un inadempimento totale. Anche al di fuori dei casi di inadempimento, i rimedi risolutivi specificamente previsti dal legislatore nell'ambito del contratto di appalto presentano delle peculiarità. L'articolo 1668 del codice civile prevede infatti un rimedio per il caso di difformità o vizi dell'opera. Nel caso questi non siano tali da rendere l'opera del tutto inadatta alla sua destinazione, l'appaltatore dovrà, alternativamente, eliminarli a proprie spese o ridurre il proprio corrispettivo. Nel caso invece le difformità o i vizi siano tali da renderla inadatta alla propria funzione, il committente potrà legittimamente domandare la risoluzione dell'appalto. Per ciò che invece riguarda il recesso unilaterale ad nutum, del committente, lo stesso, non è tuttavia privo di conseguenze giuridiche. L'esercizio di tale diritto potestativo non lo dispensa infatti dal dover tenere indenne l'appaltatore dalle spese sostenute, dalla parte dell'opera eseguita ed anche dal mancato guadagno. In sintesi la possibilità di recedere del committente è controbalanciata dal legislatore che, di fatto, prende in considerazione questo recesso alla stregua di un inadempimento. Le conseguenze pratiche non sono infatti dissimili.