

L'indicazione "zero" negli oneri di sicurezza: legittimità e limiti del sindacato giurisdizionale nella verifica dell'anomalia dell'offerta

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 23-4-2025

La quantificazione degli oneri di sicurezza in misura pari a zero non equivale alla loro omissione, a condizione che tale dato risulti esplicitamente indicato e sia adeguatamente giustificato.

È principio pacifico e consolidato nella giurisprudenza amministrativa che la verifica dell'anomalia non si traduce in un giudizio di merito sull'opportunità tecnica o economica dell'offerta, bensì consiste in un apprezzamento tecnico discrezionale volto a stabilire se l'offerta sia attendibile e sostenibile rispetto all'oggetto dell'appalto, avuto riguardo agli elementi costitutivi della stessa e alle giustificazioni rese dall'operatore economico.

La stazione appaltante è chiamata a verificare la complessiva coerenza, serietà e affidabilità dell'offerta, sulla base di un esame globale e sintetico degli elementi forniti, senza dover esigere un dettaglio analitico dei singoli costi, specie quando – come nel caso di specie – si faccia riferimento a assetti organizzativi preesistenti o economie di scala.

Non è dunque richiesto che ogni giustificazione sia accompagnata da prova documentale minuziosa, essendo sufficiente che l'operatore esponga in modo chiaro e verificabile i presupposti tecnici ed economici che consentano di escludere l'inattendibilità o l'irrealizzabilità dell'offerta.

È principio consolidato che il sindacato del giudice amministrativo sulla valutazione di congruità delle offerte deve essere esterno, e può condurre all'annullamento del provvedimento solo in presenza di manifeste irrazionalità o errori di fatto.

Guida alla lettura

La sentenza n. 7694 del 17 aprile 2025 del TAR Lazio, Roma, Sez. II, rappresenta un significativo contributo alla giurisprudenza amministrativa in materia di appalti pubblici, in particolare in relazione alla **valutazione di congruità delle offerte economiche** e alla **quantificazione degli oneri aziendali per la sicurezza**. **L'indicazione di oneri aziendali per la sicurezza in misura pari a zero non comporta, di per sé, l'automatica esclusione dell'offerta, né integra un'omissione rilevante, purché il valore sia espressamente dichiarato e risulti congruamente giustificato.** È necessario che l'operatore economico fornisca una motivazione idonea a escludere l'insorgenza di nuovi rischi in relazione allo specifico appalto, anche mediante il richiamo a strutture organizzative preesistenti, assetti

produttivi già attivi e misure preventive già adottate. La giustificazione può fondarsi su elementi tecnici di carattere generale e non necessita, in modo inderogabile, di supporto documentale analitico, qualora la coerenza e l'attendibilità dell'offerta siano desumibili da una **valutazione complessiva e razionale degli elementi forniti, in relazione alla tipologia e all'entità della prestazione richiesta.**

Il ricorso, proposto dal *Consorzio Progetto Multiservizi*, mirava all'annullamento dell'aggiudicazione in favore della società *Spedireroma S.r.l.* per presunta anomalia dell'offerta, in quanto gli **oneri aziendali per la sicurezza** erano stati indicati in misura pari a zero. Il ricorrente sosteneva che tale elemento integrasse violazione dell'art. 108, comma 9, del D.Lgs. n. 36/2023 e della **lex specialis**, con conseguente obbligo per la stazione appaltante di escludere l'offerta o di ritenerla non congrua.

Il TAR, richiamando precedenti consolidati (Cons. Stato, Sez. V, n. 223/2017; TAR Napoli, n. 2686/2021), ha riaffermato che: "***l'indicazione di oneri per la sicurezza pari a zero non equivale alla loro omissione, purché tale elemento sia espressamente indicato e adeguatamente giustificato***". Il Collegio ha ribadito la natura **discrezionale e tecnico-amministrativa** della **verifica di anomalia**, la quale non deve essere sindacata nel merito, se non nei casi di **illogicità manifesta, travisamento dei fatti o errore evidente.**

Nel caso specifico, la stazione appaltante aveva chiesto chiarimenti a Spedireroma, che aveva fornito una giustificazione fondata sull'**assenza di incremento di rischio aziendale**, essendo il servizio oggetto dell'appalto già incluso nelle attività logistiche ordinarie dell'impresa. A supporto, è stato prodotto un **DVR aggiornato**, da cui emergeva l'adeguatezza delle misure preventive già operative.

Il TAR ha riconosciuto che tale giustificazione soddisfa il parametro della "***complessiva coerenza, serietà e affidabilità dell'offerta***", ritenendo pertanto l'operato dell'Amministrazione immune da vizi. Questa decisione si colloca in una linea di continuità con l'evoluzione del contenzioso in materia di appalti, che tende ad attribuire **rilevanza sostanziale alla motivazione fornita dagli operatori economici**, evitando letture formalistiche che finirebbero per limitare la concorrenza senza validi presupposti di tutela dell'interesse pubblico. È interessante anche il passaggio sull'inammissibilità eccepita per **nullità della notifica via PEC**, superata mediante rinnovazione ex art. 44, comma 4, c.p.a., in conformità alla sentenza della Corte Costituzionale n. 148/2021. Ciò conferma l'orientamento favorevole alla **sanabilità degli errori formali** che non ledano il diritto di difesa.

Conclusivamente, dunque, la sentenza n. 7694/2025:

- riafferma l'**ampio margine di discrezionalità tecnica** dell'amministrazione nella **valutazione di congruità delle offerte**;
- chiarisce che la **dichiarazione di oneri per la sicurezza pari a zero è legittima se sorretta da motivazioni logiche e coerenti**;
- conferma che il **giudice amministrativo esercita un controllo esterno** su dette valutazioni, limitato a ipotesi di **evidente illogicità o errore**;
- contribuisce a una **lettura funzionalista** del diritto degli appalti, in cui la forma cede di

fronte alla sostanza.

Trattasi di una decisione che consolida un **equilibrio tra legalità procedurale, buon andamento e tutela della concorrenza.**

Pubblicato il 17.4.2025

N. 07694/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00803/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 803 del 2025, proposto da
Consorzio Progetto Multiservizi - Consorzio Stabile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B364B3B3A7, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Squillante, con domicilio eletto in Sarno, via Matteotti;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi D'Ottavi, con domicilio digitale come in atti;

nei confronti

Spedireroma S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluca Rex, con domicilio digitale come in atti;

per l'annullamento

a) della deliberazione n. 181 del 16.12.2024 (RT/7106 del 16.12.2024), con la quale Roma Capitale ha comunicato l'aggiudicazione definitiva del servizio di trasporto e smistamento di materiali documentari tra le biblioteche aderenti al prestito interbibliotecario metropolitano (p.i.m.), di spedizione del prestito interbibliotecario nazionale e internazionale (ill), di trasporto di materiali documentari, promozionali e amministrativi tra gli uffici e le biblioteche dell'istituzione (CIG: B364B3B3A7) in favore della società SPEDIREROMA srl;

b) della comunicazione di aggiudicazione definitiva – ai sensi dell'art. 90 del D.Lgs. n. 36/2023;

c) di tutti i verbali di gara ed in particolare del verbale prot. n. 6948 del 10.12.2024 inerente all'approvazione della graduatoria dell'appalto nonché del verbale prot. n. 6946 del 10.12.2024 con il quale è stata individuata come migliore offerta la proposta presentata dalla ditta SPEDIREROMA S.r.l con contestuale proposta di aggiudicazione del servizio, nonché dei verbali afferenti il subprocedimento di verifica dell'anomalia;

d) di tutti gli atti inerenti al procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta nella misura in cui l'offerta dell'aggiudicataria è stata erroneamente giudicata congrua; e) all'occorrenza, del bando, del disciplinare, del Capitolato e di ogni altro atto facente parte della *lex specialis*, nonché dei chiarimenti di gara;

f) di ogni altro atto ad essi presupposto, preordinato, connesso, consequenziale ed esecutivo, anche se ignoto e non comunicato, che comunque incida sui diritti e/o interessi legittimi vantati dalla ricorrente.

nonché per la declaratoria di nullità, di invalidità ed inefficacia ex artt. 121 e 122 C.p.a. del contratto eventualmente stipulato nelle more del presente giudizio con soggetto diverso dal ricorrente, e per la condanna della Stazione Appaltante al risarcimento del danno in forma specifica – mediante l'attribuzione della aggiudicazione, l'attribuzione del contratto o il subentro nel contratto di appalto, o per la condanna della Stazione Appaltante al risarcimento del danno per equivalente monetario del pregiudizio sofferto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Spedireroma S.r.l. e di Comune di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio, il Consorzio ricorrente ha impugnato gli atti della procedura di gara indetta dall'Istituzione Sistema delle Biblioteche Centri Culturali di Roma Capitale, avente ad oggetto il servizio di trasporto e smistamento di materiali documentari, promozionali e amministrativi tra biblioteche e uffici dell'Ente (CIG: B364B3B3A7).
2. La procedura si è conclusa con l'aggiudicazione in favore della società Spedireroma S.r.l., disposta con determinazione dirigenziale n. 181 del 16 dicembre 2024, preceduta dal verbale prot. 6946 del 10 dicembre 2024 recante l'individuazione della migliore offerta, e dal verbale n. 6948 della medesima data, relativo all'approvazione della graduatoria.
3. Il ricorso è fondato su un unico motivo di censura, con il quale parte ricorrente deduce l'illegittimità dell'aggiudicazione per incongruità dell'offerta economica dell'aggiudicataria, nella parte in cui essa indica oneri aziendali per la sicurezza pari a zero euro, in presunta violazione della lex specialis (art. 17 del disciplinare e art. 108, comma 9, del D.Lgs. 36/2023) e dei principi in materia di congruità dell'offerta.
4. Secondo la prospettazione della ricorrente, la stazione appaltante avrebbe dovuto disporre l'esclusione dell'offerta ovvero, in subordine, ritenere non sufficientemente motivata la giustificazione resa dalla controinteressata in fase di verifica dell'anomalia.
5. Si sono costituite in giudizio sia Roma Capitale che l'aggiudicataria, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per nullità della notifica, e nel merito l'infondatezza delle censure, evidenziando come la quantificazione degli oneri di sicurezza in cifra pari a zero non integri omissione rilevante e come detta scelta sia stata congruamente giustificata in sede procedimentale con riferimento alla struttura organizzativa e al DVR aziendale.
6. All'esito della camera di consiglio del 26 marzo 2025, fissata per la deliberazione dell'istanza cautelare, la causa è stata trattenuta in decisione con rituale preavviso alle parti di sentenza in forma semplificata.
7. Il Collegio ritiene che sussistano i presupposti per la definizione del giudizio con sentenza ai sensi dell'articolo 60 c.p.a. in ragione dell'unicità della questione.
8. In via preliminare, il Collegio prende atto dell'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata tanto da Roma Capitale quanto dalla controinteressata, per asserita nullità della notifica effettuata a un indirizzo PEC diverso da quello istituzionalmente deputato alla ricezione di atti giudiziari.
9. La censura, tuttavia, risulta superata in ragione della rinnovazione della notifica disposta da questo Tribunale con ordinanza n. 2088 del 30 gennaio 2025, in applicazione dell'art. 44,

comma 4, c.p.a., come modificato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 9 luglio 2021, con conseguente sanatoria della nullità e integrale ripristino della ritualità del contraddittorio.

10. Il ricorso, pur ammissibile, è infondato nel merito.

11. Parte ricorrente contesta la legittimità dell'aggiudicazione per asserita incongruità dell'offerta della controinteressata Spedireroma S.r.l., evidenziando che l'indicazione degli oneri per la sicurezza aziendale in misura pari a zero integrerebbe violazione della *lex specialis* e dei principi di proporzionalità, attendibilità e affidabilità dell'offerta.

12. Si assume, in particolare, che la giustificazione prodotta in sede di verifica dell'anomalia non sarebbe adeguata, essendo basata su generiche allegazioni prive di fondamento tecnico e documentale.

13. La doglianza non è meritevole di accoglimento.

14. Secondo un orientamento giurisprudenziale costante e condiviso da questo Collegio (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 gennaio 2017, n. 223; TAR Campania, Napoli, II, 26 aprile 2021, n. 2686), la quantificazione degli oneri di sicurezza in misura pari a zero non equivale alla loro omissione, a condizione che tale dato risulti esplicitamente indicato e sia adeguatamente giustificato.

15. È principio pacifico e consolidato nella giurisprudenza amministrativa che la verifica dell'anomalia non si traduce in un giudizio di merito sull'opportunità tecnica o economica dell'offerta, bensì consiste in un apprezzamento tecnico discrezionale volto a stabilire se l'offerta sia attendibile e sostenibile rispetto all'oggetto dell'appalto, avuto riguardo agli elementi costitutivi della stessa e alle giustificazioni rese dall'operatore economico.

16. In particolare, la stazione appaltante è chiamata a verificare la complessiva coerenza, serietà e affidabilità dell'offerta, sulla base di un esame globale e sintetico degli elementi forniti, senza dover esigere un dettaglio analitico dei singoli costi, specie quando – come nel caso di specie – si faccia riferimento a assetti organizzativi preesistenti o economie di scala.

17. Non è dunque richiesto che ogni giustificazione sia accompagnata da prova documentale minuziosa, essendo sufficiente che l'operatore esponga in modo chiaro e verificabile i presupposti tecnici ed economici che consentano di escludere l'inattendibilità o l'irrealizzabilità dell'offerta.

18. Nel caso di specie, l'amministrazione ha richiesto chiarimenti espressi circa l'indicazione di oneri pari a zero, ricevendo da Spedireroma S.r.l. una giustificazione fondata sulla assenza di incremento organizzativo e di rischio aziendale derivante dall'esecuzione del contratto, in quanto l'appalto si inserisce in un'attività logistica già strutturata, con personale e presidi già disponibili.

19. A sostegno di ciò è stato prodotto il Documento di Valutazione dei Rischi (DVR),

aggiornato e sottoscritto, dal quale emerge la presenza di misure di prevenzione già operative in azienda, ritenute idonee anche ai fini del servizio oggetto di gara.

20. La valutazione operata dalla stazione appaltante si fonda su presupposti chiari e risulta immune da profili di illogicità manifesta, travisamento o errore fattuale. Al contrario, essa appare coerente con la documentazione acquisita e con la natura e l'entità dell'appalto, che comporta un impiego marginale rispetto alla capacità aziendale dichiarata dall'aggiudicataria.

21. La censura proposta si risolve, in sostanza, in una diversa valutazione tecnica delle stesse circostanze già esaminate dalla stazione appaltante. Tuttavia, è principio consolidato che il sindacato del giudice amministrativo sulla valutazione di congruità delle offerte deve essere esterno, e può condurre all'annullamento del provvedimento solo in presenza di manifeste irrazionalità o errori di fatto, che nella specie non ricorrono.

22. In conclusione, il ricorso va respinto perché infondato nel merito.

23. Sussistono, nondimeno, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti, in considerazione della natura della controversia e della particolarità della questione trattata.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario, Estensore

Igor Nobile, Primo Referendario