

Offerta anomala e indicazione dei costi della manodopera: tra rigidità formale e principio di concorrenza nella giurisprudenza amministrativa

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 30-7-2025

*La sentenza n. 14968/2025 del TAR Lazio affronta il tema dell'esclusione per anomalia dell'offerta economica in relazione alla scorretta indicazione dei costi della manodopera, alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici. Il provvedimento analizza il perimetro di applicazione dell'art. 41, co. 14, D.lgs. 36/2023 e il margine di tolleranza interpretativa ammesso per gli operatori economici nel compilare l'offerta economica su piattaforme telematiche. La pronuncia chiarisce il rapporto tra *lex specialis* e normativa codicistica, ribadendo il principio di immodificabilità dell'offerta e i limiti alla sanabilità di errori sostanziali. Il commento intende evidenziare le implicazioni sistemiche della decisione per l'equilibrio tra esigenze di certezza, libertà d'impresa e tutela della concorrenza.*

Guida alla lettura

1. Introduzione

L'assetto delle procedure ad evidenza pubblica si regge su principi cardine, tra cui spiccano la *par condicio* dei concorrenti, la trasparenza dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza. La gestione delle offerte anormalmente basse, in particolare, si colloca al crocevia tra garanzia dell'affidabilità dell'aggiudicatario e rispetto della libertà d'impresa. La pronuncia n. 14968/2025 del TAR Lazio affronta una questione che coniuga elementi formali e sostanziali nella redazione dell'offerta economica: l'omessa inclusione dei costi della manodopera nell'importo ribassato, sebbene correttamente indicati in una sezione separata della piattaforma. Il caso diviene paradigma della tensione fra formalismo procedurale e principio del risultato, con ricadute significative anche sul ruolo delle piattaforme telematiche, sull'autoresponsabilità degli operatori economici e sull'interpretazione delle clausole della *lex specialis* in chiave compatibile con l'ordinamento europeo.

2. Il rigore nella redazione dell'offerta economica e l'equilibrio tra forma e sostanza nel giudizio di anomalia

La vicenda oggetto della sentenza trae origine da una gara d'appalto per la riqualificazione di via Tevere a Montalto Marina. Il ricorso promosso dalle società escluse, riunite in ATI costituenda, solleva un'articolata serie di censure avverso l'aggiudicazione disposta in favore di altro operatore, con particolare riferimento alla valutazione di anomalia che ha colpito l'offerta delle ricorrenti. Il nodo centrale è rappresentato dalla modalità con cui sono stati indicati i costi della manodopera: esclusi dall'importo oggetto di ribasso e collocati,

separatamente, in un campo apposito della piattaforma, secondo un'interpretazione ritenuta coerente con l'art. 41, comma 14 del nuovo Codice degli appalti pubblici.

Il Collegio giudicante, pur riconoscendo che la giustificazione offerta si fondava su una logica sostanzialmente plausibile, ha tuttavia affermato che l'importo dichiarato come offerta economica doveva contenere già al suo interno i costi della manodopera, poiché espressamente previsto dalla *lex specialis*. L'operatore economico, nel separare tali costi, ha di fatto presentato un'offerta incompleta, incorrendo – secondo i giudici – in un errore grave e insuscettibile di sanatoria, pena la violazione del principio di immodificabilità dell'offerta.

La sentenza valorizza il tenore letterale del disciplinare, che non solo riportava l'importo della manodopera come componente dell'importo a base d'asta, ma specificava anche che l'eventuale ribasso su tale voce avrebbe dovuto essere adeguatamente giustificato. Il richiamo all'art. 41, co. 14 del Codice non legittimava quindi – secondo il TAR – una separazione formale tra l'offerta e i costi della manodopera, ma semmai un'esposizione distinta a fini analitici, senza che ciò esonerasse l'operatore dall'obbligo di coerenza tra le sezioni dell'offerta.

L'anomalia viene pertanto ritenuta “*in re ipsa*”, poiché l'importo proposto, decurtato dei costi di manodopera, risultava irrealisticamente basso. In tal senso, l'offerta non è ritenuta sostenibile, non perché priva di una giustificazione tecnica, ma perché l'errore nella compilazione ha impedito alla stazione appaltante di attribuirle piena affidabilità. Viene così ribadita la prevalenza della regola di immodificabilità dell'offerta, in coerenza con l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, Cons. Stato, n. 6875/2024).

Non meno rilevante è l'aspetto procedimentale: **il giudizio di anomalia è stato compiuto dal RUP della stazione appaltante e non dalla commissione giudicatrice**, come previsto dall'art. 93 del D.Lgs. 36/2023. Il TAR chiarisce che in questa fase, di natura strettamente tecnica e successiva alla graduatoria, la competenza è del RUP, eventualmente coadiuvato da personale esperto. In ogni caso, nel caso di specie, l'anomalia è ritenuta oggettiva, in quanto discendente da un errore nella struttura stessa dell'offerta, e dunque tale da non richiedere un ausilio valutativo ulteriore.

Dal punto di vista sostanziale, il giudice respinge l'argomentazione delle ricorrenti secondo cui la piattaforma avrebbe indotto in errore l'operatore economico. Si afferma, infatti, che la *lex specialis* era chiara, conforme al Codice e che altri operatori hanno interpretato correttamente le istruzioni. L'eventuale ambiguità derivante dal formato della piattaforma non assume, per il Collegio, rilievo invalidante, in quanto non incide sulla responsabilità del concorrente di verificare coerenza e chiarezza della propria offerta.

Di particolare rilievo è la parte in cui il TAR riconduce l'errore all'autoresponsabilità dell'operatore economico, sottolineando che il principio di *par condicio* non consente la rettifica *a posteriori* di offerte viziate da un errore sostanziale nella loro composizione. Anche l'applicazione del principio del risultato – che nel nuovo Codice tende ad orientare l'azione

amministrativa verso l'effettiva realizzazione degli obiettivi pubblici – trova un limite nei principi di certezza e parità, che presidiano la fase competitiva della procedura.

La giurisprudenza amministrativa, anche di secondo grado, ha già avuto occasione di chiarire che il ribasso sui costi della manodopera è ammesso, ma richiede giustificazioni puntuali. Tuttavia, ciò presuppone che i costi siano effettivamente inclusi nell'offerta. Il tentativo di scorporarli integralmente e inserirli in un campo secondario, seppur con intento trasparente, altera il quadro di riferimento su cui si fonda la valutazione della congruità.

3. Conclusione

La sentenza n. 14968/2025 del TAR Lazio si colloca nel solco di un orientamento rigoroso in tema di immodificabilità dell'offerta e di rispetto della *lex specialis*, anche a fronte di difficoltà tecniche derivanti dalla piattaforma di gara. Il Collegio, pur mostrando consapevolezza delle ragioni sostanziali addotte dalle ricorrenti, ritiene prevalente l'esigenza di certezza e stabilità delle offerte, quale garanzia di imparzialità e trasparenza. L'art. 41, co. 14 D.Lgs. 36/2023, lungi dal costituire un titolo per manipolare l'importo offerto, è letto come disposizione che **impone un onere dichiarativo chiaro e coerente**. La decisione conferma come **l'equilibrio tra flessibilità sostanziale e rigore formale debba necessariamente risolversi a favore della *par condicio* e della coerenza interna dell'offerta**, anche a **costo di sacrificare, in taluni casi, il principio del risultato**.

Pubblicato il 29/07/2025

N. 14968/2025 REG.PROV.COLL.

N. 07762/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 7762 del 2025, proposto da:

Edilvulci S.r.l., Mar.Edil. Maremmana Edile S.r.l., in persona dei legali

rappresentanti pro tempore, in relazione alla procedura CIG B57846636F,

rappresentate e difese dagli avvocati Angelo Ranchino, Maria Elisabetta

Bronzetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Viterbo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Felice, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Montalto di Castro, in persona del legale rappresentante pro

tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Di Pietro, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Conglovit S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione del Comune di Montalto di Castro, numero Registro Generale 1043 del 30.05.2025 avente ad oggetto l'aggiudicazione del LOTTO 1 CIG B57846636F a favore di Conglovit srl dell'appalto per la realizzazione del Piano degli interventi straordinari per lo Sviluppo Economico del Litorale Laziale in attuazione dei criteri e delle direttive di cui alla DGR N.1015 del 27/12/2019, per il triennio 2019.2021, Riqualficazione via Tevere a Montalto Marina - CUP J24E23000050006;

- di ogni altro atto presupposto e consequenziale, nessuno escluso, ivi compresi ed in modo specifico:

- del Verbale per Comunicazione dei Punteggi offerta tecnica e apertura busta "C" offerta economica della Provincia di Viterbo, in qualità di Stazione Unica Appaltante, del 03.04.2025, nel quale si dichiara l'anomalia della offerta tecnica dei ricorrenti;

- del Verbale di valutazione delle giustificazioni alle anomalie della Provincia di Viterbo, in qualità di Stazione Unica Appaltante, del 23.04.2025 nel quale si dichiara l'assenza di giustificazioni;

- del Verbale per proposta di aggiudicazione della Provincia di Viterbo, in qualità di Stazione Unica Appaltante, del 16.05.2025 nel quale si dichiarano "non congrue" le offerte economiche pervenute, tra le altre, dai ricorrenti e si propone l'aggiudicazione provvisoria a favore di Conglovit srl;

- delle graduatorie pubblicate sul sito dell'Amministrazione procedente in data 03.04.2025, 23.04.2025, 16.05.2025,

nonché per il risarcimento e/o l'indennizzo di tutti i danni subiti dalle ricorrenti,

e ove occorra, per la dichiarazione di inefficacia e il subentro nel contratto, ove nel frattempo stipulato da parte di un terzo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Viterbo e del Comune di Montalto di Castro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2025 il dott. Igor Nobile 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 ricorso notificato ai soggetti in epigrafe a mezzo pec in data 20.6.2025 e tempestivamente depositato il 4.7.2025, le società ricorrenti hanno adito questo Tribunale, per l'annullamento, previa sospensione cautelare:

- della determinazione del Comune di Montalto di Castro, numero Registro Generale 1043 del 30.05.2025 avente ad oggetto l'aggiudicazione del LOTTO 1 CIG B57846636F a favore di Conglovit srl dell'appalto per la realizzazione del Piano degli interventi straordinari per lo Sviluppo Economico del Litorale Laziale in attuazione dei criteri e delle direttive di cui alla DGR N.1015 del 27/12/2019, per il triennio 2019.2021, Riqualficazione via Tevere a Montalto Marina - CUP J24E23000050006;

- di ogni altro atto presupposto e consequenziale, nessuno escluso, ivi compresi ed in modo specifico:

- del Verbale per Comunicazione dei Punteggi offerta tecnica e apertura busta "C" offerta economica della Provincia di Viterbo, in qualità di Stazione Unica Appaltante, del 03.04.2025, nel quale si dichiara l'anomalia della offerta tecnica dei ricorrenti;

- del Verbale di valutazione delle giustificazioni alle anomalie della Provincia di Viterbo, in qualità di Stazione Unica Appaltante, del 23.04.2025 nel quale si dichiara l'assenza di giustificazioni;

- del Verbale per proposta di aggiudicazione della Provincia di Viterbo, in qualità di Stazione Unica Appaltante, del 16.05.2025 nel quale si dichiarano “non congrue” le offerte economiche pervenute, tra le altre, dai ricorrenti e si propone l'aggiudicazione provvisoria a favore di Conglovit srl;

- delle graduatorie pubblicate sul sito dell'Amministrazione procedente in data 03.04.2025, 23.04.2025, 16.05.2025,

nonché per il risarcimento e/o l'indennizzo di tutti i danni subiti dalle ricorrenti,

e ove occorra, per la dichiarazione di inefficacia e il subentro nel contratto, ove nel frattempo stipulato da parte di un terzo.

2. Con la presente iniziativa processuale, le società ricorrenti avverso, in via principale,

la determinazione summenzionata con la quale il Comune di Montalto di Castro ha aggiudicato definitivamente la gara di appalto in questione alla società controinteressata (Conglovit s.r.l.), nonché gli atti presupposti a tale provvedimento, con particolare riguardo, fra l'altro, al verbale del 16.5.2025, relativo alla proposta di aggiudicazione, nel quale si afferma l'incongruità dell'offerta economica presentata dalle ricorrenti, e la conseguente esclusione dalla procedura, in esito al subprocedimento avviato per la valutazione dell'offerta anomala.

Le società ricorrenti hanno partecipato, per il lotto 1, in Ati costituenda alla gara di appalto, avviata mediante procedura aperta con bando del 20.2.2025, dalla Provincia di Viterbo quale Stazione Unica Appaltante nell'interesse del Comune di Montalto di Castro (amministrazione contraente), per l'affidamento dei lavori per il rifacimento della condotta fognaria su via Tevere. In esito all'apertura ed alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche, le ricorrenti si posizionavano al primo posto della graduatoria provvisoria, con 90,43 punti (verbale del 3.4.2025, di cui all'all.to n.6 deposito di parte ricorrente del 4.7.2025), di cui 70,43 assegnati all'offerta tecnica e 20 a quella economica. Risultando l'offerta anormalmente bassa, la stessa veniva sottoposta a verifica.

Con nota prot.n.12863/2025 del 3.4.2025 (all.to n.18 dep. cit.), la Provincia di Viterbo richiedeva all'Ati le giustificazioni relative all'offerta tecnica ed al ribasso offerto in rapporto al valore economico, ai sensi dell'art. 110 comma 2 del D.lgs. 36/2023 e successive modifiche e del punto 25 del Disciplinare di Gara.

In data 9.4.2025, l'Ati forniva le (prime) giustificazioni (v. all.to n.8 dep. cit.), successivamente integrate in data 7.5.2025 (all.to n.10 dep. cit.).

Tali giustificazioni non sono state ritenute congrue (v. verbale del 16.5.2025- all.to n.11 dep. cit.) e, quindi, in esito alla disposta esclusione dell'Ati prima graduata, l'appalto (per il lotto 1) veniva aggiudicato all'impresa controinteressata, come da relativa comunicazione ex art.90 D.Lgs.n.36/2023 (all.to n.19 dep. cit.), che la seguiva in graduatoria tenuto conto della contestuale esclusione di altro partecipante (Impresa Costruzioni s.a.s. di Bronzetti geom. Roberto e C).

Avverso gli atti in questione reagiscono le odierne ricorrenti, affermando l'illegittimità degli stessi.

3. Il gravame veniva affidato alle doglianze di seguito esposte in sintesi, e come meglio articolate nel relativo atto processuale:

- (primo motivo) omessa istruttoria sotto il profilo della valutazione dell'anomalia dell'offerta e, con essa, violazione dell'art.110 D.Lgs.n.36/2023, essendo mancata la valutazione del responsabile del procedimento, coadiuvato dalla Commissione giudicatrice. La valutazione finale di insuperabilità dell'anomalia è infatti ascrivibile al Presidente del seggio di gara nonché funzionario del Comune di Viterbo;

- (secondo motivo) si rimprovera il fatto che la valutazione finale di anomalia è inficiata dalla completa assenza della motivazione; peraltro, nel verbale del 23.4.2025 si riferiva addirittura che le "non sono disponibili le giustificazioni", quindi è presumibile che la valutazione di anomalia sia stata compiuta senza l'esame delle giustificazioni;

- (terzo motivo) illogicità del percorso procedimentale, atteso che, nella

prima graduatoria, di cui al verbale del 23.4.2025, con cui si dichiarava l'anomalia, all'offerta economica presentata dalle ricorrenti veniva attribuito il punteggio di 20 punti, ossia il massimo previsto. Nella successiva versione, pubblicata il 16.5.2025, il punteggio assegnato era sceso a 17,66, ragion per cui l'offerta doveva comunque essere stata valutata ammissibile, e perciò meritevole di assegnazione di punteggio;

- (quarto motivo) illogicità e carenza motivazionale, nella misura in cui l'esclusione non motiva in ordine all'anomalia dell'offerta tecnica, considerando unicamente la componente economica;

- (quinto motivo) la valutazione di anomalia è illegittima nel merito, in quanto si fonda su un presupposto erroneo. In particolare, l'importo anomalo dell'offerta deriva semplicemente dal fatto che, in armonia con quanto previsto dall'art.41, co.14 D.Lgs.n.36/2023, nella voce relativa all'offerta, a fronte dell'impostazione del disciplinare, che evidenziava le seguenti voci: Importo dei lavori soggetto a ribasso: € 663.667,75; Oneri della sicurezza: € 42.294,41 non soggetti a ribasso;

Costi della manodopera: € 219.498,43 soggetti a ribasso", l'operatore economico, non volendo ribassare i costi della manodopera, ha ritenuto di scorporare l'importo relativo agli oneri della manodopera dall'importo dell'offerta, soggetto a ribasso. Gli oneri per la manodopera, in conformità al format della piattaforma telematica usata per la negoziazione, sono stati comunque indicati nel secondo campo previsto dall'applicativo, insieme agli oneri per la sicurezza aziendali. La reale entità dell'offerta andava pertanto determinata sommando l'importo quotato in ribasso rispetto ai lavori a base di gara, agli oneri per la manodopera (e a quelli per la sicurezza non ribassabili), pure ritualmente dichiarati nell'apposito campo dello schema d'offerta;

- (sesto motivo) si contesta che la graduatoria ripubblicata in data 16.5.2025 non è supportata da alcuna valutazione tecnica o al passaggio in Commissione giudicatrice;

- (settimo motivo) nel settimo motivo la parte ricorrente evidenzia come, tenuto conto delle censure formulate al quinto motivo, l'anomalia

dell'offerta doveva essere ritenuta superata e, in tale ipotesi, le ricorrenti avrebbero conseguito il primo posto nella graduatoria.

Parte ricorrente insta altresì (ottavo motivo) per il risarcimento del danno, corrispondente alla mancata percezione dell'utile derivante dall'esecuzione dei lavori (minimo 10%), oltre al danno curriculare.

4. La Provincia di Viterbo e il Comune di Montalto di Castro (Vt) si costituivano in giudizio, in data 14.7.2025, per resistere al ricorso sulla base delle argomentazioni di cui alle memorie difensive successivamente versate in atti.

5. Alla camera di consiglio del 16 luglio 2025, la causa è stata quindi trattenuta in decisione, previo avviso alle parti di possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art.60 cpa.

6. Il ricorso è manifestamente infondato e merita quindi di essere respinto, per quanto di seguito indicato.

6.1 Il Collegio ritiene necessario esaminare con priorità i motivi secondo e quinto, che attengono più strettamente al merito, concernendo (rispettivamente) la motivazione dell'esclusione dell'Ati e la sussistenza o meno, in termini finali, dell'anomalia dell'offerta economica.

Prima di dare conto dell'analisi delle censure prospettata dalla parte ricorrente, è opportuno riepilogare, sia pure in sintesi, l'ubi consistam della vicenda in esame.

L'offerta presentata dall'Ati ricorrente è risultata, all'esito della valutazione delle offerte, prima in graduatoria. Essendo risultata anormalmente bassa, giacchè, ai sensi dell'art.25 del disciplinare, ha ricevuto un punteggio pari o superiore ai 4/5 del punteggio massimo sia per l'offerta tecnica che per quella economica, l'offerta veniva assoggettata al subprocedimento di anomalia.

In riscontro alla richiesta di chiarimenti, di cui alla nota prot.n.12863 del 3.4.2025, l'Ati produceva, in data 9.4.2025, le prime giustificazioni, nelle

quali le società espongono che l'importo indicato nell'offerta economica, pari ad euro 628.626,09, non contiene i costi di manodopera, quantificati nella somma di euro 219.498,43, non ribassati rispetto alla previsione della lex specialis, "al fine di offrire la massima garanzia in termini di salvaguardia del diritto dei lavoratori alla retribuzione minima inderogabile". Nelle giustificazioni in questione, si evidenzia che gli oneri per la manodopera devono intendersi come voce da aggiungersi al prezzo ribassato (euro 628.626,09) ed agli oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso.

Successivamente, l'Ati faceva pervenire spontaneamente, in data 7.5.2025, ulteriori giustificazioni, nelle quali sosteneva che, in applicazione della disciplina recata dall'art.41, co.14 del Codice e tenuto conto di quanto previsto dal disciplinare e dalla conformazione della piattaforma sull'esposizione dell'importo ribassato e dei costi per la sicurezza, la stessa era stata indotta- non volendo ribassare gli oneri per la manodopera a formulare l'offerta, nel primo file della piattaforma, non inserendo gli oneri della manodopera nell'importo assoggettato al ribasso, e inserendo tali costi nel secondo file generato dalla piattaforma, dove il relativo importo (euro 219.498,43) è stato comunque inserito unitamente ai costi per la sicurezza cd. aziendali, o interni, parimenti indicati in euro 1.427,69 (v. offerta economica Edilvulci- all.to n.13 deposito Provincia di Viterbo del 14.7.2025).

Tanto premesso, si evidenzia che la motivazione sottesa all'esclusione dell'Ati ricorrente, per quanto estremamente stringata, non può reputarsi né assente, né illogica o scorretta.

Nel verbale del 16.5.2025, in cui viene decisa l'esclusione, si attesta (pag.3): "Il Presidente del Seggio di Gara, valutata la documentazione acquisita, esaminate le note di "giustificazione" pervenute dagli operatori economici, considerato quanto previsto nel punto 21 sub.4 e nell'art. 41 co. 14 D.lgs 36/2023 e successive modifiche ed integrazioni, si dichiarano non congrue le offerte economiche, in quanto anormalmente basse, con esclusione di ATI COSTITUENDA EDIL VULCI SRL – MAR.EDIL SRL (MAREMMANA EDILE SRL)..".

Nella citata determinazione, si conferma che sono state esaminate le giustificazioni presentate dall'Ati (incluse evidentemente anche quelle del 7.5.2025, acquisite al protocollo n. 2025/00017026, di cui si dà atto a pag.2 del medesimo verbale) e che l'esclusione si fonda sul disposto di cui agli artt.21 sub 4 (da intendersi riferibile univocamente al disciplinare di gara) e 41, co.14 D.Lgs.n.36/2023.

L'ar.21, n.4 del disciplinare reca la seguente previsione: "Ai sensi dell'art. 41, comma 14 del Codice l'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che l'Ente committente ha stimato in € 219.498,43 per il LOTTO 1 ed €. 35.049,99 per il LOTTO 2 calcolati secondo le indicazioni meglio fornite nello specifico allegato progettuale.

In caso di ribasso degli oneri della manodopera come sopra indicati, ai sensi dell'art. 41, comma 14 del Codice, l'Operatore Economico deve dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

Sono inammissibili le offerte economiche che superino l'importo a base d'asta".

Ai fini della valutazione della vertenza, completa il quadro della lex specialis l'art.2 del disciplinare, che, nel regolare il quadro economico dell'appalto, prevedeva i seguenti valori:

"Importo dei lavori a base di gara: € 925.460,59;

- Importo dei lavori soggetto a ribasso: € 663.667,75;

- Oneri della sicurezza: € 42.294,41 non soggetti a ribasso;

- Costi della manodopera: € 219.498,43".

L'art.2 aggiungeva inoltre che "Ai sensi dell'art. 41, comma 14 del Codice l'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che l'Ente committente ha stimato in € 219.498,43 calcolati secondo le indicazioni meglio fornite nello specifico allegato progettuale.

In caso di ribasso degli oneri della manodopera come sopra indicati, ai sensi dell'art. 41, comma 14 del Codice, l'Operatore Economico deve dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale”.

Per venire al focus della questione, il disciplinare è chiaro nel prevedere:

a) che l'importo a base di gara comprende la manodopera e, quindi, che l'importo dell'offerta (primo file di cui allo schema di offerta economica previsto dalla piattaforma telematica di negoziazione) comprende anche i costi della manodopera. Non a caso, si dice che “Ai sensi dell'art. 41, comma 14 del Codice l'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che l'Ente committente ha stimato in € 219.498,43” e, nell'esposizione dei valori soprastanti di riferimento, l'importo a base di gara è indicato nell'importo di euro 925.460,59, omnicomprensivo, perché include anche la voce della manodopera;

b) che è ammesso il ribasso sui costi di manodopera individuati dalla stazione appaltante, ferma restando la possibilità, per l'operatore economico, di non ribassare tale voce, anche allo scopo, per esempio, di non assoggettarsi alla relativa verifica di congruità a cura della stazione appaltante, necessaria nell'ipotesi di ribasso. Naturalmente, in conformità alle previsioni del Codice, sia il disciplinare che il modello d'offerta prevedevano una seconda “stringa” (secondo file) nel quale gli operatori dovevano esporre, in modo analitico, gli oneri per la sicurezza interni (o aziendali) e appunto gli oneri per la manodopera, che sono ricompresi nel valore dell'offerta, a differenza degli oneri per la sicurezza di tipo interferenziale, non assoggettati a ribasso e perciò predefiniti a monte dalla stazione appaltante in modo vincolante.

Le succitate disposizioni di *lex specialis* sono pienamente conformi al disposto di cui al co.14 dell'art.41 del Codice, che testualmente recita: “Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato 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”.

Secondo la condivisibile interpretazione della giurisprudenza sul punto, il Codice non proibisce il ribasso sulla manodopera (rispetto all'importo stimato a monte dalla stazione appaltante in fase di gara), ma, nel prevedere lo “scorporo” dalla base di gara, intende semplicemente prevedere, in accordo con la previsione recata dall'ultimo periodo del co.14 dell'art.41, che il relativo importo va indicato nell'offerta e che - laddove l'operatore economico li ribassi rispetto alla stima della stazione appaltante- sarà assoggettato, necessariamente, alla verifica di congruità e compatibilità con i minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva, con una impostazione peraltro in linea con i previgenti Codici dei contratti pubblici (in tal senso, cfr., *quam multis*, Consiglio di Stato, 18.4.2025, n.3418; Consiglio di Stato, 19.11.2024, n.9255, dove si legge: “Anche nel vigore del nuovo codice dei contratti pubblici è ammesso il ribasso sui costi dalla manodopera indicati dalla stazione appaltante nella *lex specialis* di gara; sulla base del combinato disposto degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1, d. lgs. n. 36 del 2023, deve pertanto ritenersi che, per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera, la conseguenza non è l'esclusione automatica dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia: in quella sede l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, oltre il rispetto dei minimi salariali”).

Al contrario, un'interpretazione difforme dalla possibilità per l'operatore economico di operare ribassi sulla manodopera, sarebbe illogica e probabilmente incostituzionale oltre contraria al diritto europeo, risolvendosi in una plastica limitazione della libertà di organizzazione dell'impresa e, quindi, della concorrenzialità del sistema degli appalti pubblici.

In definitiva, quindi, l'offerta presentata dall'Ati ricorrente, esponente un importo pari ad euro 670.920,50300, doveva intendersi al lordo (e non al netto) dei costi di manodopera, che poi (nella seconda “stringa”) l'operatore ha comunque indicato, in euro 219.498,43, unitamente agli oneri per la sicurezza aziendali, pari ad euro 1.427,69 (come previsto, del

resto, dal Codice e dalla *lex specialis*). Non a caso, poi, anche nell'offerta presentata dall'Ati ricorrente, l'importo a base di gara è indicato in euro 925.460,59, di cui euro 42.294,41 per "sicurezza" (ossia per gli oneri di tipo interferenziale, non soggetti a ribasso), lasciando chiaramente intendere che gli oneri per la manodopera sono compresi in tale importo; analogamente, l'importo offerto, pari ad euro 670.920,50300 specifica "Oneri di sicurezza inclusi e non soggetti a ribasso", nulla specificando per la manodopera, da intendersi quindi inclusa nell'importo d'offerta, a prescindere dalla relativa entità e, quindi, dal fatto che l'operatore avesse ribassato o meno la cifra rispetto alla stima indicata nella *lex specialis*.

Posto pertanto che l'offerta dell'Ati ricorrente conteneva un errore grave, in quanto era stata formulata senza considerare (dichiaratamente) la componente, assai rilevante, dei costi di manodopera (pari ad euro 219.498,43), e che la stessa non poteva essere integrata, pena la violazione del principio di immodificabilità dell'offerta (cfr., *quam multis*, Consiglio di Stato, 31.7.2024, n.6875), l'anomalia finale dell'offerta, anche e soprattutto alla luce delle giustificazioni fornite dall'Ati, poteva reputarsi comprovata *in re ipsa*, non potendo essere giustificata, se non con l'errore dell'operatore economico e, per converso, non poteva essere sostenibile, a meno di non integrare (inammissibilmente) l'importo offerto, pari ad euro 670.920,50300, con la cifra di euro 219.498,43.

Neppure è sostenibile che l'errore commesso dall'Ati ricorrente fosse *ictu oculi* riconoscibile, dal momento che il mancato ribasso sui costi di manodopera, ritualmente dichiarati, rientrava fra le facoltà del concorrente, né appare predicabile che la *lex specialis* (ovvero la conformazione della dichiarazione d'offerta) abbia indotto in incolpevole errore l'operatore economico, stante la corrispondenza della *lex specialis* rispetto al vigente quadro normativo. Del resto, a fonte delle dieci offerte ammesse per il lotto 2, due sole offerte sono poi state escluse per anomalia dell'offerta economica, avendo ribassi palesemente eccessivi rispetto all'importo indicato a base di gara.

La valutazione finale di anomalia può quindi reputarsi pienamente motivata, in forza delle osservazioni che precedono, contenendo il chiaro riferimento alla pertinente normativa di gara e consentendo, in definitiva, di

comprendere il percorso logico sotteso all'esclusione.

I motivi secondo e quinto vanno pertanto respinti.

6.2 Con il primo motivo di ricorso, si contesta che la valutazione finale di anomalia non è stata decisa dal Rup della SUA, allo scopo coadiuvata dalla Commissione giudicatrice, bensì dal Presidente del Seggio di gara.

La doglianza non coglie nel segno, atteso che:

1) non sussisteva l'obbligo di interpello della Commissione giudicatrice, ai sensi dell'art.93, co.1 D.Lgs.n.36/2023, che nella fase di anomalia svolge una funzione meramente consultiva, a supporto del Rup. Nella circostanza, per quanto sinora chiarito, l'anomalia era oggettiva, e l'esclusione vincolata, tale da non necessitare di alcun ausilio tecnico-valutativo della Commissione giudicatrice;

2) la valutazione dell'anomalia è stata condotta dall'arch. Sara Massi, che, ai sensi di quanto previsto dal bando, figurava anche quale Rup dell'Amministrazione contraente, anche per la fase di "affidamento", mentre il dott. Andrea Sensini figurava unicamente quale Rup per la sola fase di gara. Trattandosi di attività che inerisce ad una fase successiva a quella della gara propriamente intesa, la stessa, come efficacemente dedotto dalle difese delle parti intimato, rientrava nella competenza del Rup dell'Amministrazione contraente (Comune di Montalto di Castro), alla stregua di adempimenti posti a valle della gara, implicanti l'adozione di atti a rilevanza esterna. Non a caso, nel verbale del 16.5.2025, firmato comunque anche dal Rup della SUA (Provincia di Viterbo), si dà atto che l'arch. Sara Massi partecipa sia come presidente del Seggio che come Rup del Comune di Montalto di Castro, e nello stesso si attesta che il Rup della SUA trasmetteva al Seggio di gara i documenti pervenuti, incluse le giustificazioni, per le relative valutazioni di competenza.

6.3 Con il terzo motivo di ricorso si contesta che, nella graduatoria pubblicata il 16.5.2025, rispetto a quella pubblicata il 23.4.2025, l'offerta economica dell'Ati ricorrente era stata valutata come ammissibile, tant'è vero che il punteggio attribuito all'offerta economica passava da 20 (valore

massimo, attribuito come se l'offerta fosse realmente pari al valore offerto di euro 670.920,50300), a 17,66 punti, ricalcolato in riduzione (in tesi post verifica di anomalia), attraverso l'addizione implicita dell'importo degli oneri di manodopera.

La censura va respinta, perché infondata, sotto plurimi aspetti.

In primo luogo, si osserva che la "graduatoria" non costituisce un atto provvedimento a rilevanza esterna, bensì mero atto endoprocedimentale (peraltro del tutto privo di sottoscrizione), talché essa non pregiudica le definitive valutazioni compiute dai competenti organi del procedimento selettivo.

In secondo luogo, leggendo il documento prodotto da parte ricorrente (all.to n.13 deposito cit. parte ricorrente), accanto all'offerta dell'Ati ricorrente compare comunque la dicitura "anomala", non risultando quindi superata la relativa problematica.

6.4 Con il quarto motivo di ricorso, si rimprovera la mancata esternazione di valutazioni concernenti l'anomalia dell'offerta tecnica, che aveva ricevuto un'attribuzione di punti superiore ai 4/5 del punteggio massimo, analogamente a quella economica.

La doglianza va respinta, giacché manifestamente irrilevante. A fronte della necessità di esclusione dell'Ati ricorrente, in ragione dell'insostenibilità e dell'erroneità dell'offerta economica, il profilo tecnico dell'offerta perdeva di significato e quindi, in ossequio al principio di non aggravamento del procedimento, non avrebbe avuto senso esaminarlo.

6.5 Il sesto motivo, concernendo la riformulazione della graduatoria pubblicata il 16.5.2025, può essere respinto per ragioni identiche a quelle palesate nell'ambito del terzo motivo, di cui sopra.

6.6 Con la settima censura la parte ricorrente deduce che, superata (in tesi) l'anomalia dell'offerta dell'Ati ricorrente, quest'ultima si collocherebbe in prima posizione, davanti alla Conglovit.

Non essendo accoglibile l'intestata tesi sul superamento dell'anomalia, per le ragioni già palesate, la doglianza va necessariamente respinta.

6.7 Anche la domanda risarcitoria va infine respinta, rilevata la legittimità degli atti impugnati e tenuto vieppiù conto che la stessa appare comunque sfornita dei necessari supporti probatori, sull'an e sul quantum.

7. Per quanto precede, in conclusione, il ricorso va respinto, in quanto infondato.

Le spese di giudizio seguono l'ordinario criterio della soccombenza della parte ricorrente nei confronti della Provincia di Viterbo e del Comune di Montalto di Castro, per essere liquidate come indicato in dispositivo, mentre nulla è dovuto nei riguardi della società controinteressata, non costituita in giudizio.

P.Q.M.

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

Condanna altresì la parte ricorrente al pagamento, in favore della Provincia di Viterbo e del Comune di Montalto di Castro, delle spese di giudizio, liquidate in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna Amministrazione resistente. Nulla nei confronti della controinteressata in epigrafe.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Igor Nobile, Primo Referendario, Estensore

Annamaria Gigli, Referendario