

Costi della sicurezza e costi della manodopera: la medesima menzione nell'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023 non equivale a un'uguaglianza di disciplina

di Francesca Siccardi

Data di pubblicazione: 8-12-2025

In base allo stesso art. 41, comma 14, D.Lgs. 36/2023 all'operatore economico è data la possibilità di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo offerto – nel quale va ricompreso il costo della manodopera - deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

L'operatore economico è tenuto all'indicazione di un unico ribasso per consentire un'omogenea attribuzione del punteggio in sede di valutazione dell'offerta economica.

I costi della manodopera predeterminati dalla Stazione Appaltante, seppur non ribassabili, non precludono al concorrente di provare che l'efficienza della propria organizzazione aziendale gli consente di spiegare un'offerta con un costo del lavoro più bassa rispetto a quello indicato dalla Stazione Appaltante.

Opinare diversamente – e ritenere che detti costi siano predeterminati in maniera rigida ed esogena dall'Amministrazione – oltre a porre nel nulla la previsione di cui all'art. 108, comma 9, D.Lgs. 36/2023, finirebbe per rendere superfluo il richiamo all'efficienza dell'organizzazione aziendale, limitando altresì la libertà di iniziativa economica.

Guida alla lettura

La pronuncia in commento si pone nel solco del consolidato orientamento giurisprudenziale sul tema della **ribassabilità dei costi della manodopera** – argomento dibattuto attesa la formulazione del nuovo codice dei contratti pubblici.

Occorre brevemente dare atto degli elementi fattuali su cui si innesta la controversia, ossia una procedura aperta bandita dalla Società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 per l'affidamento dei lavori per la realizzazione di un trampolino e di un braciere proprio nel comune di Cortina d'Ampezzo. La *lex specialis* ha determinato l'importo a base d'asta in euro 7.283.517,22, di cui euro 6.408.333,17 per lavori soggetti a ribasso ed euro 875.184,05 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il disciplinare, in particolare, ha precisato che l'importo soggetto al ribasso di cui sopra includeva euro 2.385.779,27 per costi della manodopera, specificando che questi non fossero ribassabili.

A tale gara hanno preso parte tre operatori economici: l'attuale ricorrente ha precisato di offrire un ribasso percentuale del 32,467% ed indicato separatamente i costi della manodopera in misura sovrapponibile a quanto stimato dalla Stazione Appaltante (ossia euro 2.385.779,27),

risultando, all'atto dell'apertura delle buste, la miglior offerente.

Il RUP, ritenendo che il ribasso ammontasse effettivamente ad una percentuale del 48,277, ha dato avvio al subprocedimento di valutazione dell'anomalia; a seguito del chiarimento fornito dall'interessata in merito al riferimento del ribasso al solo importo dei lavori, il seggio di gara ha rideterminato il ribasso nel 20,38%, cui è conseguita la riformulazione della graduatoria, che ha visto la ricorrente retrocedere al secondo posto, sicché la gara è stata aggiudicata ad un costituendo RTI, primo classificato.

Oltre a gravare detti provvedimenti, la ricorrente ha altresì impugnato con ricorso per motivi aggiunti il rigetto di un'istanza di riesame in autotutela – *medio tempore* proposta per ottenere l'esclusione dalla gara della terza graduata, che avrebbe indicato i propri costi della manodopera in misura superiore a quelli previsti nel disciplinare e nei cui confronti non era stato effettuato alcuno scrutinio di anomalia.

Con una sentenza ricca di spunti di riflessione, il Tar Lazio ha respinto entrambi i gravami.

Anzitutto, il Collegio ha affrontato la disciplina che si trae dal nuovo codice dei contratti pubblici in tema di ribassabilità dei costi della manodopera - questione attorno a cui ruotano le doglianze della ricorrente.

Partendo dalla previsione dell'art. 41, comma 14, D.Lgs. 36/2023, la sentenza ripudia la tesi che permea il ricorso (ossia che l'indicazione da parte della Stazione Appaltante dei costi della manodopera vincolerebbe l'operatore economico a formulare un'offerta non inferiore a detto importo) e, aderendo alla giurisprudenza consolidatasi nell'ultimo biennio, ha affermato che **l'indicazione contenuta nel bando si limiti a vincolare l'Amministrazione a verificare con attenzione un'offerta dei costi della manodopera inferiore a quella dalla stessa stimata, comunque giustificabile dall'offerente mediante la prova di una più efficiente organizzazione aziendale.**

Il Tar ha argomentato la soluzione evidenziando le seguenti aporie riscontrabili nella tesi sostenuta dalla ricorrente:

- se i costi della manodopera fossero un elemento rigido, determinato in maniera vincolante dalla Stazione Appaltante, non sarebbe comprensibile la necessità di indicazione nell'offerta – a pena di esclusione – degli stessi, per come prescritto dall'art. 108, comma 9, D.Lgs. 36/2023;

- altrettanto incomprensibile sarebbe il richiamo – effettuato dall'art. 41, comma 14 D.Lgs. 36/2023 – alla possibilità per l'offerente di provare una più efficiente organizzazione aziendale.

Quest'ultima norma, del resto, **non postula una totale equiparazione tra i costi della manodopera e gli oneri di sicurezza da interferenza (cd. oneri fissi):** solo questi ultimi, infatti, sono integralmente rimessi alla predeterminazione fissa ed immodificabile

dell'Amministrazione (come del resto avveniva durante la vigenza del precedente codice), risultando quelli della manodopera solo indicativamente stabiliti dalla Stazione Appaltante con una stima di massima, che sconta inevitabili margini di opinabilità.

Del resto il costo della manodopera – contrattato in un mercato parzialmente regolamentato – si basa su tabelle ministeriali non vincolanti in maniera assoluta, essendo ammessa la prova di un trattamento economico inferiore ma complessivamente equivalente.

La previsione di tale stima da parte dell'Amministrazione risponde alla **ratio** di garantire una congrua remunerazione ai lavoratori, semplificando il processo di verifica di anomalia dell'offerta, attraverso la circoscrizione della discrezionalità nella sua valutazione. L'indicazione separata di tali costi, infatti, consente alla Stazione Appaltante di avere immediata evidenza di quanto l'offerente supponga di dover corrispondere al fattore produttivo lavoro: *nulla quaestio* in caso di stima concreta superiore a quella indicata nel bando, dovendo, in caso di offerta concretamente inferiore, l'operatore economico dimostrare che ciò dipende da una più efficiente organizzazione aziendale.

In definitiva, quindi, la stima della Stazione Appaltante ha valenza di presunzione relativa di congruità, superabile soltanto mediante la prova indicata dall'art. 41, comma 14, D.Lgs. 36/2023: è, quindi, al contempo precluso all'offerente superare la presunzione facendo ricorso ad elementi differenti alla propria organizzazione aziendale e all'Amministrazione valutare ulteriori e diverse circostanze.

Tanto chiaro in linea teorica, con una motivazione davvero analitica, il Tar ha ritenuto la legittimità dell'operato della Stazione Appaltante: rammentando come l'importo a base di gara ammontasse ad euro 7.283.517,22, di cui euro 6.408.333,17 per lavori soggetti a ribasso ed euro 875.184,05 per oneri della sicurezza non ribassabili e quindi da non considerare nella formulazione del ribasso, il Tribunale ha evidenziato come la base di calcolo da tenere in considerazione sia quella di euro 6.408.333,17. Avendo l'offerta della ricorrente indicato un ribasso del 32,467% su tale importo, in termini assoluti il corrispondente valore dell'offerta ammonta ad euro 4.327.739,64, ritenuto anormalmente basso.

Parte ricorrente, invece, ha sviluppato il ribasso in maniera differente, giungendo ad un risultato (in valore assoluto) ben superiore a quello pocanzi riportato: la stessa ha scorporato il costo dalla manodopera (euro 2.385.779,27) dall'importo a base d'asta (euro 6.408.333,17), riferendo il ribasso del 32,467% al relativo differenziale (euro 4.022.553,90), che porta ad un risultato di euro 2.716.551,33, che, sommati al costo della manodopera (euro 2.385.779,27) restituisce un risultato di euro 5.102.330,60, che corrispondono all'importo dichiarato in sede di audizione durante la verifica dell'anomalia (ossia complessivi euro 5.977.514,65, comprensivi degli oneri per la sicurezza).

Tuttavia, da un punto di vista schiettamente matematico, quest'ultimo importo – da rapportare alla base di calcolo corretta, ossia di euro 6.408.333,17 – non corrisponde al risultato dell'applicazione di un ribasso del 32,467%, bensì del 20,38%.

Nel rispetto del *favor participationis*, facendo applicazione del principio di leale collaborazione

e correggendo quello che è stato considerato un errore materiale, il seggio di gara, piuttosto che ricorrere all'esclusione dell'offerta, ha preferito considerare l'effettiva volontà dell'operatore economico e, partendo dagli importi in valore assoluto, calcolare la percentuale di ribasso effettivamente proposta, ossia il 20,38% al fine di poter operare le relative comparazioni con le offerte degli altri partecipanti alla gara: condotta che si appalesa legittima e che comporta il rigetto della relativa censura.

Né conduce ad esiti differenti che il disciplinare avesse previsto l'indicazione di un unico ribasso percentuale, in quanto necessario per l'attribuzione dei punteggi in sede di valutazione dell'offerta economica e per il loro inserimento in una scala proporzionale sulla base del ribasso maggiore.

Il Tar ha altresì ripudiato la tesi secondo cui il bando prescriverebbe, da un lato, un massimo non superabile nell'importo a base d'asta e, dall'altro, un minimo non valicabile nei costi della sicurezza, cosicché l'offerta si debba collocare all'interno di una sorta di corridoio così creato dalla Stazione Appaltante: siffatta soluzione, infatti, limiterebbe la libertà di organizzare liberamente l'attività economica e comporterebbe, negli appalti ad alta incidenza dei costi di lavoro (*labour intensive*) l'impossibilità di formulare offerte distinte.

Quanto alla seconda dogliananza del ricorso introttivo, ripresa anche in quello motivi aggiunti, dopo averne adombrato l'inammissibilità – essendo finalizzati all'esclusione della terza graduata, il Tar ne ha affermato l'infondatezza, sulla base di due ordini di argomenti:

- **l'art. 110 D.Lgs. 36/2023 prescrive la necessità di sottoporre a verifica la migliore offerta anormalmente bassa**, ciò che ovviamente non era quella della terza graduata, che, comunque, aveva previsto un ribasso percentuale nettamente inferiore a quella della ricorrente (4,89% a fronte del 20,38%); l'apertura del sub procedimento di anomalia, pertanto, avrebbe importato un ingiustificato aggravio della procedura;
- la **ratio sottesa alla stima da parte della Stazione Appaltante di un importo minimo dei costi della manodopera al di sotto del quale l'offerta non può considerarsi regolare** (salvo la dimostrazione della più efficiente organizzazione aziendale di cui è detto) **è di garantire i lavoratori**: allorquando l'impresa li retribuisca in misura superiore a quella stimata dall'Amministrazione non può presumersi irregolarità alcuna, attesa la soddisfazione dello scopo della norma.

REPUBBLICA ITALIANA**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio****(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9221 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Edilsap s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B6D1E60E90, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Starrantino e Sergio Santoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Società infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Ecoedile s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Borney e Rosario Scalise, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

S.e.c.a.p. s.p.a., Due esse impianti s.r.l., Isam s.r.l., non costituite in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della determinazione di aggiudicazione n. 112 del 4 luglio 2025, con cui la Società infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 s.p.a. ha aggiudicato la procedura aperta per l'affidamento dei lavori di realizzazione dell'opera B03.0 «Ristrutturazione Trampolino 1956 e Braciere - Interventi infrastrutturali di collegamento tecnologico e sottoservizi» (CIG: B6D1E60E90) al costituendo r.t.i. tra Ecoedile s.r.l., S.e.c.a.p. s.p.a. e Due esse impianti s.r.l.;

- del verbale della quinta seduta di gara del 2 luglio 2025, nella parte in cui la commissione giudicatrice ha proceduto alla illegittima riparametrazione e nuova valutazione dell'offerta

economica del r.t.i. ricorrente, modificando la graduatoria;

- del verbale della riunione del 26 giugno 2025, relativo alla verifica di congruità dell'offerta del r.t.i. ricorrente, e della nota di convocazione del 24 giugno 2025;
- della nota Pec del 5 giugno 2025, con cui il r.u.p. ha attivato il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta del r.t.i. ricorrente, ricalcolando illegittimamente il ribasso offerto;
- di tutti i verbali di gara (in particolare, verbali nn. 1, 2, 3, 4 e 5), nella parte in cui non si è proceduto all'esclusione della concorrente Isam s.r.l. e nella parte in cui si è proceduto alla illegittima modifica della graduatoria;
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresa, ove medio tempore stipulata, la declaratoria di inefficacia del contratto d'appalto, con conseguente richiesta di subentro, e per la condanna della stazione appaltante al risarcimento del danno in forma specifica e, in subordine, per equivalente;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati in data 25 agosto 2025:

- della nota n. 00005168/2025 del 28 luglio 2025, a firma dell'amministratore delegato della Società infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 s.p.a., avente ad oggetto: «Istanza di autotutela (prot. SIMICO 4944/2025 del 21/07/2025), avanzata dalla mandataria Edilsap S.r.l., nell'ambito della procedura di gara finalizzata all'affidamento dell'opera "B03.0 - Ristrutturazione Trampolino 1956 e Braciere - Interventi infrastrutturali di collegamento tecnologico e sottoservizi" CIG: B6D1E60E90; CUP: C44J22000320002. Riscontro».

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Società infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 s.p.a., nonché di Ecoedile s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2025 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Edilsap impugnava, con il ricorso introduttivo, il provvedimento di aggiudicazione adottato dalla Società infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 (Simico) all'esito della

procedura aperta per l'affidamento dei lavori di realizzazione dell'opera B03.0 «Ristrutturazione Trampolino 1956 e Braciere» nel comune di Cortina d'Ampezzo.

2. Si costituiva in resistenza la società Simico.
3. Del pari si costituiva la società mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese (r.t.i.) aggiudicatario dei lavori.
4. Con successivo atto di motivi aggiunti veniva gravata la nota con cui Simico ha riscontrato l'istanza di autotutela avanzata dalla Edilsap.
5. Ad entrambe le impugnazioni erano unite istanze di sospensione interinale degli atti gravati che, chiamate alla camera di consiglio del 10 settembre 2025, venivano rigettate con ordinanza non appellata.
6. Le parti producevano ulteriori documenti e memorie in vista della pubblica udienza del 29 ottobre 2025, all'esito della quale il Collegio tratteneva la causa per la decisione di merito.
7. Esaurita l'esposizione dello svolgimento del processo, è opportuno chiarire i termini fattuali della vicenda.
8. In particolare, la gara per cui è causa (procedura CIG B6D1E60E90) prevedeva un importo a base d'asta pari a € 7.283.517,22, di cui € 6.408.333,17 per lavori soggetti a ribasso ed € 875.184,05 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il disciplinare di gara, poi, precisava che l'importo soggetto a ribasso includeva € 2.385.779,27 per costi della manodopera, specificando tuttavia che tali costi «non sono soggetti a ribasso».
9. Parte ricorrente presentava quindi la propria offerta formulando un ribasso percentuale del 32,467% ed indicando separatamente in € 2.385.779,27 i costi della manodopera.
10. All'esito dell'apertura delle buste, la società ricorrente risultava la miglior offerente, avendo, tra l'altro, formulato la miglior proposta economica. Nondimeno, il responsabile unico del procedimento (r.u.p.) avviava la verifica dell'anomalia e, considerato che parte ricorrente aveva mantenuto immutato il costo preventivato per la manodopera, domandava lumi circa un ribasso del 48,277% dell'importo dei lavori: l'odierna esponente riscontrava la nota, rilevando che la percentuale di ribasso del 32,467% era riferita all'importo dei lavori, al netto del costo della manodopera. Seguiva anche un'audizione dell'operatore economico durante la quale si ribadiva la propria tesi che però non veniva condivisa dal r.u.p.
11. Infatti, il seggio di gara, prendendo atto dell'effettivo intendimento della società odierna ricorrente, rideterminava il ribasso, evidenziando come esso fosse pari al 20,38%: ciò imponeva una riformulazione della graduatoria all'esito della quale Ecoedile risultava la prima classificata. Tali atti venivano gravati col ricorso introduttivo.
12. Parte ricorrente presentava, inoltre, un'istanza di autotutela con cui si chiedeva l'esclusione della società Isam, terza classificata, atteso che essa avrebbe indicato costi della

manodopera superiori a quelli previsti nel disciplinare di gara: a tale nota, Simico rispondeva esprimendo dei dubbi circa l'utilità di un'eventuale esclusione della Isam (atteso la sua collocazione alla fine della graduatoria) ed evidenziando come gli artt. 41, 108 e 110 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (cod. app.) non impongano alcuna verifica nell'ipotesi in cui l'operatore economico intenda retribuire il fattore produttivo lavoro in maniera migliore rispetto a quanto stimato dalla stazione appaltante. Quest'ultima nota veniva impugnata col ricorso per motivi aggiunti.

13. Esaurita la descrizione dei fatti, si può passare allo scrutinio del ricorso introduttivo.

14. Con il primo motivo viene lamentata la violazione degli artt. 41 e 108 cod. app. atteso che il ribasso del 32,467%, offerto dalla ricorrente, andava riferito unicamente all'importo dei lavori, ossia scomputato degli oneri per la manodopera che erano stati indicati nel medesimo importo stimato dalla stazione appaltante: pertanto, il ricalcolo operato dal r.u.p. prima (48,277%) e poi dalla commissione giudicatrice (20,38%) apparirebbe illegittimo.

15. La censura non può essere accolta.

16. Preliminarmente, è opportuno – stante la centralità della disposizione nella risoluzione dell'odierna controversia – trascrivere l'art. 41, comma 14 cod. app.: «*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.*

17. Le parti, nelle loro difese, hanno fornito un'antitetica lettura della disposizione appena trascritta: da un lato, secondo la ricorrente, essa imporrebbe alla stazione appaltante di individuare i costi della manodopera, vincolando l'operatore economico a formulare un'offerta non inferiore a tale importo; viceversa, le altre parti precisano come l'indicazione in bando vincoli la stazione appaltante a verificare attentamente l'eventuale offerta inferiore, precisando che solamente fornendo la prova di una più efficiente organizzazione aziendale l'impresa possa giustificare gli oneri inferiori.

18. Orbene, l'ermeneusi proposta dalla parte resistente e dalla società controinteressata è da preferire, essendo anche avallata da una giurisprudenza consolidata (v. da ultimo Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 2025, n. 7813).

19. In primo luogo, va osservato che l'indicazione di un unico ribasso percentuale sia perfettamente legittima in quanto necessaria per l'attribuzione dei punteggi in sede di valutazione dell'offerta economica: invero, la formula algebrica riportata al punto 22 del disciplinare di gara presuppone che il ribasso sia espresso con un unico numero razionale. Né appare illogica una tale formulazione, atteso che l'impiego di tale rapporto consente di ordinare le varie offerte assegnando a quella con il ribasso maggiore 30 punti (il massimo) e a seguire, in una scala proporzionale al ribasso offerto, gli ulteriori punteggi.

20. Neppure può essere seguita la prospettazione della ricorrente secondo cui l'indicazione nel bando di gara prescriva agli operatori economici di formulare offerte limitate sia nella loro misura massima (l'importo a base d'asta) sia in quella minima (l'importo dei costi della manodopera): in altri termini, non è available la tesi per la quale l'amministrazione creerebbe una sorta di *corridoio* all'interno del quale collocare l'offerta economica. Difatti, una simile interpretazione non trova riscontro in alcun lavoro preparatorio né in precedenti giurisprudenziali: peraltro, non sarebbe comprensibile la *ratio* di una tale limitazione della libertà dell'impresa di organizzare nei modi reputati ottimali la propria attività economica. In aggiunta, portando alle estreme conseguenze la prospettata ermeneusi, nei contratti caratterizzati da un'elevata incidenza dei costi del lavoro (c.d. *labour intensive*) sarebbe quasi impossibile formulare offerte tra loro distinte, atteso che tutte dovrebbero rispettare i rigorosi vincoli posti dal bando di gara.

21. Vi sono poi ulteriori circostanze, desumibili sia dalle disposizioni normative applicabili, sia dalla *lex specialis*, che rendono evidente l'irricevibilità della prospettazione della ricorrente.

22. Ad esempio, avallando la tesi dell'esponente risulta incomprensibile la necessità di indicazione dei costi della manodopera, prescritta oltre che dal disciplinare anche dall'art. 108, comma 9 cod. app.: difatti, se tali oneri economici fossero un elemento rigido *esogeno*, ossia fissato in maniera vincolante dalla stazione appaltante, non si comprenderebbe la ragione della loro indicazione nell'offerta, potendo quest'ultima sempre essere integrata in base a quanto previsto in modo espresso dal bando. Inoltre, diverrebbe superfluo l'ultimo periodo della disposizione in esame: infatti, se i costi della manodopera fossero interamente predeterminati dalla stazione appaltante, non sarebbe chiaro quale prova potrebbe desumersi dalla più efficiente organizzazione aziendale dimostrata dall'operatore economico.

23. Pertanto, va precisato come l'art. 41, comma 14 cod. app. non ha determinato la totale equiparazione tra i «costi della manodopera» e gli «oneri di sicurezza da interferenze» (c.d. *oneri fissi*): difatti, solo questi ultimi sono (come già lo erano, per giurisprudenza pacifica, sotto la vigenza del precedente codice) integralmente predeterminati dall'amministrazione aggiudicatrice in maniera fissa ed immodificabile (cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254).

24. Per di più, la tesi sviluppata da parte ricorrente appare contraria alla *ratio* della disposizione: quest'ultima deve essere individuata nella garanzia di una proporzionata remunerazione del fattore produttivo lavoro (art. 36 Cost.). A tal proposito, però, va osservato come il costo del lavoro, essendo contrattato in un mercato solo parzialmente regolamentato, non possa essere calcolato in maniera certa sulla base di parametri algebrici inequivocabili: d'altronde, quella formulata nel bando dalla stazione appaltante è una *stima* che sconta inevitabili margini di opinabilità e, conseguentemente, non può essere considerata cogente per l'operatore economico. Sul punto, va ribadito come l'indicazione dei costi della manodopera, in continuità con la precedente disciplina, è basata sulle tabelle ministeriali che, come noto, non sono mai state reputate vincolanti in maniera assoluta (v. Cons. Stato, sez. V, 30 novembre 2020, n. 7554), essendo ben possibile dimostrare un trattamento economico inferiore (cfr. Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2020, n. 2796).

25. Conseguentemente, la disposizione ha la funzione di garantire una congrua retribuzione semplificando il processo di verifica dell'anomalia dell'offerta economica, attraverso la circoscrizione della discrezionalità nella valutazione della stessa. Difatti, rendendo separata l'indicazione dei costi della manodopera, la stazione appaltante ha semplicemente immediata evidenza di quanto l'operatore economico suppone di dover corrispondere per tale fattore produttivo: qualora fosse superiore a quanto indicato nel bando, *nulla quaestio*; viceversa, nell'ipotesi opposta l'impresa dovrà dimostrare che tali minori oneri siano giustificati dalla più efficiente organizzazione aziendale. In altri termini, si tratta di una presunzione relativa, superabile per mezzo di una specifica prova indicata direttamente dalla legge. Pertanto, l'operatore economico non può, per spiegare un'offerta con un costo del lavoro più bassa rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante, allegare elementi differenti dalla propria organizzazione aziendale (es. corresponsione di salari inferiori ai minimi retributivi): specularmente, l'amministrazione non è legittimata a valutare ulteriori e diverse circostanze per reputare non anomala un'offerta formulata ribassando i costi stimati.

26. Chiarito ciò in termini astratti, appare evidente la legittimità dell'operato della stazione appaltante: all'uopo appare però opportuno evidenziarlo impiegando non solo i valori percentuali, ma anche i valori assoluti, al fine di garantire la massima comprensibilità della motivazione.

27. Orbene, l'importo a base di gara è € 7.283.517,22, di cui € 6.408.333,17 per lavori soggetti a ribasso ed € 875.184,05 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso: questi ultimi, quindi, come osservato al § 23 non sono da considerare nella formulazione del ribasso; rimangono quindi solamente € 6.408.333,17.

28. Su tale importo, parte ricorrente ha offerto un ribasso del 32,467%: il risultato è quindi € 4.327.739,64. Tale importo è stato reputato anormalmente basso (se si tenesse conto del solo importo relativo ai lavori sarebbe un ribasso effettivo del 48,277%, attesa la mancata modifica del costo della manodopera): ma d'altronde, lo stesso operatore economico, in sede di verifica dell'offerta, ha precisato che qualora si intendesse il ribasso nei termini prospettati dalla stazione appaltante «*l'esecuzione dell'appalto non sarebbe economicamente sostenibile*».

29. Difatti, il ribasso proposto dall'impresa ricorrente si è sviluppato in maniera differente, giungendo ad un risultato (in valore assoluto) ben superiore a quello pocanzi riportato: difatti, avendo scorporato il costo della manodopera dall'importo a base d'asta, si è riferito il ribasso percentuale a tale resto. Invero, sottraendo ad € 6.408.333,17, l'importo di € 2.385.779,27 (ossia il costo della manodopera), si giunge ad € 4.022.553,90, su cui applicare il ribasso del 32,467% giungendo ad € 2.716.551,33: sommando quindi il costo della manodopera (€ 2.385.779,27), si arriva ad € 5.102.330,60 che è effettivamente quanto dichiarato in sede di audizione durante la verifica dell'anomalia (€ 5.977.514,65, comprensivi degli oneri per la sicurezza). Appare tuttavia *ictu oculi* evidente che tale importo non sia il risultato dell'applicazione di un ribasso del 32,467%, bensì del 20,38% (difatti, € 5.102.330,60 è il risultato di un ribasso del 20,38% sulla base di gara fissata in € 6.408.333,17).

30. A questo punto, per garantire il *favor participationis*, il seggio di gara ha preferito, in luogo dell'esclusione, considerare l'effettiva volontà dell'operatore economico e, partendo dagli

importi in valore assoluto, calcolare la percentuale di ribasso effettivamente proposta: essa è quindi il 20,38%. Solo in tal modo è stato possibile rendere omogenee le offerte formulate e quindi compararle.

31. Come può notarsi, quindi, l'operato della stazione appaltante è stato perfettamente legittimo, pienamente aderente alle regole primarie nonché alle disposizioni particolari di bando e disciplinare di gara, essendo la sua azione improntata ad uno spirito di leale collaborazione evitando l'esclusione della ricorrente, ma correggendo quello che è stato considerato un errore materiale.

32. Tramite la seconda censura si denuncia l'illegittimità dell'aggiudicazione per mancata esclusione della società Isam (terza classificata) che avrebbe indicato dei costi della manodopera superiori a quelli stimati dalla stazione appaltante negli di gara.

33. A mezzo dell'atto di motivi aggiunti viene nuovamente censurata la mancata esclusione della Isam, evidenziando come la sua offerta non sia stata sottoposta a verifica di anomalia nonostante l'indicazione di costi per la manodopera ingiustificatamente elevati circostanza che, a fronte di un ribasso complessivo esiguo, «*incide sulla serietà e sull'equilibrio complessivo dell'offerta, potendo celare una sottostima di altre voci di costo o una ripartizione artificiosa delle componenti di prezzo*».

34. I due motivi, sebbene rivolti ad atti differenti, possono essere trattati unitariamente, atteso che colgono sotto diverse prospettive la medesima problematica: essi – al di là della loro possibile inammissibilità – non sono fondati.

35. Invero, l'art. 110 cod. app. prescrive la necessità di procedere alla verifica della congruità della *migliore* offerta anormalmente *bassa*: orbene, nel caso in esame, la proposta della società Isam non appare rientrare in tale previsione normativa. Difatti, essa non è la «*migliore offerta*», essendo anzi risultata quella classificatasi ultima; tantomeno esso è «*anormalmente bassa*», atteso che essa ha proposto un ribasso percentuale inferiore a quello dell'odierna ricorrente (rispettivamente 4,89% contro 20,38%): ne consegue l'assenza di qualsivoglia ragione giuridica per procedere alla verifica di anomalia (v. anche art. 28 disciplinare di gara). Si tratterebbe, evidentemente, di un onere supplementare che aggraverebbe senza motivo il procedimento, in manifesta violazione dell'art. 1, comma 2 l. 7 agosto 1990, n. 241.

36. Neppure appare esservi stata alcuna violazione dell'art. 41, comma 14 cod. app.: difatti, la disposizione, come già rilevato in precedenza, è stata introdotta per garantire i lavoratori, imponendo alla stazione appaltante di stimare un importo minimo al di sotto del quale non può considerarsi regolare l'offerta (salvo la dimostrazione della più efficiente organizzazione aziendale). Viceversa, nell'ipotesi inversa, ossia allorquando l'impresa retribuisca il proprio personale in maniera migliore rispetto ai concorrenti, non vi è alcun tipo di anomalia dell'offerta: d'altronde, appare francamente paradossale (soprattutto alla luce degli artt. 1 e 36 Cost.) presumere irregolare l'offerta di un operatore economico solo perché corrisponde ai dipendenti salari maggiori di quelli rinvenibili nella media del mercato.

37. Chiarita l'infondatezza anche di questi motivi, deve aggiungersi l'inammissibilità delle

ulteriori doglianze (inerenti all'attribuzione dei punteggi per l'offerta tecnica) spiegate al punto III della memoria per l'udienza pubblica: invero, come è noto, non è possibile introdurre nel processo amministrativo nuove domande o censure se non attraverso la notifica e il deposito di un ricorso per motivi aggiunti (cfr. Tar Lazio, sez. IV, sentenza 16 giugno 2025, n. 11721).

38. Alla luce di quanto esposto, il ricorso e i motivi aggiunti sono respinti.

39. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta entrambi.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore delle controparti che liquida in € 3.500,00, oltre accessori ove previsti per legge, per ciascuna delle altre parti costituite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore