

GARA - APPALTO DI LAVORI - COSTO DELLA MANODOPERA - QUANTIFICAZIONE - CRITERI - SCOSTAMENTO DALL'IMPORTO INDICATO DALLA S.A. - LEGITTIMITÀ.

**TAR Puglia, Lecce, Sez. II, sentenza del 17 luglio 2023, n. 911**

Osserva in proposito il Collegio che deve essere operata una netta distinzione tra la quantificazione dei costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante per l'esecuzione delle opere di progetto - che si effettua appunto in fase di progettazione della gara - e la quantificazione e l'indicazione in offerta dei costi dell'operatore economico risultato aggiudicatario.

Come esattamente rilevato dalla difesa delle parti resistenti, l'operatore economico non deve fare riferimento ad un costo medio del lavoro, ma ai propri costi effettivi, che ritiene di dover sostenere in caso di aggiudicazione della commessa, tenuto conto del numero di ore di lavoro da impiegarsi nell'appalto, delle eventuali condizioni di esecuzione migliorative proposte, delle figure professionali che intende impiegare in esso e del loro costo orario, quantificato in base ai profili, all'anzianità, alle assenze medie, etc.

Conseguentemente il costo della manodopera quantificato dall'operatore economico può discostarsi da quello stimato dalla Stazione appaltante, in quanto i reali valori aziendali possono ben risultare inferiori a causa di agevolazioni, sgravi fiscali o contributivi, detrazioni varie, etc.

Orbene, non essendo qui in discussione l'adeguatezza della forza lavoro individuata dalla controinteressata per l'esecuzione delle opere *de quibus*, è dirimente evidenziare che l'allegato scostamento di € 12.232,80 tra il costo complessivo tabellare della manodopera (calcolato dalla stessa ricorrente nella somma di € 462.232,80) ed il costo dichiarato dalla aggiudicataria (pari a € 450.000,00) risulta insufficiente ad incidere sulla complessiva affidabilità dell'offerta di MP Costruzioni, in quanto sorretta da un utile d'impresa di € 145.577,44.

(...) In definitiva, alla stregua del richiamato formante giurisprudenziale, reputa il Collegio

che le censure formulate dalla ricorrente, come sopra esaminate, non siano meritevoli di positivo apprezzamento, non sussistendo, nella specie, profili di manifesta illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti, tali da inficiare la valutazione di congruità dell'offerta effettuata dalla P.A..

Il giudizio sull'anomalia postula un apprezzamento globale e sintetico sull'affidabilità dell'offerta nel suo complesso, anche alla luce di compensazioni tra sottostime e sovrastime di talune voci dell'offerta economica, con il limite della radicale modificazione della composizione dell'offerta, che, nella specie, non è dato ravvisare.

Publicato il 17/07/2023

**N. 00911/2023 REG.PROV.COLL.**

**N. 00268/2023 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**Lecce - Sezione Seconda**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 268 del 2023, proposto da S.I.C. 2710 Società Ingegneria e Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 923984949B, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppina Capozza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Aradeo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Mastrolia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Montello n. 13/A;  
Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi  
legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello  
Stato di Lecce, domiciliataria *ex lege* in Lecce, via Rubichi n. 39;

*nei confronti*

di MP Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e  
difesa dagli avvocati Donato Mellone e Daniele Montinaro, con domicilio digitale come da  
PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- del provvedimento di estrema ratio e contenuto non noto con il quale la Stazione Appaltante ha ritenuto congrua l'offerta della M.P. Costruzioni;
- della determinazione del Responsabile della C.U.C. n. 1 del 3.2.2023;
- della determinazione del Responsabile della C.U.C. n. 4 del 15.2.2023;
- della determina n. 21 del 20.2.2023 - Reg. Gen. n. 72 del 20.2.2023, con la quale l'Ufficio LL.PP., Servizi Tecnici e Patrimonio del Comune di Aradeo ha aggiudicato alla M.P. Costruzioni di Taranto i "Lavori di adeguamento recapiti finali della fognatura Pluviale e realizzazione collettori 1° Stralcio", dell'importo complessivo di € 2.500.000,00;
- dell'avviso di aggiudicazione del 20 febbraio 2023;
- di ogni atto comunque collegato, presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Aradeo, di MP Costruzioni S.r.l., del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 giugno 2023 il dott. Nino Dello Preite e uditi per le parti i difensori avv. G. Capozza per la parte ricorrente, avv. D. Mastrolia per la P.A. e avv. D. Montinaro per la controinteressata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente ha impugnato gli atti, in epigrafe indicati, con i quali il Comune di Aradeo, dopo aver verificato la congruità dell'offerta presentata dalla controinteressata, ha aggiudicato in favore della stessa l'appalto per i *"Lavori di adeguamento recapiti finali della fognatura pluviale e realizzazione collettori 1°Stralcio"*, per un importo complessivo di € 2.500.000,00.

1.1. A sostegno del ricorso ha addotto i seguenti motivi di censura: I. *"Violazione di legge; Violazione art. 97 D. Lgs. 50/2016; Violazione bando di gara lex specialis; Eccesso di potere: falsa ed erronea rappresentazione degli elementi di fatto e di diritto; contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa. Difetto di istruttoria e motivazione"*; II. *"Violazione di legge; Violazione art. 97 D. Lgs. 50/2016; Violazione bando di gara lex specialis; Eccesso di potere: falsa ed erronea rappresentazione degli elementi di fatto e di diritto; contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa. Difetto di istruttoria e motivazione, il tutto sotto altro profilo"*; III. *"Violazione del bando di gara. Eccesso di potere: falsa ed erronea rappresentazione degli elementi di fatto e di diritto. Difetto di istruttoria e motivazione"*.

1.2. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Aradeo e la controinteressata MP Costruzioni S.r.l., instando per la reiezione del ricorso e della connessa istanza cautelare, con ogni consequenziale pronuncia in ordine a spese, diritti ed onorari di giudizio.

1.3. A seguito di integrazione del contraddittorio a cura della ricorrente, si sono costituiti anche il Ministero dell'Interno ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, i quali hanno eccepito il loro difetto di legittimazione passiva, non essendo stati impugnati atti ad essi riferibili, né mosse contestazioni nei confronti dell'operato dei medesimi; in subordine, hanno chiesto che sia dichiarata anche in loro confronto l'infondatezza delle censure mosse dalla parte ricorrente.

1.4. Con ordinanza n. 214/2023 del 2.5.2023, la Sezione ha respinto l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente.

1.5. Previo deposito di memorie difensive *ex art. 73 c.p.a.*, all'udienza pubblica del 15 giugno 2023 la causa è stata riservata in decisione.

2. Deve anzitutto essere respinta la richiesta di estromissione dal giudizio, formulata dal Ministero dell'Interno e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, trattandosi di appalto finanziato con fondi PNRR (secondo quanto emerge dallo stesso bando di gara e come, peraltro, evidenziato dalla stessa Difesa erariale a pag. 14 della sua memoria) ed essendo prevista per legge l'evocazione in giudizio delle predette Amministrazioni centrali, in quanto titolari dell'intervento PNRR (v. art. 12 *bis* del D.L. n. 68/2022, conv. in legge n. 108/2022).

2.1. Sempre in via preliminare, va respinta l'eccezione della Difesa erariale di inammissibilità del ricorso per omessa notifica alla Centrale Unica di Committenza presso l'Unione dei Comuni delle Serre Salentine, in quanto il provvedimento di aggiudicazione in questa sede impugnato – quale atto conclusivo della procedura di gara, effettivamente lesivo dell'interesse fatto valere dalla ricorrente – è stato adottato dal Comune di Aradeo, mentre la predetta centrale unica ha espletato funzioni istruttorie e procedimentali di natura servente rispetto alla stazione appaltante, nella specie da identificarsi, a tutti gli effetti, nell'Amministrazione comunale.

3. Nel merito, con il primo motivo di ricorso la ricorrente si duole della genericità delle giustificazioni rese dalla controinteressata nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, sostenendo che dette giustificazioni sarebbero stereotipate e si risolverebbero in una serie di considerazioni spendibili per qualsiasi tipo di appalto.

3.1. Nella prospettazione attorea, la documentazione giustificativa fornita dall'aggiudicatario non sarebbe idonea a dimostrare l'attendibilità dell'offerta presentata, perché priva dell'analisi e della dimostrazione puntuale dei costi unitari, relativi alle componenti di prezzo indicate nel quadro riepilogativo giustificativo.

3.2. In particolare, viene contestata: *a)* l'assenza di indicazioni sui prezzi dei materiali (essendosi limitata la società a produrre solo due preventivi); *b)* l'assenza di indicazioni precise sui prezzi di noli/mezzi d'opera; *c)* l'assenza di un chiaro calcolo della manodopera; *d)* la presenza di errori nei dati e negli elementi di calcolo contenuti nel "*Quadro riepilogativo giustificativo*", prodotto dalla controinteressata all'atto della verifica di congruità dell'offerta.

3.3. Le doglianze, così sintetizzate, non sono positivamente apprezzabili.

3.4. Premette il Collegio che le valutazioni in ordine alle concrete modalità di realizzazione degli impegni negoziali, relativamente ai profili dell'offerta, rientrano nell'ampio margine di apprezzamento riservato alla stazione appaltante, suscettibile di essere sindacato in sede giurisdizionale solo in presenza di illogicità, arbitrarietà o di irragionevolezza (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 8369).

3.5. Infatti, secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa in materia di verifica di anomalia dell'offerta e sindacabilità da parte del giudice amministrativo: *a)* la valutazione di anomalia dell'offerta costituisce espressione della discrezionalità tecnica, di cui l'amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge (Cons. Stato n. 4620 del 2021; Cons. Stato n. 4209 del 2021): detta valutazione è di norma sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti; *b)* il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dalla stazione appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere (autonomamente o a mezzo di consulenti tecnici) un'autonoma verifica circa la sussistenza, o meno, dell'anomalia, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'amministrazione; *c)* il sindacato giurisdizionale è limitato al caso in cui le valutazioni della pubblica amministrazione siano inficiate da

macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione o errori di fatto che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (Cons. Stato n. 171 del 2019).

3.6. La giurisprudenza prevalente ha, altresì, precisato che è precluso procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, e ciò in quanto il giudizio di anomalia deve tendere ad accertare in concreto che l'offerta economica risulti nel suo complesso attendibile in relazione alla concreta esecuzione dell'appalto, non potendo risolversi in una parcellizzazione delle singole voci di costo ed in una 'caccia all'errore' nella loro indicazione nel corpo dell'offerta (Cons. Stato, n. 1874 del 2020).

4. Ciò posto, si deve anzitutto evidenziare che - al contrario di quanto sostenuto nel ricorso - la controinteressata ha fornito l'analisi dettagliata dei prezzi unitari, degli elementi di calcolo del costo dei materiali, della manodopera, dei mezzi, nonché delle modalità di determinazione delle spese generali e dell'utile, così consentendo la puntuale verifica da parte della P.A. della congruità dell'offerta (v. "*Quadro riepilogativo giustificativo*" allegato alla relazione giustificativa - All. n. 3 foliaro 29.3.2023).

4.1. Peraltro, in base alle previsioni contenute negli atti di gara e alla normativa *in subiecta materia*, l'aggiudicataria non era tenuta a fornire i preventivi per ogni singolo materiale di lavorazione oppure una rendicontazione di dettaglio circa le tipologie dei mezzi utilizzati, né una simile produzione risulta essere stata richiesta dalla stazione appaltante.

4.2. Quanto alla doglianza circa l'esistenza di errori sulle quantità/voci nel quadro riepilogativo giustificativo sviluppato dalla controinteressata, va rilevato che - in disparte l'inammissibilità della censura, in quanto disancorata dalla dimostrazione del concreto effetto di detti errori sulla sostenibilità economica dell'offerta *de qua* - la parte resistente ha evidenziato, con argomento difensivo rimasto incontestato, che "*le contestate inesattezze ammonterebbero complessivamente ad Euro € 1.364,72 con una incidenza pari allo 0.073%*" dell'importo complessivo dell'offerta di MP Costruzioni.

5. Con il secondo motivo di ricorso, la S.I.C. 2710 S.r.l. lamenta che l'importo della manodopera offerto dal concorrente sulle lavorazioni a base di gara sia di gran lunga

inferiore rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante, senza che sia stata fornita alcuna giustificazione per la relativa differenza.

5.1. La ricorrente assume poi che la composizione della squadra di lavoro programmata dalla controinteressata per la realizzazione dei lavori *de quibus* (n. 4 operai comuni e n. 2 operai specializzati) svilupperebbe un costo totale per manodopera maggiore rispetto a quello dichiarato nell'offerta economica; in particolare, applicando il costo tabellare (€/h 23,34 x n. 4 operai di 1° livello e €/h 27,97 x 2 operai di 3° livello) e moltiplicandolo per il numero di giorni lavorativi (387) previsti a base di gara, si ottiene un importo (€ 462.232,80), da un lato, superiore a quello dell'offerta dalla MP Costruzioni (€ 450.000,00), e dall'altro, inferiore a quanto stimato dalla stazione appaltante (€ 476.567,30).

5.2. Sempre ad avviso della ricorrente, i costi previsti dalla MP Costruzioni S.r.l. per una delle migliorie proposte – ovvero quella concernente la sostituzione del materiale tufaceo dei rinfianchi e rinterri con materiale inerte cementato – sarebbero errati, sia perché inferiori a quelli fissati nel prezziario della Regione Puglia per analoghe lavorazioni, sia perché riferiti a quantità e volumi di lavorazioni inesatti.

5.3. Osserva in proposito il Collegio che deve essere operata una netta distinzione tra la quantificazione dei costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante per l'esecuzione delle opere di progetto - che si effettua appunto in fase di progettazione della gara - e la quantificazione e l'indicazione in offerta dei costi dell'operatore economico risultato aggiudicatario.

5.4. Come esattamente rilevato dalla difesa delle parti resistenti, l'operatore economico non deve fare riferimento ad un costo medio del lavoro, ma ai propri costi effettivi, che ritiene di dover sostenere in caso di aggiudicazione della commessa, tenuto conto del numero di ore di lavoro da impiegarsi nell'appalto, delle eventuali condizioni di esecuzione migliorative proposte, delle figure professionali che intende impiegare in esso e del loro costo orario, quantificato in base ai profili, all'anzianità, alle assenze medie, etc.



5.5. Conseguentemente il costo della manodopera quantificato dall'operatore economico può discostarsi da quello stimato dalla Stazione appaltante, in quanto i reali valori aziendali possono ben risultare inferiori a causa di agevolazioni, sgravi fiscali o contributivi, detrazioni varie, etc.

5.6. Orbene, non essendo qui in discussione l'adeguatezza della forza lavoro individuata dalla controinteressata per l'esecuzione delle opere *de quibus*, è dirimente evidenziare che l'allegato scostamento di € 12.232,80 tra il costo complessivo tabellare della manodopera (calcolato dalla stessa ricorrente nella somma di € 462.232,80) ed il costo dichiarato dalla aggiudicataria (pari a € 450.000,00) risulta insufficiente ad incidere sulla complessiva affidabilità dell'offerta di MP Costruzioni, in quanto sorretta da un utile d'impresa di € 145.577,44.

6. Con specifico riferimento alla questione del costo relativo alla "*sostituzione dei rinfianchi e rinterrì a base di gara*", la doglianza attorea, secondo cui la miglioria proposta dalla controinteressata troverebbe corrispondenza nella voce "Inf. 001.012" del prezziario regionale è inammissibile, giacché afferente al merito delle valutazioni operate dalla P.A., e comunque smentita dalle esibite carte processuali, dalle quali risulta che l'aggiudicataria ha giustificato un prezzo unitario di €/mc. 6,18 con riferimento alla specifica voce dell'elenco prezzi "NP.02", oltre ad un prezzo unitario di €/mc. 10,00 per la correlativa miglioria di cui alla voce "NP.OF.02".

6.1. Inoltre, in seno all'offerta tecnica migliorativa (Tav. A.4 Computo metrico non estimativo – All. n. 11 foliaro del 7.4.2023), la voce "NP.OF.02", di cui si discute, è stata prevista nei soli tratti relativi al Collettore C3 e nel tratto aggiuntivo M1 e, quindi, il relativo computo metrico estimativo non si appalesa erroneo.

7. Né miglior sorte merita, infine, l'ultimo motivo di ricorso, con il quale la società ricorrente assume che la P.A. avrebbe errato nel ritenere utile e meritevole di punteggio la soluzione tecnica offerta dalla controinteressata con riferimento alla sostituzione del tappeto di usura

classico con un tappeto di usura drenante dello spessore di (soli) tre centimetri, tale da rendere inefficace la miglioria.

7.1. Detto motivo impinge inammissibilmente sul merito della valutazione tecnico-discrezionale operata dalla stazione appaltante.

7.2. Peraltro, la ricorrente non ha fornito la c.d. "*prova di resistenza*" sull'utilità che potrebbe trarre, in termini di migliore collocazione in graduatoria, se venisse meno il punteggio assegnato alla controinteressata per la suddetta miglioria.

8. In definitiva, alla stregua del richiamato formante giurisprudenziale, reputa il Collegio che le censure formulate dalla ricorrente, come sopra esaminate, non siano meritevoli di positivo apprezzamento, non sussistendo, nella specie, profili di manifesta illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti, tali da inficiare la valutazione di congruità dell'offerta effettuata dalla P.A..

8.1. Il giudizio sull'anomalia postula un apprezzamento globale e sintetico sull'affidabilità dell'offerta nel suo complesso, anche alla luce di compensazioni tra sottostime e sovrastime di talune voci dell'offerta economica, con il limite della radicale modificazione della composizione dell'offerta, che, nella specie, non è dato ravvisare.

8.2. Non è idonea a mutare le suddette conclusioni la consulenza tecnica di parte depositata dalla ricorrente, in quanto fondata su calcoli astratti (ovvero non calibrati sull'offerta della ricorrente, ma su dati statistici di analoghe commesse) ed in larga parte avulsi dalle censure proposte con i motivi di ricorso.

9. Per le ragioni suesposte, il ricorso va respinto, in quanto infondato.

10. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo a favore del Comune di Aradeo e della controinteressata, mentre appare equo disporre l'integrale compensazione nei confronti delle Amministrazioni statali costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di lite sostenute dal Comune di Aradeo e dalla controinteressata, che liquida nella misura di € 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge, a favore di ciascuna delle predette parti; spese compensate nei confronti del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Nino Dello Preite, Presidente FF, Estensore

Paolo Fusaro, Referendario

Francesco Baiocco, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Nino Dello Preite**

**IL SEGRETARIO**