

Pubblicato il 09/09/2025

N. 01536/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00638/2025 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 Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 638 del 2025, proposto da Sicea s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B30EE3BA92, B30EE398EC, B30EE3A9BF, rappresentata e difesa dagli avvocati Emiliano Bandarin Troi e Flavia Degli Agostini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Padova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marina Lotto, Vincenzo Mizzoni, Michele Pozzato, Federica Stecca e Danilo Lo Conti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Costigliola Antonio s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Giacalone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della Determinazione n. 2025/57/0043 del 3-2-2025 di aggiudicazione dell'appalto di lavori avente ad oggetto la *“riqualificazione lato sud stadio Euganeo - opere a salvaguardia dei lavori eseguiti”* alla società Costigliola Antonio s.r.l. (*determinazione di aggiudicazione*);
 - per quanto occorrere possa, di tutti gli atti di gara, ivi compresa la decisione a contrarre n. 2024/57/0365 del 12-9-2024, il bando di gara, il disciplinare di gara pubblicato in data 17-9-2024 e il capitolato speciale d'appalto;
 - per quanto occorrere possa, della determinazione n. 2024/57/0462 del 5-11-2024 con la quale si è provveduto a nominare, ai fini della valutazione delle offerte tecnico-economiche, la Commissione giudicatrice;
 - di tutti i verbali di gara del 7-11-2024, dell'8-11-2024, del 19-11-2024, del 19-12-2024 e del 30-12-2024;
 - in particolare il verbale del 19-12-2024 con cui il RUP, avvalendosi del supporto della commissione giudicatrice, ha valutato positivamente le giustificazioni prodotte dalla contro interessata, definendole accettabili e congrue a giustificare l'offerta presentata;
 - per quanto occorrere possa, della determina n. 2025/86/0052 del 28-1-2025 con cui si è concluso positivamente il procedimento di verifica sul possesso da parte dell'affidatario dei requisiti di gara e l'aggiudicazione è stata dichiarata efficace;
 - per quanto occorrere possa, della nota prot. n. 2025 - 0183397/U del 31-3-2025 con cui la stazione appaltante ha comunicato l'avvenuta stipula del contratto di appalto in data 28-3-2025 con il rep. n. 80583;
 - di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;
- nonché per la declaratoria
di inefficacia, anche retroattiva, del contratto stipulato in data 28-3-2025
sotto il n. di rep. 80583 con la contro interessata
e comunque per l'accertamento

del diritto della ricorrente di conseguire l'aggiudicazione della gara e, per l'effetto, di stipulare il contratto, anche a mezzo di subentro nel contratto già concluso

e per la condanna

della stazione appaltante al risarcimento del danno in forma specifica ovvero, in subordine, per equivalente, nella misura che sarà quantificata e ritenuta di giustizia in corso di causa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Padova e di Costigliola Antonio s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2025 il dott. Filippo Dallari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con bando pubblicato in data 17-9-2024, il Comune di Padova indiceva una procedura aperta ai sensi del d.lgs. n. 36/2023 per l'affidamento, attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dell'appalto per l'esecuzione dei lavori di *riqualificazione lato sud stadio euganeo - opere per la salvaguardia dei lavori eseguiti*, suddiviso in 3 stralci, dell'importo complessivo di Euro 3.900.000,00.

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

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

1.3. Con determinazione del 3-2-2025 il Comune disponeva quindi l'aggiudicazione dell'appalto in favore di Costigliola.

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

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

Violazione e falsa applicazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 in merito al sub procedimento di verifica dell'anomalia. Violazione e falsa applicazione dell'art. 119, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023. Violazione dell'art. 22 della lex specialis. Eccesso di potere per travisamento e difetto di istruttoria. Eccesso di potere per manifesta illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà.

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

Sotto un primo profilo, l'aggiudicataria avrebbe dichiarato, da un lato, di non ribassare i costi della manodopera e, dall'altro lato, in sede di giustificativi, che il ribasso offerto sarebbe stato applicato ai subappaltatori, quindi anche al costo della manodopera di questi. Inoltre nei preventivi dei subappaltatori non sarebbe stato indicato il costo della manodopera; pertanto tale costo non sarebbe stato dichiarato da Costigliola e la stazione appaltante non ne avrebbe potuto verificare la conformità rispetto ai minimi previsti.

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

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

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

L'offerta della controinteressata non sarebbe quindi attendibile.

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

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

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

eseguire autonomamente le prestazioni contrattuali. In ogni caso le incongruenze rilevate dalla ricorrente sarebbero coperte dall'utile di impresa.

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

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

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

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

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

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

Costigliola infatti, dopo avere indicato in sede di offerta lo stesso costo della manodopera contenuto nella *lex specialis* (Euro 811.509,25), in sede di giustificazioni ha precisato che *“i costi della mano d'opera previsti in fase di gara non sono stati assoggettati a ribasso come indicato nel disciplinare di gara. Tale aspetto verrà evidenziato in maniera specifica nel dettaglio al Punto C della presente relazione. In questa fase tale elemento però risulta fondamentale in quanto idoneo a dimostrare che il ribasso offerto dall'impresa Costigliola è stato individuato sulla componente dei materiali o sul fornitore che andrà a realizzare l'opera per conto di Costigliola in qualità di subappaltatore”*.

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

Alla luce di una interpretazione complessiva delle giustificazioni di Costigliola risulta quindi che l'affermazione, secondo cui il ribasso *“è stato individuato sulla componente dei materiali o sul fornitore che andrà a realizzare l'opera per conto di Costigliola in qualità di subappaltatore”*, deve essere intesa nel senso che il ribasso è stato calcolato tenendo conto dei preventivi dei subappaltatori i quali comunque garantiranno un costo della manodopera corrispondente a quello previsto dalla stazione appaltante.

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

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

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

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

manodopera dei subappaltatori.

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

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

In sintesi l'operatore economico concorrente non deve dichiarare i costi della manodopera del subappaltatore in quanto in realtà *“acquista dal subappaltatore un servizio di cui si limita a sostenere il costo – paga cioè un prezzo, non corrisponde una retribuzione - sicchè le verifiche in ordine al rispetto della normativa a tutela dei lavoratori addetti a tali prestazioni non può che essere condotta direttamente a carico dei subappaltatori in sede di autorizzazione”* (Cons. Stato, Sez. IV, 27-6-2025, n. 5580, cit.).

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

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

l'intera operazione economicamente non plausibile ed insidiata da indici di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto (Cons. Stato, Sez. III, 12-12-2022, n. 10840).

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

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

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

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

10. Per le medesime ragioni non è fondata la censura con cui parte ricorrente contesta la congruità di alcune voci di prezzo (*“solaio collaborante in lamiera di acciaio”, “ascensore per 15 persone” e “porte interne in alluminio tamburate”*).

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

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

D'altra parte, la valutazione completa dell'anomalia non implica l'analisi di ogni singola voce dell'offerta, ma come già evidenziato deve riguardare la sostenibilità e l'attendibilità complessiva dell'offerta stessa (*ex multis*: Tar Lazio, Roma, Sez. II *Quater*, 23-1-2021, n. 908) e quindi le voci maggiormente significative.

10.2. Anche il fatto che la stazione appaltante abbia preso in considerazione preventivi relativi ad altri cantieri non risulta illegittimo. Tali documenti infatti, in quanto riferiti a lavorazioni analoghe, possono ragionevolmente costituire utili elementi per giustificare la sostenibilità dell'offerta.

11. Il ricorso deve pertanto essere respinto.

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

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Nicola Bardino, Primo Referendario

Filippo Dallari, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Filippo Dallari

IL PRESIDENTE
Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO