

# Mancata indicazione dei costi per la sicurezza e inammissibilità del soccorso istruttorio

di Raffaella Alessia Miccoli

Data di pubblicazione: 25-6-2025

*La mancata separata indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza comporta l'automatica esclusione dalla procedura di gara, senza possibilità di regolarizzazione mediante il soccorso istruttorio.*

*Tuttavia, a tale regola fa eccezione – come pure riconosciuto da una giurisprudenza ormai costante – l'ipotesi in cui il disciplinare di gara o i moduli telematici predisposti dalla stazione appaltante non consentano, in concreto, ai concorrenti di indicare in modo espreso e autonomo tali costi.*

*Deve trattarsi, in altre parole, delle ipotesi in cui sia in effetti materialmente impossibile indicare i costi della manodopera, che pongano il concorrente nella draconiana situazione di dover scegliere tra l'osservanza del modulo predisposto dall'amministrazione, e così incorrere nella sanzione escludente conseguente alla mancata indicazione del costo della manodopera, ovvero ottemperare a siffatto obbligo e per tale via "forzare" oltre la misura consentita gli schemi predisposti dalla stazione appaltante ai fini della presentazione dell'offerta, esponendosi ugualmente, e per tale diversa motivazione, alla sanzione espulsiva.*

## Guida alla lettura

Con la pronuncia n. **9475** dello scorso 19 maggio, la **IV Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio** si è occupata della tematica relativa alla **mancata indicazione dei costi per la sicurezza e contestuale inammissibilità del soccorso istruttorio**.

A riguardo, l'**art. 108, comma 9, del nuovo Codice dei contratti** prevede che: *"Nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale"*. Tale norma si pone su una scia di continuità rispetto all'art. 95, comma 10, del previgente Codice.

Tale comma, secondo la giurisprudenza prevalente, deve considerarsi avere **natura imperativa** e, pertanto, valevole anche se non espressamente prevista dalla legge di gara.

Nel caso in esame, il ricorrente aveva ommesso di indicare separatamente gli oneri di sicurezza nell'offerta economica in quanto la modulistica fornita dall'amministrazione non consentiva

materialmente l'inserimento separato di tale voce.

Tuttavia, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, valorizzando la circostanza che per la voce relativa ai costi della sicurezza il *form* telematico disponibile sul portale acquisti di Anas (che i concorrenti erano tenuti a compilare) consentiva comunque l'inserimento di informazioni testuali all'interno del campo denominato "commento del fornitore", ha ritenuto **legittima l'esclusione** disposta nei confronti della ricorrente ai sensi dell'art. 108, comma 9, del nuovo Codice dei contratti da parte dell'Anas.

Più precisamente, confermando la giurisprudenza della **Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Sez. IX, 2 maggio 2019, in causa C-309/2018)** e dell'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (2 aprile 2020, n. 8)**, ha ribadito che **la mancata separata indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza comporta l'automatica esclusione dalla procedura di gara, senza possibilità di regolarizzazione mediante il soccorso istruttorio.**

Tuttavia, a tale regola fa **eccezione** – come pure riconosciuto da una giurisprudenza ormai costante – **l'ipotesi in cui il disciplinare di gara o i moduli telematici predisposti dalla stazione appaltante non consentano, in concreto, ai concorrenti di indicare in modo espresso e autonomo tali costi.**

Deve trattarsi, come già precisato dal Consiglio di Stato con la pronuncia n. 3000 del 2024, in altre parole, delle **ipotesi in cui sia in effetti materialmente impossibile indicare i costi della manodopera**, che pongano il concorrente nella draconiana situazione di dover scegliere tra l'osservanza del modulo predisposto dall'amministrazione, e così incorrere nella sanzione escludente conseguente alla mancata indicazione del costo della manodopera, ovvero ottemperare a siffatto obbligo e per tale via "forzare" oltre la misura consentita gli schemi predisposti dalla stazione appaltante ai fini della presentazione dell'offerta, esponendosi ugualmente, e per tale diversa motivazione, alla sanzione espulsiva.

N. 09475/2025 REG.PROV.COLL.

N. 05142/2025 REG.RIC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;;  
sul ricorso numero di registro generale 5141 del 2025, proposto da  
Roads S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa  
dall'avvocato Fabrizio Lofoco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anas 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, 12;

per l'annullamento

previa sospensione,

del provvedimento di esclusione dalla gara di appalto ex art. 90, comma 1, lett. d) del D. Lgs. n. 36/2023, per la gara DGACQ 05 – 24, per il LOTTO 2, centro manutentorio Salerno (CM “B”) – CIG B3F58A6876, avente ad oggetto il Servizio per il mantenimento delle condizioni di igiene e decoro delle piazzole di sosta e delle aree di parcheggio dell'Autostrada del Mediterraneo A2, suddiviso in 3 lotti (per i quali si procede con autonomi ricorsi), di cui alla nota prot. 252368 del 20/3/25; del Disciplinare di Gara, ed in particolare del paragrafo 17, laddove interpretato in senso preclusivo assoluto, rispetto all'onere di indicazione dei costi della manodopera e gli oneri aziendali per salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, a pena di esclusione; nonché di tutte le altre norme della *lex specialis* che si ritenessero correlate all'obbligo espulsivo in modo automatico e senza l'intrinseca valutazione del peso della mancanza rispetto al tenore della gara; dei verbali della procedura, ove viene assunta la decisione di escludere dalla gara per cui è causa l'odierna ricorrente, ed in particolare il Verbale REP. n. 25-23025 e consequenziale provvedimento del RUP del 20 marzo 2025; nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente a rimanere nel procedimento e a vedersi valutata l'offerta, siccome è la migliore di tutte quelle presentate. Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2025 la dott.ssa Giulia La Malfa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Con l'odierno ricorso Roads S.r.l. ha chiesto l'annullamento del decreto con cui l'Anas ha disposto la sua esclusione dalla procedura indetta per l'affidamento del servizio per il mantenimento delle condizioni di igiene e decoro delle piazzole di sosta e delle aree di parcheggio dell'autostrada del Mediterraneo, in relazione al lotto 2, centro manutentorio di Salerno.

In particolare, l'esclusione era stata disposta in ragione della mancata indicazione, nell'offerta economica della ricorrente, dei costi di sicurezza, richiesta al paragrafo 17 del disciplinare di gara.

Avverso l'esclusione la società ha spiegato tre motivi di impugnazione, con cui deduce: i) che i moduli predisposti dalla stazione appaltante non consentivano la specifica indicazione dei costi di sicurezza; ii) che l'omissione sarebbe meramente formale, in quanto gli oneri erano comunque ricompresi nell'offerta, nella quota delle spese generali; iii) che la stazione appaltante, in presenza di un'offerta sostanzialmente corretta, avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio per consentire di sanare l'omissione, di carattere meramente formale.

Resiste in giudizio l'Anas, chiedendo il rigetto del ricorso.

All'udienza camerale del 30 aprile 2025, fissata per l'esame della domanda cautelare, il ricorso – previo avviso alle parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a. – è stato trattenuto in decisione.

Ai fini della risoluzione della presente controversia occorre stabilire fino a che punto l'onere di diligenza che grava sugli operatori economici che partecipano alla procedura possa estendersi sino a colmare i limiti tecnici della documentazione di gara predisposta dalla stazione appaltante.

Con i motivi di ricorso, la società ricorrente sostiene infatti che, pur in presenza di un obbligo formale di indicare gli oneri di sicurezza nell'offerta economica, la modulistica fornita dall'amministrazione non consentiva materialmente l'inserimento separato di tale voce. Di conseguenza, l'operatore economico avrebbe dovuto essere ammesso al soccorso istruttorio, in presenza di un'omissione, meramente formale, in realtà imputabile ai limiti tecnici del sistema predisposto dalla stessa stazione appaltante.

In particolare, ai fini della presentazione dell'offerta economica, i concorrenti erano tenuti a compilare un apposito *form* telematico disponibile sul portale acquisti di Anas.

Con riferimento alla sezione relativa ai servizi a corpo, il *form* era articolato in tre sottovoci: i) importo offerto per i servizi a corpo (voce 3.1.1), ii) stima dei costi della manodopera (voce 3.1.2) e iii) stima dei costi della sicurezza (voce 3.1.3). Tuttavia, mentre per le prime due voci il sistema consentiva la compilazione di cinque campi distinti (unità di misura, quantità, offerta fornitore, offerta totale, commento del fornitore), per la voce relativa ai costi della sicurezza era

prevista la possibilità di compilare esclusivamente il campo “commento del fornitore”.

Una configurazione analoga era prevista anche per il *form* relativo ai servizi a misura, dove, anche in questo caso, per la stima dei costi della sicurezza l'unico campo editabile era quello riservato al “commento del fornitore”.

Tale limitazione strutturale del sistema avrebbe, di fatto, impedito alla società concorrente di indicare in modo puntuale l'importo dei costi della sicurezza.

La questione appena delineata è stata a più riprese oggetto di attenzione della giurisprudenza che, anche nel solco delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 8; C.g.U.e., sentenza 2 maggio 2019, C-309/18), ha fissato la regola generale, ormai consolidata, secondo cui la mancata separata indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza comporta l'automatica esclusione dalla procedura di gara, senza possibilità di regolarizzazione mediante il soccorso istruttorio.

Tuttavia, a tale regola generale fa eccezione – come pure riconosciuto da una giurisprudenza ormai costante – l'ipotesi in cui il disciplinare di gara o i moduli telematici predisposti dalla stazione appaltante non consentano, in concreto, ai concorrenti di indicare in modo espresso e autonomo tali costi (Cons. di Stato, sez. V, 17 febbraio 2022, n. 1191).

Deve trattarsi, in altre parole, delle ipotesi in cui sia in effetti materialmente impossibile indicare i costi della manodopera, che pongano il concorrente nella draconiana situazione di dover scegliere tra l'osservanza del modulo predisposto dall'amministrazione, e così incorrere nella sanzione escludente conseguente alla mancata indicazione del costo della manodopera, ovvero ottemperare a siffatto obbligo e per tale via “forzare” oltre la misura consentita gli schemi predisposti dalla stazione appaltante ai fini della presentazione dell'offerta, esponendosi ugualmente, e per tale diversa motivazione, alla sanzione espulsiva (Cons. di Stato, 2 aprile 2024, n. 3000).

Dal quadro interpretativo così delineato si evince quindi il condivisibile indirizzo secondo cui la perentorietà e l'univocità dell'obbligo di cui all'art. 108 comma 9 del Dlgs. 36/2023, eventualmente rafforzate - come nella specie - da conformi prescrizioni della *lex specialis*, ammettono deroghe solo in casi eccezionali, dovendo altrimenti prevalere il principio di auto-responsabilità dei concorrenti, tenuti a sincerarsi degli oneri ad essi facenti carico e ad individuare le modalità più opportune per osservarli.

Ciò posto, ritiene il Collegio che nella vicenda in esame non ricorrano, in concreto, le suddette condizioni di “materiale impossibilità” di separata evidenziazione dei costi in questione che consentono di sanare la carenza dell'offerta mediante il potere di soccorso istruttorio della stazione appaltante.

Infatti è pacifico che il *format* predisposto dall'Anas, pur limitato sotto il profilo strutturale, consentiva comunque l'inserimento di informazioni testuali all'interno del campo denominato “commento del fornitore”, presente anche per la voce relativa alla stima dei costi della sicurezza. Tale campo, sebbene non specificamente dedicato all'indicazione dell'importo

numerico dei costi di sicurezza, costituiva comunque uno spazio fisico perfettamente adeguato a consentire al concorrente – mediante un’indicazione chiara e inequivoca – di riportare l’importo richiesto, adempiendo così al precetto normativo e regolamentare.

E proprio tale spazio è stato effettivamente utilizzato da altri concorrenti che, diligentemente, hanno indicato espressamente l’importo dei costi di sicurezza, dimostrando così che l’adempimento dell’onere era, se non immediato, quanto meno tecnicamente possibile.

Pertanto, non era consentito alla stazione appaltante attivare il potere di soccorso istruttorio, in quanto l’omissione rilevata non è frutto di un errore sanabile o di un’incertezza superabile, ma si traduce in una carenza sostanziale dell’offerta economica.

La circostanza invocata dalla ricorrente, secondo cui i costi della sicurezza, pur non essendo esplicitamente indicati, sarebbero comunque stati inclusi nell’offerta economica, non consente di escludere la sanzione espulsiva. Infatti, come chiarito dalla giurisprudenza, i costi della sicurezza e della manodopera non possono essere ricostruiti in via postuma, mediante la dimostrazione che tali costi fossero implicitamente considerati nell’offerta, anche se non espressamente specificati. Ciò in quanto la normativa richiede che tali costi siano espressamente e formalmente “indicati” e giammai soltanto “considerati” o comunque contemplati (Cons. di Stato, 21 maggio 2024, 4502).

Analogamente, non può essere condiviso il rilievo con cui la ricorrente pretende di escludere in radice l’esistenza stessa dell’obbligo di indicare gli oneri di sicurezza, invocando l’eccezione prevista dall’art. 108, comma 9, del Codice dei contratti pubblici, che esclude tale obbligo nei contratti di fornitura senza posa in opera.

Ed infatti, la procedura in esame ha quale oggetto un appalto di servizi, e in particolare un servizio finalizzato al mantenimento delle condizioni di igiene e decoro delle piazzole di sosta e delle aree di parcheggio dell’Autostrada del Mediterraneo.

In tale contesto, l’assenza di attività di posa in opera non è rilevante ai fini dell’esclusione dell’obbligo di indicazione degli oneri di sicurezza, poiché l’eccezione riguarda esclusivamente i contratti di fornitura senza posa, e non quelli relativi a servizi che, come nel caso in esame, comportano l’impiego di personale per l’esecuzione materiale e continuativa del servizio, in ambienti che presentano rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Pertanto, anche nei servizi di natura non intellettuale, l’obbligo di indicare espressamente gli oneri relativi alla sicurezza, previsto dall’art. 108, comma 9, del Codice dei contratti pubblici, resta pienamente applicabile.

In definitiva, il ricorso deve essere rigettato.

L’originalità della fattispecie, nei suoi profili fattuali, giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Giuseppe Grauso, Referendario

Giulia La Malfa, Referendario, Estensore