

Costo del lavoro, subappalto e congruità dell'offerta nel nuovo Codice dei contratti pubblici: il TAR Lazio sulla gara per il trasporto aereo di valori

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 15-7-2025

La sentenza del TAR Lazio, Sez. III Ter, n. 9944 del 23/05/2025 affronta con rigore sistematico il tema della congruità dell'offerta economica nella disciplina del D.lgs. n. 36/2023, con particolare riguardo al costo della manodopera e ai limiti al subappalto in appalti non labour intensive. Il Tribunale rigetta il ricorso presentato da Poste Air Cargo avverso l'aggiudicazione a Italia Trasporto Aereo, chiarendo che non ogni affidamento a terzi viola l'art. 119 e che i giudizi di congruità sono sindacabili solo per manifesta illogicità. La decisione si inserisce nel solco della giurisprudenza che difende la discrezionalità tecnica della stazione appaltante, ribadendo i confini di legittimità dell'intervento giurisdizionale in materia di verifica dell'anomalia.

Guida alla lettura

1. Introduzione

La **verifica dell'anomalia dell'offerta**, la **tutela dei livelli retributivi** e il **regime del subappalto** rappresentano tematiche centrali nel nuovo assetto del Codice dei contratti pubblici, in vigore dal 1° luglio 2023. Tali elementi assumono particolare rilievo nelle gare in cui l'offerta economicamente più vantaggiosa viene sostituita dal **criterio del minor prezzo** e il costo della manodopera costituisce una componente significativa ma non prevalente dell'importo complessivo. La sentenza n. 9944/2025 del TAR Lazio rappresenta un'occasione utile per interrogarsi sui criteri interpretativi e applicativi degli articoli 41, 108, 110 e 119 del D.lgs. 36/2023, con particolare attenzione all'onere motivazionale posto a carico della stazione appaltante in fase di aggiudicazione. Nel caso di specie, viene respinto il ricorso di un operatore economico escluso, che aveva lamentato l'insufficienza del costo della manodopera indicato in offerta dalla controinteressata, nonché l'illegittimità di un subappalto ritenuto preponderante. La pronuncia si presta dunque ad una riflessione critica sul **marginale valutativo della pubblica amministrazione** e sul **ruolo del giudice amministrativo nel sindacare le valutazioni tecniche e organizzative delle imprese partecipanti**.

2. Costo della manodopera, subappalto e verifica di congruità nel D.lgs. 36/2023: la rilevanza della sentenza TAR Lazio n. 9944/2025

La sentenza del TAR Lazio n. 9944 del 2025 interviene su una questione di particolare

interesse per la prassi applicativa del nuovo Codice dei contratti pubblici, affrontando il delicato equilibrio tra **controllo della sostenibilità economica dell'offerta e rispetto della discrezionalità amministrativa**. Al centro del giudizio si trova l'impugnativa proposta da Poste Air Cargo S.r.l. contro l'aggiudicazione di un appalto di servizi da parte della Banca d'Italia in favore di Italia Trasporto Aereo S.p.A., per il trasporto aereo e la movimentazione internazionale di valori. La ricorrente censurava la valutazione di congruità dell'offerta aggiudicataria, sostenendo che il costo della manodopera fosse inferiore ai minimi retributivi previsti dal CCNL di settore, con ciò violando l'art. 110, comma 4, lett. a), del D.lgs. 36/2023. Contestualmente, si deduceva l'illegittimità del subappalto del servizio di *handling*, ritenuto integrale o comunque prevalente, e quindi nullo ai sensi dell'art. 119, comma 1, del medesimo decreto.

Il TAR, pur ammettendo la legittimazione della ricorrente e la specificità delle censure, ha rigettato il ricorso nel merito, ribadendo alcuni principi fondamentali per la corretta interpretazione del nuovo Codice. In primo luogo, il Collegio ha escluso la natura *labour intensive* dell'appalto in questione, in quanto il costo della manodopera, secondo le previsioni di gara e l'offerta aggiudicataria, incideva per meno del 5% sull'importo complessivo. Ne consegue l'inapplicabilità delle limitazioni più stringenti in tema di subappalto, previste per i contratti ad alta intensità di manodopera, e la validità del modello esecutivo proposto dall'aggiudicatario, che si avvaleva legittimamente di subappaltatori.

Il giudice ha inoltre chiarito che il parametro della "prevalenza" nel subappalto, ai fini della nullità, deve essere valutato rispetto al valore complessivo dell'appalto e non con riferimento ad una sua singola componente, come erroneamente sostenuto dalla ricorrente. Questo approccio ermeneutico, fondato su criteri storici e sistematici, trova riscontro nell'evoluzione legislativa della disciplina del subappalto e **rafforza il principio di proporzionalità nel controllo giurisdizionale**.

Quanto alla valutazione di congruità dell'offerta, il TAR ha valorizzato l'istruttoria svolta dalla stazione appaltante, sottolineando la coerenza tra i chiarimenti forniti dall'aggiudicataria e il complesso delle prestazioni contrattuali richieste. **Secondo il Tribunale, il giudizio di congruità deve ritenersi sindacabile solo nei casi di manifesta illogicità, arbitrarietà o difetto istruttorio, e non può essere sostituito da una diversa valutazione operata dal giudice.** Tale orientamento si fonda sul consolidato principio secondo cui la verifica dell'anomalia ha **natura globale e sintetica**, mirata a cogliere **l'attendibilità complessiva dell'offerta e non singole incongruenze atomistiche**.

Inoltre, viene ritenuta priva di rilevanza l'argomentazione secondo cui la controinteressata avrebbe utilizzato promiscuamente personale già adibito ad altri servizi aeroportuali: **l'assenza di riscontri oggettivi e la coerenza tra la documentazione tecnica e i giustificativi resi in fase di verifica escludono ogni automatismo espulsivo**. Non a caso, il RUP aveva evidenziato un margine di utile pari al 23,41%, idoneo a coprire eventuali sottostime di costo e dunque a confermare la sostenibilità dell'impegno negoziale.

Infine, la decisione sottolinea che **la presunta discrepanza tra il costo medio del lavoro desunto dai bilanci delle società subappaltatrici e quello indicato nell'offerta non è**

dirimente, in quanto il dato aggregato di bilancio non può essere confrontato con i costi riferiti a una specifica prestazione. Ciò conferma la necessità di utilizzare criteri tecnici omogenei e specifici per valutazioni fondate sull'art. 110 del Codice.

3. Conclusione

La pronuncia del TAR Lazio n. 9944/2025 rappresenta un punto di equilibrio tra esigenze di tutela del lavoro, principi di legalità dell'azione amministrativa e salvaguardia dell'autonomia tecnica delle stazioni appaltanti. Il Collegio ribadisce che **non ogni scostamento nei costi giustifica l'esclusione dell'offerta** e che solo un vizio manifesto, irragionevole o istruttorialmente lacunoso può condurre all'annullamento dell'aggiudicazione. La decisione assume valore paradigmatico nella fase applicativa del D.lgs. 36/2023, **precisando i presupposti di validità del subappalto e l'ambito del sindacato giurisdizionale sulla congruità.** Essa invita a un approccio prudente e sostanziale nell'interpretazione delle nuove regole, valorizzando le effettive garanzie del sistema rispetto a soluzioni meramente formalistiche. L'equilibrio tra controllo e fiducia, tra legalità e autonomia tecnica, è la chiave per attuare il principio del risultato che permea il nuovo Codice.

Pubblicato il 23/05/2025

N. 09944/2025 REG.PROV.COLL.

N. 12127/2024 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 Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12127 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Poste Air Cargo S.r.l., in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B139652457,

rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Napolitano, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Banca d'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Baldassarre, Michelino Villani,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Italia Trasporto Aereo S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Paolo Bello,

Piergiuseppe Otranto, Giacomo Gargano, Andrea Antonio Talivo, Luca

Miglioranza, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Paolo

Bello in Roma, via di San Basilio 72;

***per quanto riguarda il ricorso introduttivo, per l'annullamento previa
sospensione dell'efficacia:***

- del provvedimento di aggiudicazione della procedura aperta indetta da Banca d'Italia per l'affidamento dei servizi di trasporto aereo e aeroportuali per la movimentazione internazionale di valori (CIG B139652457), comunicato, ai sensi dell'art. 90 del D.lgs. 36/2023, in data 16.10.2024 (docc. n. 1 e 2);
- della proposta di aggiudicazione n. prot. 1808349/24 del 17.9.2024 (doc. n. 3);
- dei verbali di gara del 29.5.2024 di apertura delle buste economiche e della busta amministrativa della controinteressata, ove ostativi all'accoglimento del presente ricorso (docc. nn. 4 e 5);

- della nota prot. n. 1265413/24 del 13.6.2024, ancorché non conosciuta, con cui il RUP ha dato avvio al procedimento di verifica dell'offerta nonché della successiva nota prot. n. 1531302/24 del 26.7.2024, ancorché non conosciuta, con cui il RUP ha richiesto ulteriori chiarimenti;
- del verbale dell'audizione di Italia Trasporto Aereo s.p.a. del 1°.8.2024 (doc. n. 6);
- della Valutazione di congruità dell'offerta, effettuata dal Responsabile Unico del Progetto in data 16.9.2024 (doc. n. 7);
- della Comprova dei requisiti speciali, effettuata dal Responsabile Unico del Progetto in data 2.10.2024, ove ostativa all'accoglimento del presente ricorso (doc. n. 8);
- delle Verifiche ai fini dell'efficacia dell'aggiudicazione, effettuata dal Titolare della Divisione in data 7.10.2024, ove ostativa all'accoglimento del presente ricorso (doc. n. 9);
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, anche non conosciuto, rispetto al provvedimento impugnato, ivi inclusi, nei limiti di interesse del ricorrente, la Determina a contrarre (doc. n. 10), il Bando di gara (doc. n. 11) e il Disciplinare di gara (doc. n. 12);

nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto di affidamento, se stipulato nelle more, e per l'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 121, 122 e 123 c.p.a. e per il risarcimento dei danni ingiusti patiti dalla ricorrente mediante l'aggiudicazione dell'appalto di cui si tratta in favore della ricorrente e il subentro della stessa nel relativo contratto, nonché mediante l'adozione di tutte le misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, ovvero, in subordine, al risarcimento per equivalente monetario dei danni conseguenti all'adozione degli illegittimi provvedimenti gravati incidenti sulla posizione della ricorrente, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 30 e 124 c.p.a..

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Poste Air Cargo S.r.l. il 4.12.2024, per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia degli atti

già impugnati con il ricorso introduttivo e segnatamente:

- del provvedimento di aggiudicazione della procedura aperta indetta da Banca d'Italia per l'affidamento dei servizi di trasporto aereo e aeroportuali per la movimentazione internazionale di valori (CIG B139652457), comunicato, ai sensi dell'art. 90 del D.lgs. 36/2023, in data 16.10.2024 (docc. n. 1 e 2);
- della proposta di aggiudicazione n. prot. 1808349/24 del 17.9.2024 (doc. n. 3);
- dei verbali di gara del 29.5.2024 di apertura delle buste economiche e della busta amministrativa della controinteressata, ove ostativi all'accoglimento del presente ricorso (docc. nn. 4 e 5);
- della nota prot. n. 1265413/24 del 13.6.2024, ancorché non conosciuta, con cui il RUP ha dato avvio al procedimento di verifica dell'offerta nonché della successiva nota prot. n. 1531302/24 del 26.7.2024, ancorché non conosciuta, con cui il RUP ha richiesto ulteriori chiarimenti;
- del verbale dell'audizione di Italia Trasporto Aereo s.p.a. del 1°.8.2024 (doc. n. 6);
- della Valutazione di congruità dell'offerta, effettuata dal Responsabile Unico del Progetto in data 16.9.2024 (doc. n. 7);
- della Comprova dei requisiti speciali, effettuata dal Responsabile Unico del Progetto in data 2.10.2024, ove ostativa all'accoglimento del presente ricorso (doc. n. 8);
- delle Verifiche ai fini dell'efficacia dell'aggiudicazione, effettuata dal Titolare della Divisione in data 7.10.2024, ove ostativa all'accoglimento del presente ricorso (doc. n. 9);
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, anche non conosciuto, rispetto al provvedimento impugnato, ivi inclusi, nei limiti di interesse del ricorrente, la Determina a contrarre (doc. n. 10), il Bando di

gara (doc. n. 11) e il Disciplinare di gara (doc. n. 12);

nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto di affidamento, se stipulato nelle more, e per l'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 121, 122 e 123 c.p.a. e per il risarcimento dei danni ingiusti patiti dalla ricorrente mediante l'aggiudicazione dell'appalto di cui si tratta in favore della ricorrente e il subentro della stessa nel relativo contratto, nonché mediante l'adozione di tutte le misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, ovvero, in subordine, al risarcimento per equivalente monetario dei danni conseguenti all'adozione degli illegittimi provvedimenti gravati incidenti sulla posizione della ricorrente, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 30 e 124 c.p.a..

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Italia Trasporto Aereo S.p.A. e della Banca d'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2025 il dott. Mario Gallucci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Banca d'Italia ha bandito una procedura aperta per l'affidamento dei servizi di trasporto aereo e aeroportuali per la movimentazione

internazionale di valori, da aggiudicarsi sulla base del criterio del minor prezzo, alla quale hanno partecipato due operatori economici, l'odierna ricorrente Poste Air Cargo S.r.l. e Italia Trasporto Aereo S.p.a.. Il valore complessivo stimato dell'appalto - comprensivo del costo della manodopera - è pari a 6.343.420,00 euro, la base di gara 5.901.420,00 euro, con valori al netto dell'IVA (doc. 12 prodotto dalla ricorrente, par. 1.2.).

2. Il disciplinare di gara prevede che *“Il costo stimato della manodopera,*

referito alle attività di handling, dei servizi di accompagnamento e del

personale di volo, è ricompreso tra il 5% e il 20% dell'importo a base di

gara, individuato sulla base del CCNL del trasporto aereo” (doc. 12 prod.

ric., par. 1.2. *ibidem*) e che la verifica di anomalia venga attivata qualora “i

costi dichiarati dal concorrente ai sensi dell'art. 108, comma 9, del Codice

abbiano una incidenza inferiore al 5% dell'importo posto a base di gara"

(doc. 12 prod. ric., par. 7).

3. Dopo aver esaminato le offerte della ricorrente, pari a euro 4.297.151,00 (di cui euro 971.746,00 per costi della manodopera ed euro 64.059,00 per oneri della sicurezza) e della controinteressata, pari a euro 3.827.612,19, di cui euro 234.489,69 per costi della manodopera ed euro 7.034,69 per oneri della sicurezza (doc. 21 e 22 prod. ric.), il Seggio di gara ha formulato la graduatoria della procedura in ordine crescente di prezzo totale offerto e, successivamente, ha avviato la verifica di congruità dell'offerta della controinteressata poiché “

i costi dichiarati dal concorrente ai sensi dell'art.

108, comma 9 del D.lgs. 36/2023 hanno un'incidenza inferiore al 5%

dell'importo a base di gara" (doc. 4 prod. ric.).

4. All'esito positivo della verifica di congruità dell'offerta della controinteressata (doc. 7 prod. ric.) ha fatto seguito l'aggiudicazione del servizio a favore della stessa (doc. 3 e doc. 1 prod. ric.).

5. Tale aggiudicazione è stata impugnata con ricorso affidato ad un unico motivo, con cui si censurano le valutazioni espresse dalla stazione appaltante con riferimento alla congruità dell'offerta. Il costo della manodopera indicato dalla controinteressata nella propria offerta sarebbe inferiore rispetto ai trattamenti salariali minimi stabiliti dal CCNL applicabile ai vettori aerei, il che contrasterebbe con le disposizioni di cui all'art. 110, comma 4, lett. a), del D.lgs. 36/2023 e all'art. 203 del D.L. 34/2020, convertito con modificazioni dalla L. 77/2020, le quali non ammettono, rispettivamente, giustificazioni ovvero riduzioni in relazione ai trattamenti retributivi in parola.

L'impugnativa si conclude con le domande di annullamento degli atti impugnati, previa richiesta di sospensione degli stessi, di risarcimento del danno in forma specifica e, in subordine, di risarcimento del danno per

equivalente per perdita di *chance* e del danno curriculare e di quello

collegato alle altre occasioni di lavoro perse.

6. Si sono costituite in giudizio Italia Trasporto Aereo S.p.A. e la Banca d'Italia per resistere al ricorso, hanno depositato documenti e spiegato le proprie difese in vista della camera di consiglio del 4 dicembre 2024, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare. La controinteressata ha eccepito l'inammissibilità dell'unico motivo di ricorso per mancata specificazione delle censure e nella parte in cui inciderebbe nel merito della valutazione discrezionale di anomalia dell'offerta.

7. Per consentire alla ricorrente la proposizione di motivi aggiunti - a seguito dell'ostensione integrale della documentazione di offerta dell'aggiudicataria, disposta con sentenza breve di questa Sezione n. 20509/2024 - la trattazione della causa è stata rinviata alla camera di consiglio del 15 gennaio 2025.

8. La ricorrente ha presentato atto per motivi aggiunti con annessa istanza

cautelare, articolato anch'esso in un unico motivo che denuncia la violazione dell'art. 110 del D.Lgs. 36/2023 e l'eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche con riguardo alla valutazione di congruità dell'offerta, vizi dai quali deriverebbe l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione. Il giudizio di congruità non avrebbe correttamente valutato

né il costo della manodopera, atteso che le attività di *handling* dei valori,

tipicamente *labour intensive*, sono svolte esclusivamente da subappaltatori,

né l'utilizzo promiscuo della forza lavoro già adibita anche alle

attività di *handling* passeggeri, con conseguente incremento dei costi

dovuto all'impiego delle stesse unità per un numero di ore maggiore ovvero

di un maggior numero di unità al fine di garantire lo svolgimento del

servizio. Inoltre, sarebbe fuorviante la comparazione tra il modello

organizzativo proposto per la gara e quello in essere relativo al servizio in

scadenza.

Anche l'atto di motivi aggiunti si conclude con la domanda di annullamento degli atti impugnati, previa sospensione degli stessi, e con quelle di risarcimento del danno in forma specifica e, in subordine, di risarcimento

del danno per equivalente per perdita di *chance* nonché del danno

curriculare e di quello collegato alle altre occasioni di lavoro perse.

9. In data 9 gennaio 2025 la società ricorrente depositava atto di rinuncia alla misura cautelare, mentre producevano i propri scritti difensivi l'amministrazione resistente e la controinteressata, che ha eccepito l'inammissibilità dell'atto di motivi aggiunti. Della rinuncia si è preso atto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2025, rinviando la causa al merito.

10. La società ricorrente e l'amministrazione resistente presentavano memorie ex art. 73 del c.p.a..

11. Ne è seguito lo scambio di repliche tra le parti.

12. La società ricorrente e l'amministrazione resistente hanno chiesto il passaggio in decisione senza discussione.

13. All'udienza pubblica del 14 maggio 2025, dato avviso alle parti del

profilo di possibile nullità dell'impegno negoziale dell'aggiudicataria per violazione dell'art. 119, comma 1, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente si esaminano le eccezioni di inammissibilità sollevate nel ricorso introduttivo e nell'atto di motivi aggiunti con riferimento alla mancata specificazione delle censure e all'invasione della sfera di discrezionalità riservata all'amministrazione nel giudizio di congruità dell'offerta.

1.1. Quanto al profilo della mancata specificazione delle censure si osserva

che "l'art. 40 cod. proc. amm. va inteso con una certa elasticità, nel senso

cioè di ritenere inammissibile il ricorso solamente nelle ipotesi in cui non sia

dedotto alcun motivo di impugnazione, o in cui, comunque, dalla

complessiva lettura dell'atto e dei documenti offerti in comunicazione non

sia possibile comprendere la doglianza avanzata dal ricorrente” (ex multis,

TAR Lazio, Latina, sez. I, n. 456/2019; TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, n.

166/2016), ipotesi che non sussistono nel caso in esame. All'atto della

proposizione del ricorso introduttivo parte ricorrente non aveva peraltro la

conoscenza integrale della documentazione di offerta della

controinteressata, il che ha certamente influito sull'individuazione di alcuni

elementi concreti da porre alla base della tesi di inaffidabilità dell'offerta

dell'aggiudicataria. L'inammissibilità di un ricorso per assenza di

specificità dei motivi non può essere dichiarata qualora le censure dedotte

consentano comunque di individuare i motivi e le tesi sostenute a supporto

della domanda finale (TAR Calabria, Reggio Calabria, n. 33/2019), tanto più

se la conoscenza della versione integrale degli atti di un procedimento da

parte dell'interessato sia stata negata da una determinazione

dell'amministrazione, poi annullata in quanto illegittima, poiché a ragionare

diversamente si comprimerebbe il diritto di difesa del ricorrente.

1.2. Quanto poi al profilo della discrezionalità tecnica che caratterizza il procedimento di verifica dell'anomalia delle offerte, è pur vero che il giudice amministrativo non può operare autonomamente la verifica della congruità dell'offerta presentata e delle sue singole voci poiché, così facendo, invaderebbe una sfera propria della pubblica amministrazione, caratterizzata dall'esercizio della discrezionalità tecnica, ma è altrettanto vero che può sindacare le valutazioni compiute dalla stazione appaltante sotto il profilo della loro logicità e ragionevolezza e della congruità dell'istruttoria, ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello dell'Amministrazione (

ex plurimis, Cons. Stato, sez. III, n. 30/2025;

sez. V, n. 3854/2024; n. 8330/2022).

1.3. Le eccezioni sono infondate.

2. Dall'infondatezza delle eccezioni deriva l'ammissibilità del ricorso introduttivo e dell'atto di motivi aggiunti, che sono infondati nel merito per le ragioni di seguito illustrate.

2.1. In sede di progettazione dello specifico appalto l'amministrazione individua le prestazioni da affidare e ne quantifica il valore ai fini della formazione del valore stimato della gara (per i servizi e le forniture, All. 7, art. 4-bis del D.Lgs. 36/2023). La tipologia e il costo delle prestazioni hanno ricadute sulla natura, sull'oggetto e sulle caratteristiche del contratto.

Tra le voci di costo che possono concorrere alla formazione del valore stimato della gara vanno annoverate anche quelle relative alla manodopera che, unitamente ai costi della sicurezza esterna, sono scorporate dalla

stazione appaltante dall'importo assoggettato a ribasso, consentendo la determinazione dell'importo posto a base di gara (art. 41, comma 14, del D.Lgs. 36/2023).

2.2. Affinché un determinato contratto possa essere considerato “ad alta

intensità di manodopera” (cd. *labour intensive*) è necessario che il costo

della manodopera sia *“pari o superiore al 50 per cento dell'importo*

complessivo dei corrispettivi” (art. 2, comma 1, lett. e, all. I.1 del D.Lgs.

36/2023), ovverosia dell'importo stimato della gara (art. 41, comma 14,

D.Lgs. 36/2023 cit.).

2.2.1. La qualificazione dell'appalto come *labour intensive* è affidata ad un

criterio di calcolo oggettivo, basato sul raggiungimento ovvero sul

superamento di una data proporzione tra il valore del costo della

manodopera e l'importo stimato dell'appalto, e ha quali conseguenze

l'obbligo di utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta

economicamente più vantaggiosa e, inoltre, l'applicazione del “*tetto*”

massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento” nella

ripartizione tra punti qualità e punti prezzo che caratterizza il criterio in

parola (art. 108, comma 4, del D.Lgs. 36/2023).

2.3. La stazione appaltante è tenuta, come detto, ad operare nella documentazione di gara lo scorporo dei costi della manodopera e della sicurezza esterna (art. 41, comma 14; art. 26, comma 6, del D.Lgs. 81/2008), mentre l'operatore economico ha l'obbligo di indicare, a pena di esclusione, nell'offerta economica i costi della manodopera e gli oneri della sicurezza interna (art. 108, comma 9, del D.Lgs. 36/2023), potendo
“

dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più

efficiente organizzazione aziendale” (art. 41, comma 14, cit.).

2.3.1. I predetti obblighi a carico della stazione appaltante e dell’operatore economico sono funzionali a consentire la verifica di anomalia dell’offerta

(art. 110 del D.Lgs. 36/2023), ove alla richiesta di “*spiegazioni sul prezzo o*

sui costi proposti” dell’amministrazione devono far seguito le giustificazioni

dell'operatore, che sono ammesse solo con riguardo agli oneri della

sicurezza interna e al costo medio del lavoro (art. 110, comma 5, lettere c,

d) restando invece escluse in relazione ai “*trattamenti salariali minimi*”

inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge” e ai costi

per la sicurezza esterna (art. 110, comma 4).

2.3.2. L'offerta è considerata anormalmente bassa anche quando non rispetta gli obblighi in materia di subappalto (art. 110, comma 5, lettera b, che richiama l'art. 119).

2.4. La verifica dell'anomalia è finalizzata a vagliare l'attendibilità e la sostenibilità dell'offerta sotto il profilo dell'insieme dei costi, dei rischi e degli obblighi che attengono all'esecuzione delle prestazioni da parte dell'appaltatore, assicurando che il contratto sia adempiuto in modo esatto e nel rispetto dei livelli qualitativi stabiliti nella documentazione di gara.

3. Alla luce delle coordinate ermeneutiche illustrate è pacifica l'impossibilità

di qualificare il servizio di cui si tratta come *labour intensive*.

Nel disciplinare di gara si prevede che “

Il costo stimato della manodopera,

referito alle attività di handling, dei servizi di accompagnamento e del

personale di volo, è ricompreso tra il 5% e il 20% dell'importo a base di

gara, individuato sulla base del CCNL del trasporto aereo”.

Coerenti con la stima effettuata sui predetti costi dalla stazione appaltante sono le quantificazioni contenute nell’offerta dell’aggiudicataria, ove i costi

della manodopera si riferiscono alle attività di *handling*, ai servizi di

accompagnamento e al personale di volo (doc. 31 prod. Banca d'Italia, par.

2.3.1) e hanno un'incidenza pari al 3,69% del valore stimato dell'appalto e

pari al 3,9% dell'importo posto a base di gara (doc. 12 prod. ric., artt. 1, 7).

Dai chiarimenti resi in sede di giustificativi (doc. 3 e doc. 6 prod. Banca d'Italia) si evince che all'interno delle predette attività le

prestazioni di *handling* sono affidate a terzi.

3.1. A tal proposito, per apprezzare la validità del subappalto è necessaria

una corretta esegesi dell'art. 119, comma 1, secondo cui *“I soggetti*

affidatari dei contratti eseguono in proprio le opere o i lavori, i servizi e le

forniture compresi nel contratto. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo

120, comma 1, lettera d), la cessione del contratto è nulla. È altresì nullo

l'accordo con cui a terzi sia affidata l'integrale esecuzione delle prestazioni

o lavorazioni appaltate, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni

relative alla categoria prevalente e dei contratti ad alta intensità di

manodopera. È ammesso il subappalto secondo le disposizioni del

presente articolo”.

La giurisprudenza ha chiarito che “A *garanzia del mantenimento*

dell'assetto di interessi come individuato in sede di gara, la seconda parte

del comma 1, dell'art. 119, pone due divieti, sanzionati con la nullità: il

primo, riguardante gli accordi che prevedono l'integrale esecuzione delle

prestazioni da parte di terzi; il secondo, riferito agli accordi che affidano a

terzi la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria

prevalente dei contratti ad alta intensità di manodopera. Entrambi i divieti

sono, dunque, posti a presidio dell'esigenza di evitare il venir meno

dell'esecuzione personalistica della prestazione da parte

dell'aggiudicatario" (Cons. Stato, sez. IV, n. 648/2025).

In particolare, il secondo periodo della citata disposizione quando fa

riferimento alla *"prevalente esecuzione (...) dei contratti ad alta intensità di*

manodopera” presuppone che la base per determinare la prevalenza

nell'esecuzione sia rappresentata dal (valore del) contratto da affidare nel

suo insieme. In altri termini, per stabilire la nullità del subappalto è

necessario che, rilevata alla luce degli atti di gara un'incidenza del costo

della manodopera pari o superiore al 50% dell'importo stimato totale

dell'appalto, l'offerta dell'operatore economico affidi a terzi *“la prevalente*

esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria prevalente dei contratti

ad alta intensità di manodopera”.

3.2. Tale interpretazione è avallata in primo luogo dall’argomento storico, per cui a un enunciato normativo deve essere attribuito lo stesso significato costantemente attribuito in passato agli analoghi enunciati regolatori della stessa materia (Cass. civ, sez. I, n. 26568/2020). Guardando all’evoluzione

del Codice dei contratti, si osserva che già nel D.Lgs. 163/2006 la “*quota*

parte subappaltabile” relativa ai servizi e alle forniture era riferita

“all’importo complessivo del contratto” (art. 118, comma 2). L’attuale

formulazione dell'art. 119, comma 1, del D.Lgs. 36/2023 riprende in

sostanza quella dell'art. 105, comma 1, del D.Lgs. 50/2016 a seguito della

novella operata dall'art. 49, comma 1, lettera b, 1), del D.L. 77/2021,

convertito con modificazioni dalla L. 108/2021, ove si parla di “*prevalente*

esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti

e dei contratti ad alta intensità di manodopera”.

3.3. In secondo luogo si richiama anche l'argomento sistematico, secondo cui l'incidenza del costo della manodopera, funzionale a stabilire

la natura *labour intensive* dell'appalto ovvero di una specifica componente

dello stesso, ha una base di calcolo diversa se riferita all'appalto nel suo

complesso (art. 119, comma 1, del D.Lgs. 36/2023) ovvero ad una delle

prestazioni che ne costituiscono l'oggetto (art. 119, comma 2). A tal

proposito non deve trarre in inganno l'utilizzo in entrambe le disposizioni

del termine “contratto”, che nella prima (comma 1) assume il significato di

“contratto di appalto” (conformemente alle “definizioni” di cui all’allegato I,

art. 2, lett. a, lett. e, del Codice), mentre nella seconda (comma 2) si

riferisce alla singola prestazione di cui si compone l'appalto stesso.

3.4. Nel caso di specie, il contratto di appalto di servizi non può essere

considerato *labour intensive*, in quanto l'incidenza della manodopera è

inferiore al parametro codicistico (art. 2, comma 1, lett. e, all. I.1 del D.Lgs.

36/2023 cit.) e, pertanto, va confermata la validità dell'impegno negoziale

dell'aggiudicataria, attesa l'insussistenza di profili di nullità di cui all'art.

119, comma 1, del D.Lgs. 36/2023.

4. Passando all'esame della questione relativa alla valutazione di congruità dell'offerta, si osserva che, secondo costante giurisprudenza, il giudizio della stazione appaltante deve essere svolto in modo complessivo e sintetico e non, invece, parcellizzato o atomistico, in modo tale da consentire l'apprezzamento dell'insieme delle specifiche voci di cui si compone la proposta contrattuale formulata dall'operatore economico. Ciò in quanto l'obiettivo del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta è quello di controllare se l'impegno negoziale sia comunque attendibile ed affidabile nel suo complesso, anche alla luce delle imprecisioni che possono caratterizzare la quantificazione di alcune voci di costo. Il giudizio scaturisce da un apprezzamento tecnico riservato all'amministrazione appaltante, sindacabile in sede giurisdizionale solo per illogicità, manifesta irragionevolezza, arbitarietà. “

Tale risultato si ottiene,

secondo i principi appena richiamati, solo se si accerti che gli eventuali

scostamenti o errori di valutazione non trovino compensazione, o copertura

sotto il profilo economico-finanziario, in altre voci” (Cons. Stato, sez. VII, n.

1998/2025, CGARS, sez. giur., n. 5/2024; TAR Sardegna, sez. I, n.

349/2024; TAR Umbria, sez. I, n. 436/2023).

4.1. Con riguardo al caso di specie, questi vizi non si ravvisano nella relazione stilata ad esito del sub-procedimento e nel provvedimento impugnato, risultando altresì che il RUP ha condotto un'approfondita istruttoria sulle giustificazioni rese dall'operatore economico in forma scritta (doc. 3 e doc. 6 prod. Banca d'Italia) e in sede di audizione (doc. 5 prod. Banca d'Italia), le quali sono state esaminate tenendo conto dell'oggetto dell'affidamento e dell'offerta presentata.

4.2. In particolare, il RUP ha ritenuto che:

- (i) non vi sia alcuna difformità rispetto ai trattamenti salariali minimi;
- (ii) il costo del lavoro sia congruo in relazione ai profili professionali e all'

effort stimato dall'aggiudicataria per lo svolgimento delle operazioni di

volo e di terra;

(iii) l'ampio margine di utile atteso, pari a circa il 23,41% dell'importo

offerto, indichi un “*buon margine di sicurezza potenzialmente utilizzabile a*

copertura di eventuali sottostime relative alle voci di costo precedentemente

esaminate” (doc. 7 prod. Banca d'Italia);

4.3. L'asserita discordanza del costo della manodopera riportato

nell'offerta rispetto ai minimi salariali è inoltre smentita *per tabulas*, poiché

la quantificazione effettuata dalla controinteressata non deriva – come

inizialmente sostenuto dalla ricorrente – da un inquadramento del personale

difforme rispetto alla documentazione di gara, ma è imputabile al fatto che,

non trattandosi di un appalto “ad alta intensità di manodopera”, l’incidenza

del costo della manodopera sul prezzo complessivo offerto può variare

sensibilmente in ragione del modello organizzativo e del livello di

automazione implementati dall'operatore economico.

4.4. Come illustrato, il carattere *labour intensive* del servizio non può essere

rilevato limitando il calcolo di incidenza del costo della manodopera ad una

o ad alcune delle prestazioni di cui si consta l'appalto, ma deve

considerare quale base l'insieme delle prestazioni e delle altre voci di

costo, ovverosia l'importo stimato dell'appalto nella sua interezza.

Nel caso in esame la manodopera relativa alle prestazioni di *handling* è una

delle voci di costo che, unitamente ai costi delle sub-forniture, agli oneri

della sicurezza interna, alle spese generali e all'utile di impresa,

concorrono alla formazione dell'importo complessivo dell'appalto. Le

prestazioni di *handling* offerte dall'aggiudicataria presentano un'incidenza

inferiore al 4% del valore stimato dell'appalto.

4.4.1. In primo luogo, la percentuale di incidenza del costo manodopera prevista dal Codice dei contratti è un criterio oggettivo che deve essere riferito allo specifico appalto e che rende inconferente, ai fini della dimostrazione di un'asserita sottostima dello stesso da parte della controinteressata, il paragone svolto dalla ricorrente con i costi del personale indicati nei bilanci delle società subappaltatrici del servizio

di *handling*.

4.4.2. In secondo luogo, la voce dei costi generali del lavoro riportata nel bilancio societario si riferisce all'organico dell'impresa nel suo complesso, essendo ricavata quale somma dei prodotti dei costi unitari dei singoli dipendenti per il tempo lavorato da ognuno di essi. Trattandosi di un importo aggregato che include il personale tecnico e amministrativo di ogni inquadramento, tale valore (come anche il valore del costo medio ricavato sulla base di esso) non consente di effettuare una comparazione diretta con

i costi collegati ad una specifica prestazione, che è invece possibile utilizzando il parametro del costo unitario del lavoro (orario, settimanale, mensile) ovvero del costo medio dei dipendenti impiegati nella specifica commessa.

4.4.3. In terzo luogo, la tesi della ricorrente secondo cui il prezzo unitario del servizio offerto dall'aggiudicataria (euro 0,25 al Kg) rivelerebbe la sottostima dei costi della manodopera è contraddittoria, poiché il prezzo offerto da essa stessa presenta un valore inferiore (euro 0,22 al Kg) rispetto a quello della parte avversaria (doc. 22 prod. ric.).

4.5. Non coglie nel segno l'argomento della ricorrente circa l'utilizzo promiscuo da parte della controinteressata della forza lavoro già impiegata

per le attività di *handling* passeggeri, trattandosi di un'ipotesi che non trova

riscontro nell'offerta e nelle giustificazioni dell'aggiudicataria e che non è

supportata da idonei elementi di prova.

4.6. Quanto poi all'osservazione del Rup concernente la validità del modello organizzativo della controinteressata con riguardo al servizio in

scadenza, si tratta di una valutazione *ad colorandum* che non assume

carattere decisivo ai fini della congruità dell'offerta e, quindi, non è in grado

di inficiare il giudizio sintetico che scaturisce dall'esame complessivo delle

varie voci di costo.

5. In conclusione, il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti sono infondati e, pertanto, devono essere respinti.

6. Al mancato accoglimento della domanda di annullamento consegue il rigetto della domanda di risarcimento del danno in forma specifica proposta in via principale, di quelle di risarcimento del danno per equivalente e per perdita di

chance proposte in subordine nonché del danno curriculare e di

quello collegato alle altre occasioni di lavoro perse, in quanto la legittimità

degli atti impugnati esclude l'antigiuridicità del fatto e, quindi, la

configurabilità dell'illecito di cui all'art. 2043 cod. civ.

7. Le spese del giudizio sono liquidate secondo il criterio della soccombenza, nella misura di cui al dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidate in euro 3.500 (tremilacinquecento/00), oltre accessori di legge, nei confronti della Banca d'Italia e in euro 3.500 (tremilacinquecento/00), oltre accessori di legge, nei confronti di Italia Trasporto Aereo S.p.a..

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:

Raffaele Tuccillo, Presidente FF

Mario Gallucci, Referendario, Estensore

Vincenzo Rossi, Referendario

