

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 1º 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 margine 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 istruttoriamente 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.



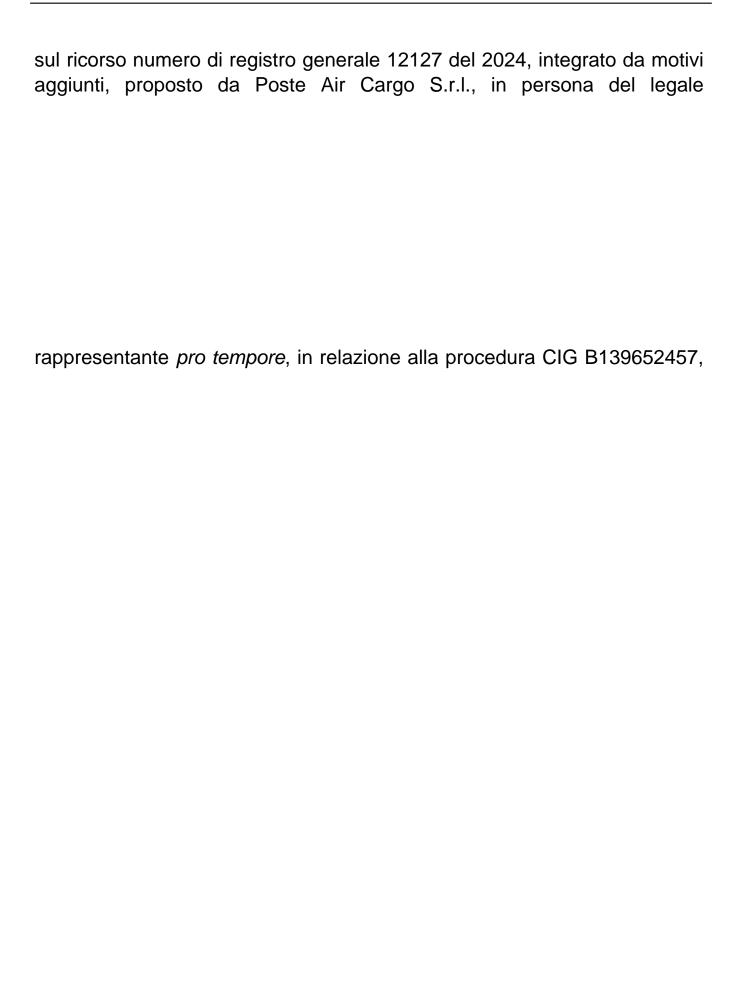
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA



rappresentata	е	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	a e difesa dagli	i avvocati Ar	ntonio Balda	ssarre, Miche	elino 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	е	difesa	dagli	avvocati	Francesco	Paolo	Bello,



Piergiuseppe	Otranto,	Giacomo	Gargano,	Andrea	Antonio	Talivo,	Luca



Miglioranza, con don	nicilio eletto pres	sso 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

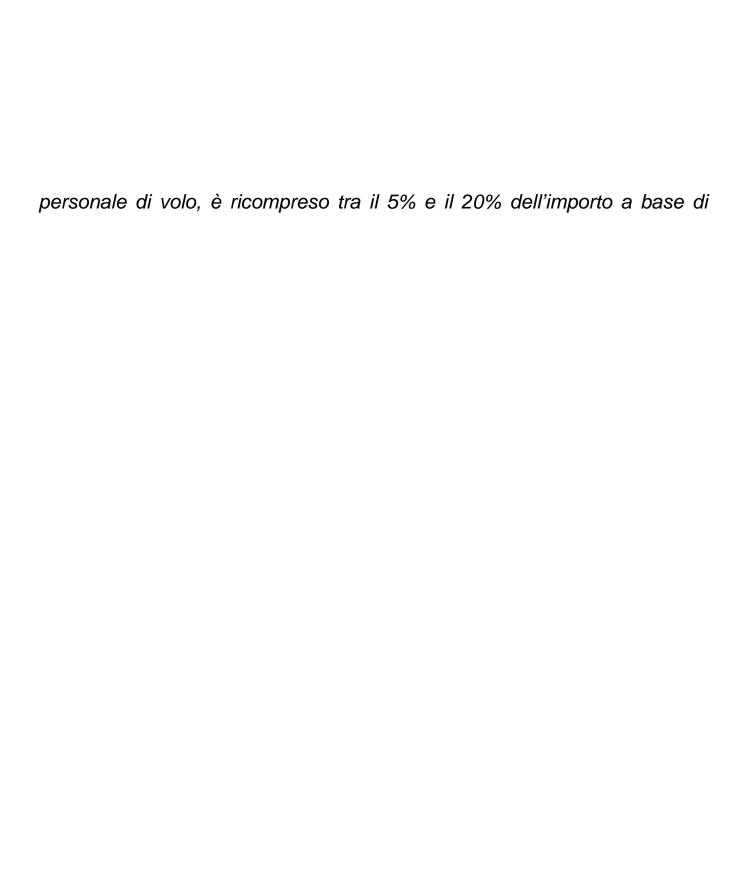
1. La Banca d'Italia ha bandito una procedura aperta per l'affidamento dei servizi di trasporto aereo e aeroportuali per la movimentazione

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,

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







gara,	individuato	sulla base	e del CCNL	_ del traspo	orto aereo"	(doc. 1	2 prod.

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



costi	dichiarati	dal concor	rente ai sen	si dell'art.	108, comm	a 9, del Co	odice

abbiano	una	incidenz	za infer	iore al s	5% dell'	importo	posto a	base o	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 "

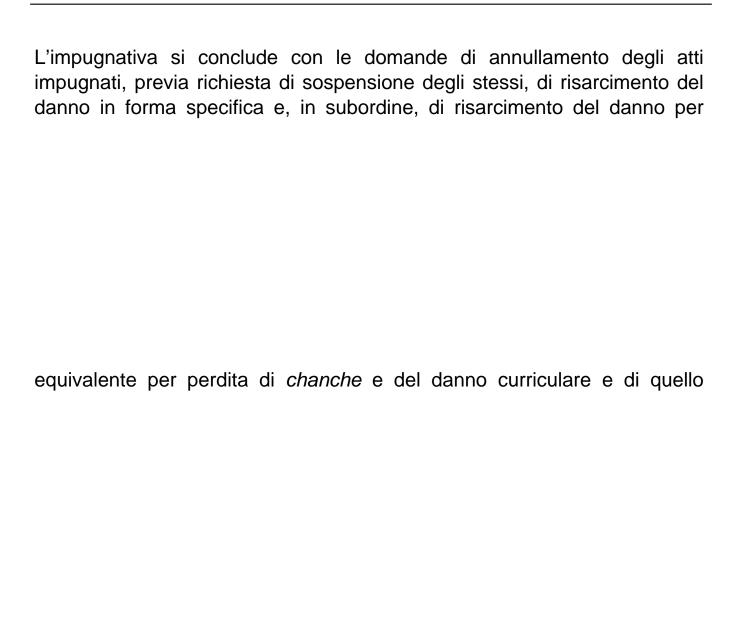
i costi dichiarati dal concorrente ai sensi dell'art.	



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.



collegato	عااد	altro	occasioni	di	lavoro	nerse
Collegato	alle	aille	UCCASION	uг	iavuiu	DEISE.

- 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,

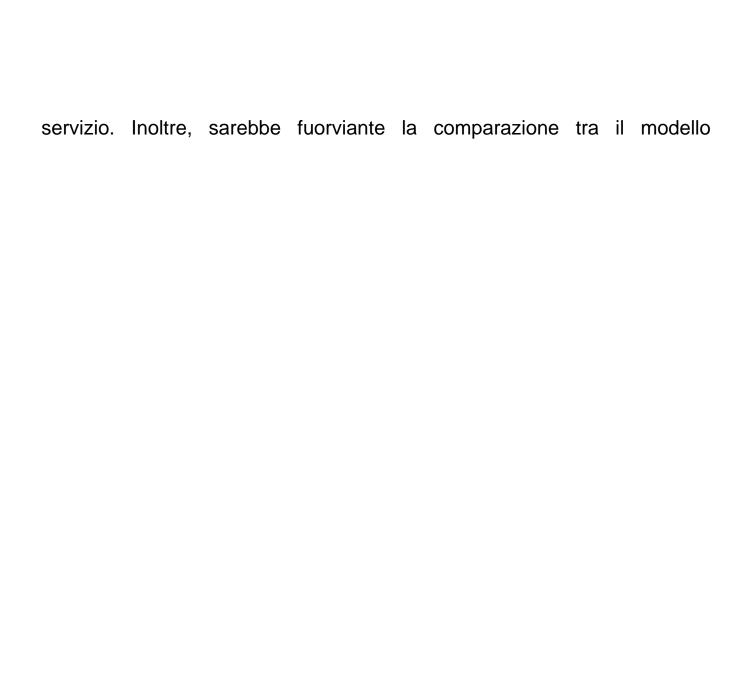
tipicamente labour intensive	e, sono svolte esclu	sivamente da subappaltat	ori,

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

attività	di	handling	passeggeri,	con	conseguente	incremento	dei	costi

dovuto all'impiego del	le stesse unità per	un numero di ore r	naggiore ovvero

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



organizzativo	proposto	per la	gara e	quello	in ess	ere rela	ativo 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	م طز مر	امالم در	ollogato	مالد	altro	occasioni	di	lavoro	norco
Curriculare	e ai ai	aeno d	ulledato	alle	aille	Occasioni	uг	iavoio	DEISE.

- 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 inammissibi	ile il ricorso solamente r	nelle ipotesi in cui non sia

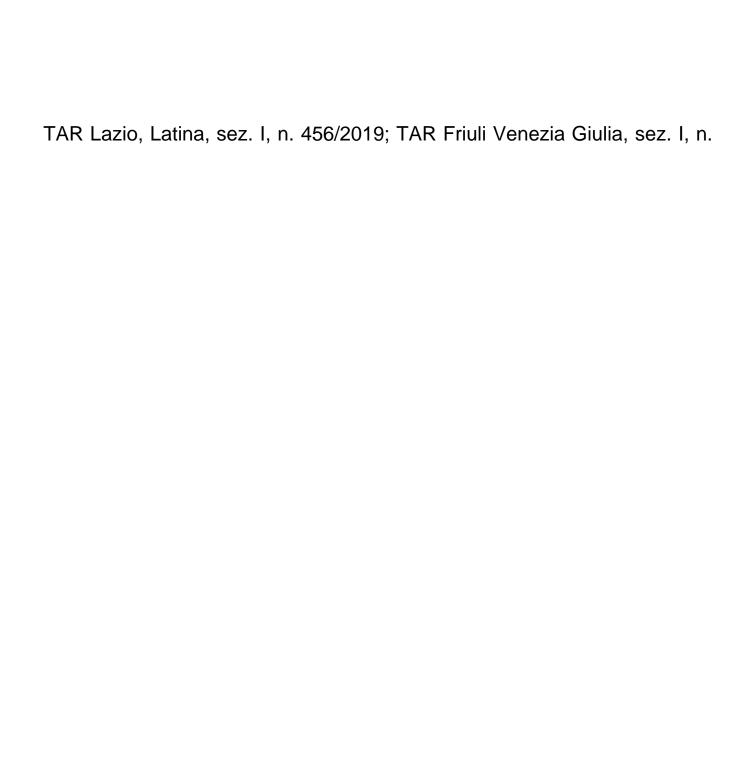
dedotto alcun motivo di impugnazione, o in cui, comunque, dalla



complessiva	lettura dell'a	atto e dei do	ocumenti offei	rti in comunic	azione non

sia possibile comprendere la doglianza avanzata dal ricorrente" (ex multis	3,







166/2016),	ipotesi	che	non	sussist	ono	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 su	ıll'individua	zione di a	alcuni

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

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

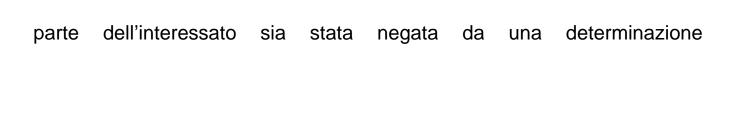
specificità	dei motivi	non può	essere d	ichiarata d	qualora le	e censure	dedotte







se la	conoscenza	della versior	ne integrale	degli atti di	un procedi	mento da



dell'amministrazione, poi	annullata in qu	uanto illegittima,	poiché a ragi	onare

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, pubblica amministrazione, invaderebbe una sfera propria della 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.

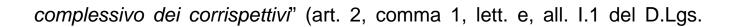
Tra le voci di costo che possono concorrere alla formazione del valore stimato della gara vanno annoverate anche quelle relative alla manodopera che, unitamente ai costi della sicurezza esterna, sono scorporate dalla stazione appaltante dall'importo assoggettato a ribasso, consentendo la determinazione dell'importo posto a base di gara (art. 41, comma 14, del D.Lgs. 36/2023).



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



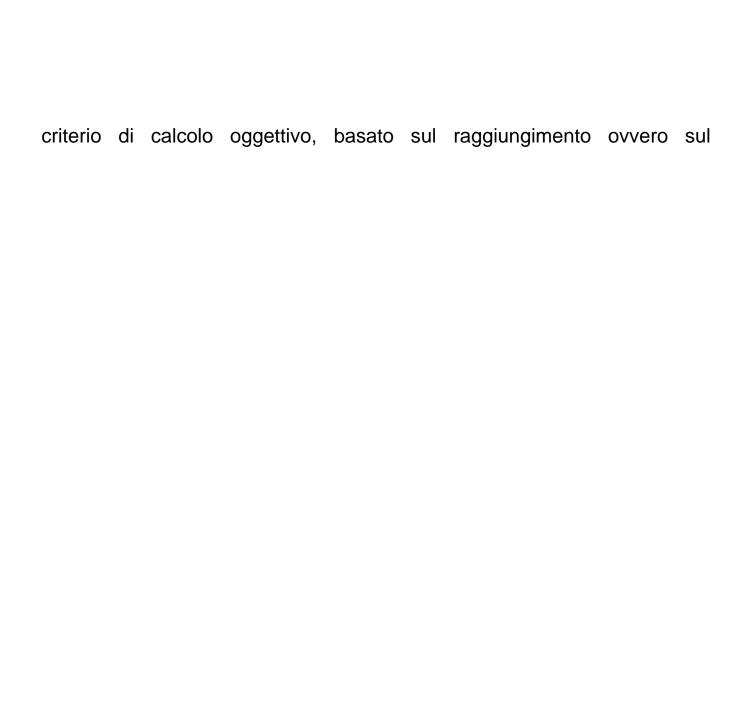




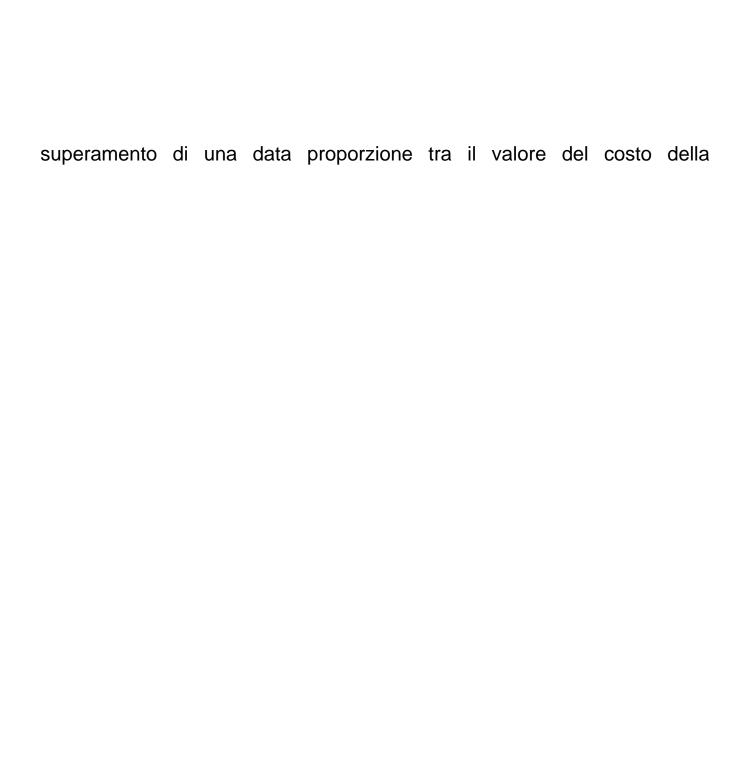
36/2023), ovverosia dell'importo stimato della gara (art. 41, comma 14,

D.Lgs. 36/2023 cit.).

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





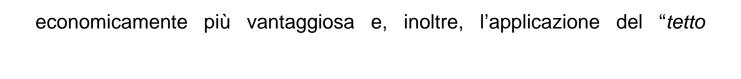




manodopera	е	l'importo	stimato	dell'appalto,	е	ha	quali	conseguenze



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



massimo per il	l punteggio eco	onomico entro	o il limite del	30 per cento"	nella

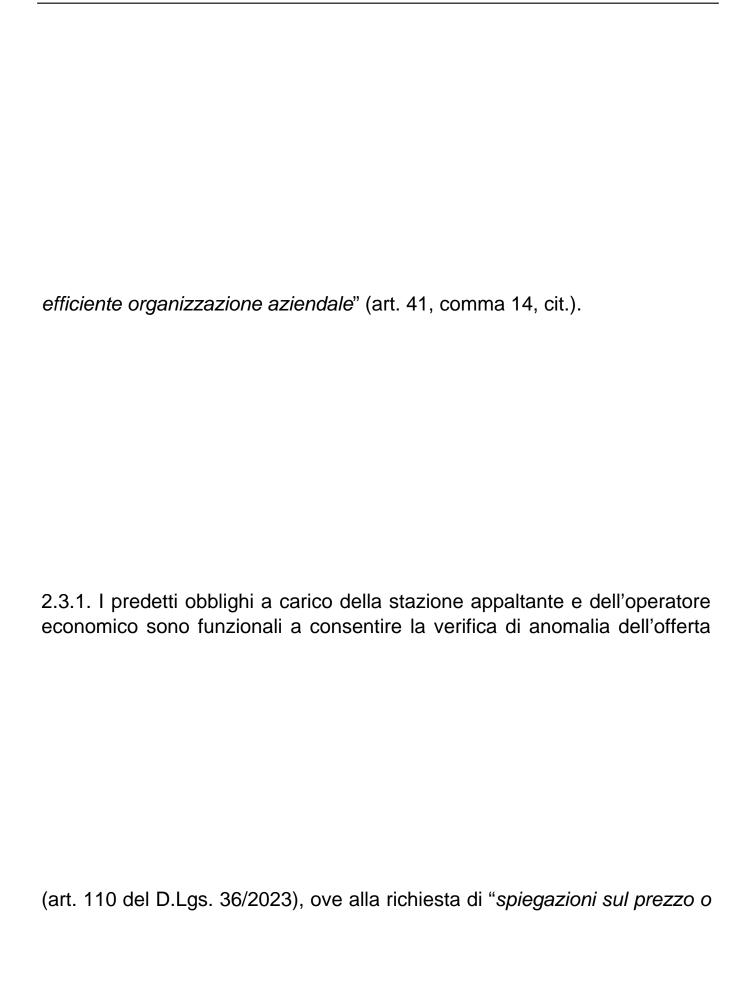
ripartizione	tra	punti	qualità	е	punti	prezzo	che	caratterizza	il	criterio	in

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	



sui costi proposti'	dell'amministrazione	devono far seguito	le giustificazioni

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

sicurezza inte	erna e al costo r	nedio del lavo	ro (art. 110, c	omma 5, lettere c,

d)	restando	invece	escluse	in	relazione	ai	"trattamenti	salariali	minimi

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

ne	er la	sicurezza	esterna	(art.	110.	comma	4)
\sim	/I IU		COLOTTIC	ı aı ı.		OULLING	т,.

- 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

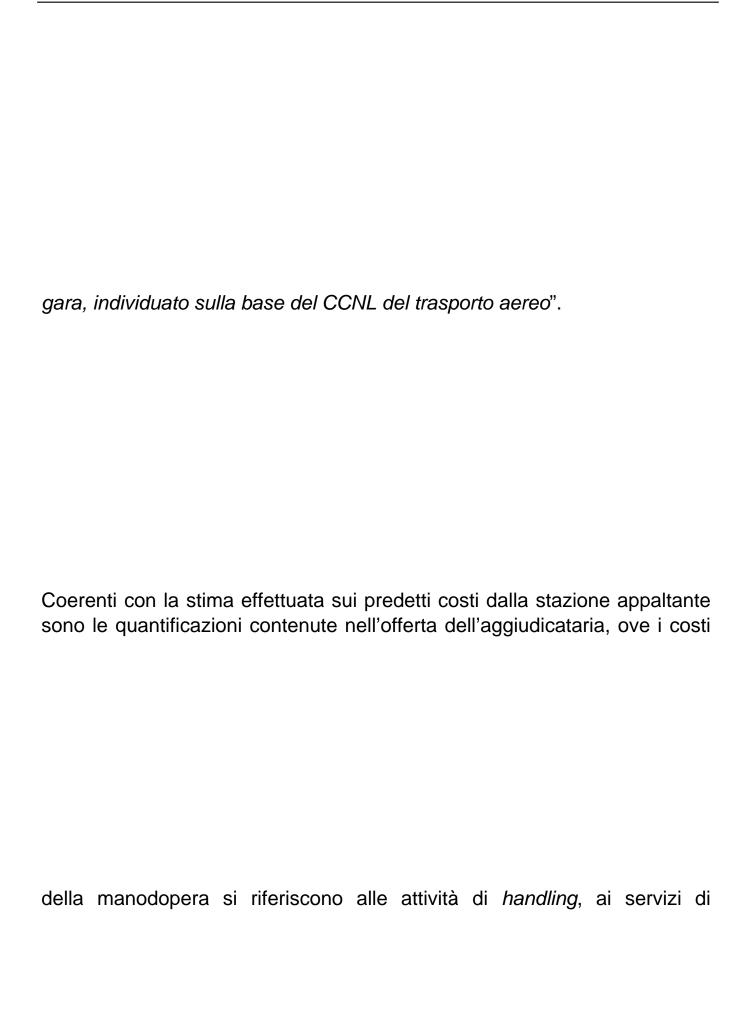
di qualificare il servizio di cui si tratta come labour intensive.
Nel disciplinare di gara si prevede che "
The disciplinate at gard of prevede one

Il costo stimato della manodopera,

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

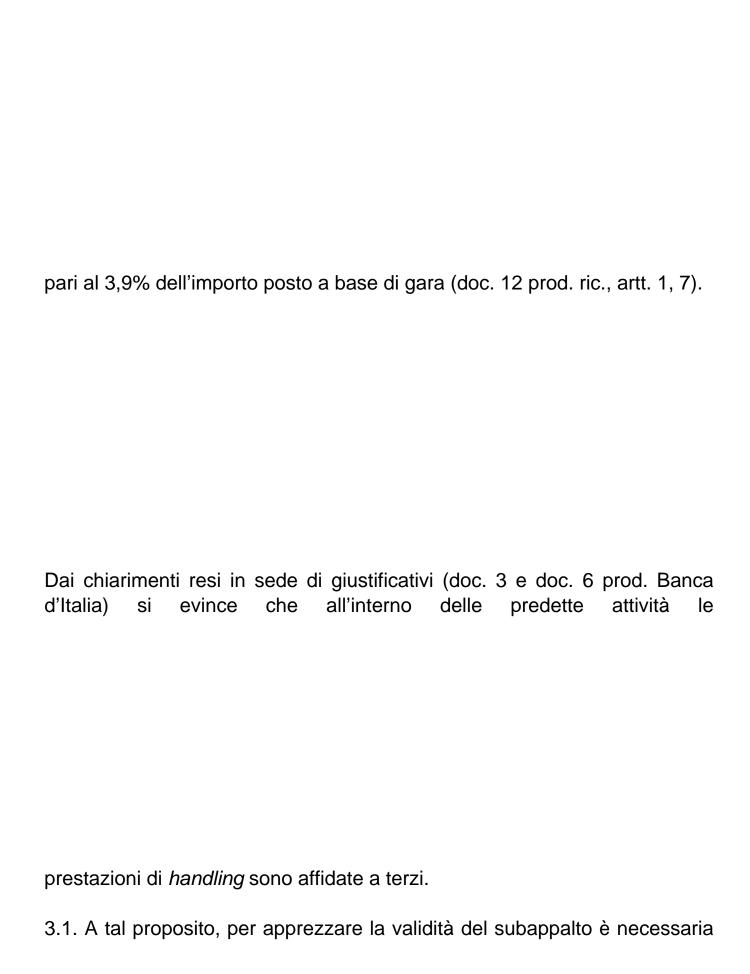


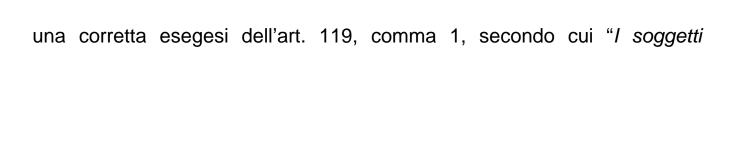
personale	di volo,	, è ricon	npreso tra	a il 5%	e il 20%	dell'importo	a base o	li



accompagnamento e	al personale d	li volo (doc. 3	1 prod. Banc	a d'Italia, par.

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





affidatari dei	contratti eseg	guono in propr	io le opere o l	i lavori, i servizi e l	le

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

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



l'accordo co	on cui a terzi	sia affidata l	l'integrale es	secuzione de	lle prestazioni

o lavorazioni a _l	ppaltate, nonch	né la prevalente	e esecuzione	delle lavorazioni



relative	alla	categoria	prevalente	е	dei	contratti	ad	alta	intensità	di





pre	esente articolo".							
La	giurisprudenza	ha	chiarito	che	"A	garanzia	del	mantenimento

dell'assetto d	li interessi co	me individua	ato in sede d	li gara, la se	conda parte

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

primo,	riguardante	gli accord	i che	prevedono	l'integrale	esecuzione	delle

prestazioni da parte	e di terzi; il se	econdo, riferito	agli accordi ch	e affidano a



terzi	la	prevalente	esecuzione	delle	lavorazioni	relative	alla	categoria

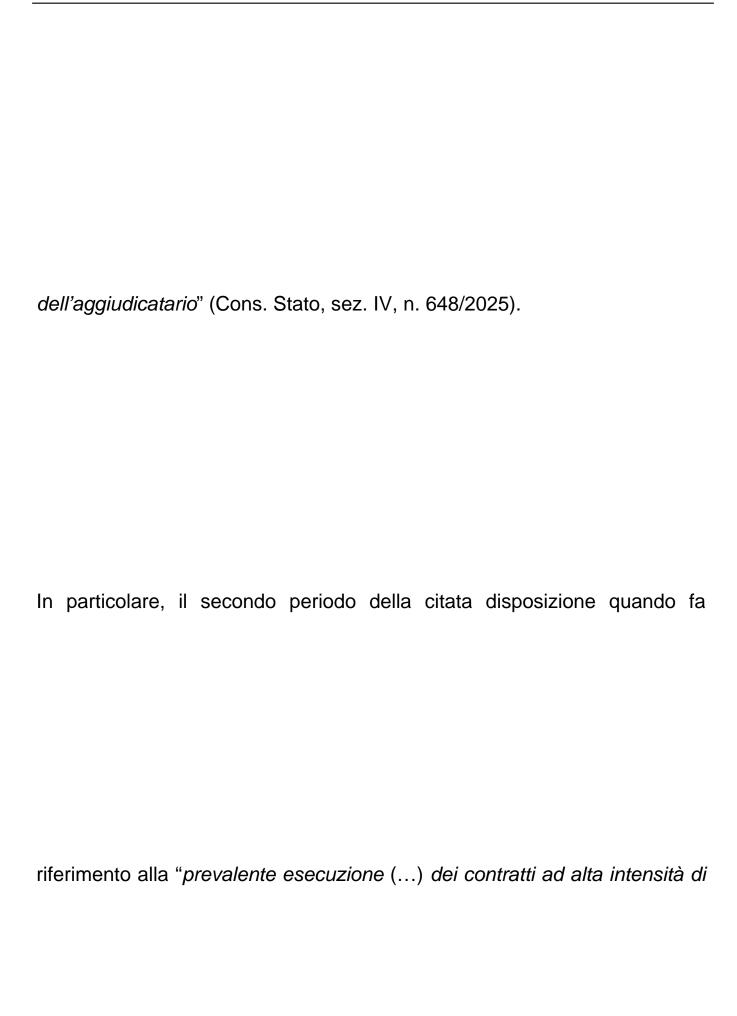
prevalente	dei	contratti	ad alta	a inten	sità di	manod	lopera.	Entrami	i divieti



sono,	dunque,	posti a	a presidic	o dell'esigenza	di e	vitare ii	l venir	meno



dell'esecuzione personalistica della prestazione da parte





manodopera"	presuppone	che	la	base	per	determinare	la	prevalenza

nell'esecuzione	sia rappre	esentata dal	(valore	del) contra	tto da affida	are nel

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

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

della	manodopera	pari d	0	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 de per cui a un enunciato normativo deve essere attribuito costantemente attribuito in passato agli analoghi enustessa materia (Cass. civ, sez. I, n. 26568/2020). Gua	o lo stesso significato inciati regolatori della
del Codice dei contratti, si osserva che già nel D.Lgs	s. 163/2006 la " <i>quota</i>



"all'importo complessivo del contratto" (art. 118, comma 2). L'attuale

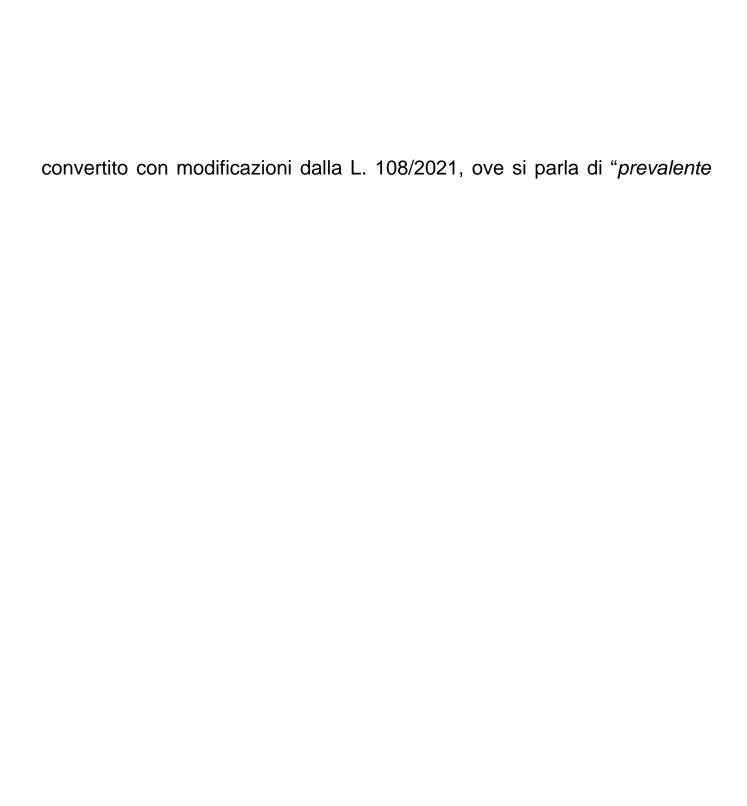
formulazione dell'art. 119, comma 1, del D.Lgs. 36/2023 riprende in

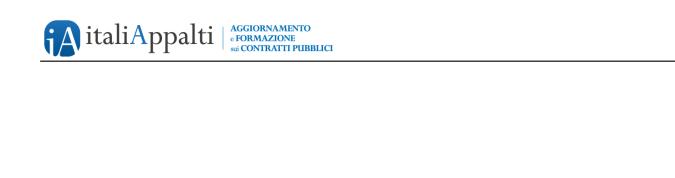


sostanza quella dell'art. 105, comma 1, del D.Lgs. 50/2016	a seguito della

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







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 ur	na base	di d	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 dis	posizioni

del termine "contratto"	, che nella	prima (comma	1) assume il signific	cato di

"contratto d	i appalto"	(conforme	mente 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



inf	eriore a	al paran	netro co	odicistico	art.	2, com	nma 1,	lett. e,	all. I.1	del	D.Lgs.



36/2023	cit.)	e, p	oertar	nto,	va	con	ferm	nata	la	validi	tà c	dell'i	mpe	gno	neg	ozial	Э



dell'aggiudicataria,	attesa	l'insussistenz	a 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, arbitrarietà. "

Tale risultato si ottiene,

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



scostamenti o errori	di valutazione no	on trovino compe	ensazione, o cop	oertura



sotto il profilo economio	co-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).

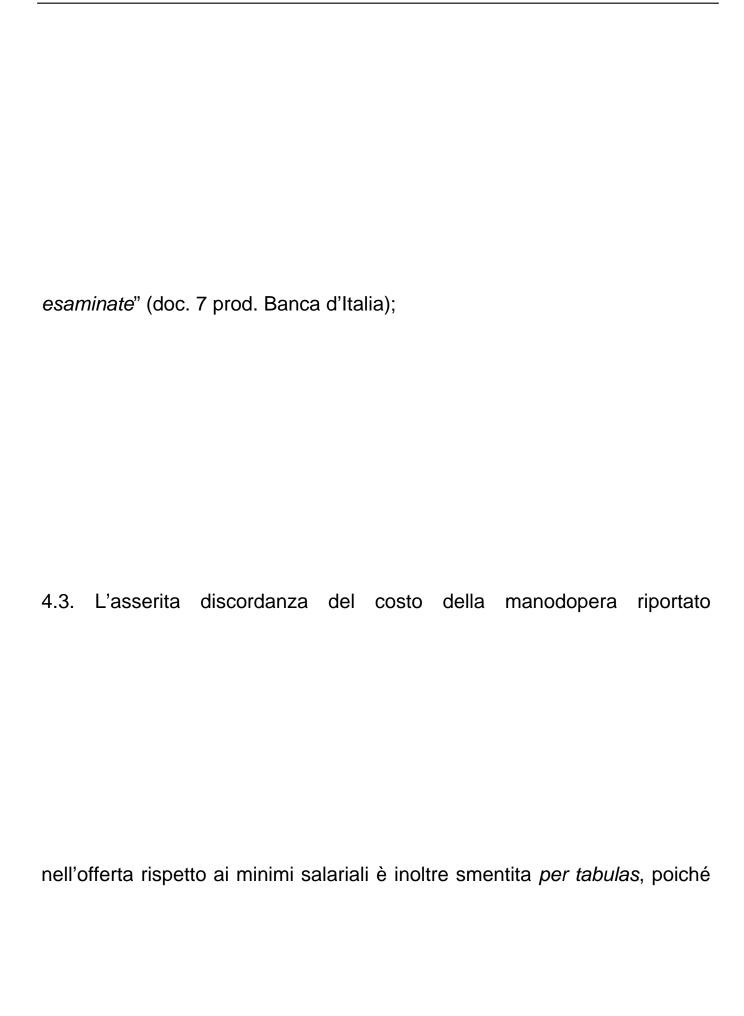
- 4.1. Con riguardo al caso di specie, questi vizi non si ravvisano nella relazione stilata ad esito del sub-procedimento e nel provvedimento impugnato, risultando altresì che il RUP ha condotto un'approfondita istruttoria sulle giustificazioni rese dall'operatore economico in forma scritta (doc. 3 e 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'



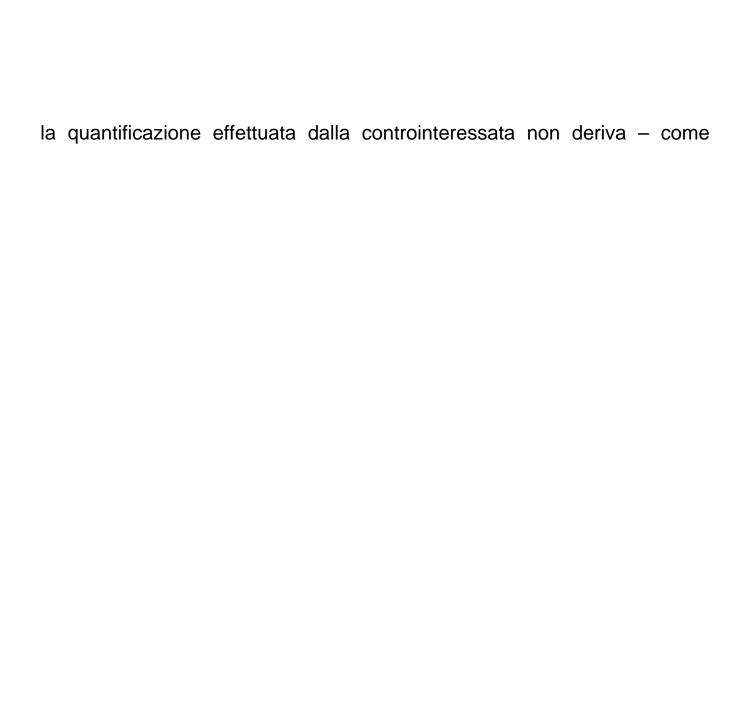
volo e di terra;
(iii) l'ampio margine di utile atteso, pari a circa il 23,41% dell'importo
offerto, indichi un " <i>buon margine di sicurezza potenzialmente utilizzabile a</i>
offerto, indichi un " <i>buon margine di sicurezza potenzialmente utilizzabile a</i>



copertura di eventu	ıali sottostime rela	ative alle voci di	costo preceder	ntemente







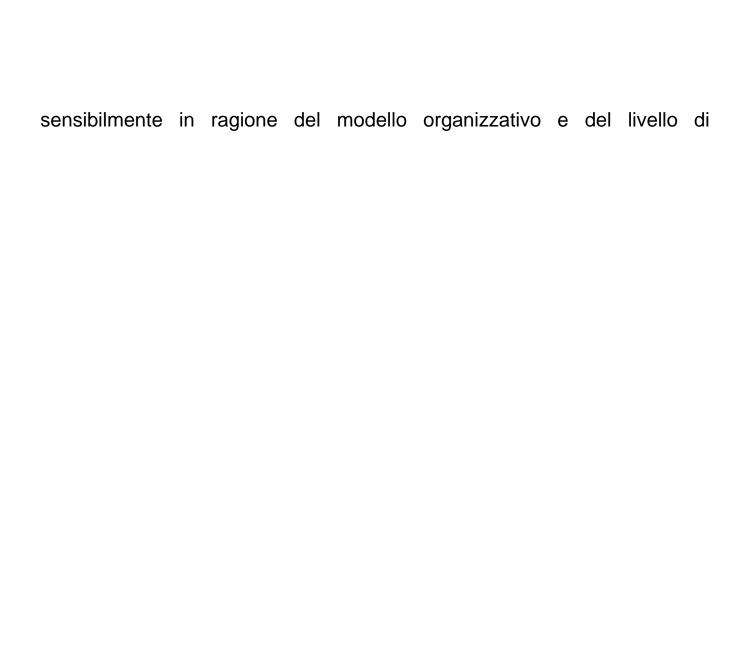


inizialmente sostenuto dalla ric	corrente – da un inqu	adramento del personale

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

non trattandosi di	un appalto "ad alt	a intensità di manod	lopera", l'incidenza

del	costo	della	manodo	opera	sul	prezzo	comple	essivo	offerto	può	variare



automazione implementati dall'operatore economico.
4.4. Come illustrato, il carattere <i>labour intensive</i> del servizio non può essere

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

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



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

costo, ovverosia l'importo stimato dell'appalto nella sua interezza.
Nel caso in esame la manodopera relativa alle prestazioni di <i>handling</i> è una

delle voci di	i costo che,	unitamente	ai costi	delle s	ub-forniture,	agli oneri





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





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'aggiudica	ataria e cho	e non è

supportata da idonei elementi di prova.
4.6. Quanto poi all'osservazione del Rup concernente la validità de 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 congruit	à dell'offerta e, q	uindi, non è in grado

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

_	_		
vorio	voci	٦i	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



quello collegato al	lle altre occasior	ni 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

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

legge, nei confronti di Italia Trasporto Aereo S.p.a..

