

APPALTI - OFFERTA - OFFERTA ECONOMICA - VOCI DI COSTO NON RIBASSABILI - DUBBI SULL'OFFERTA - SOCCORSO ISTRUTTORIO - RICHIESTA DI CHIARIMENTI - AMMISSIBILITA'

Ove la stazione appaltante ritenga di avere dei dubbi sulla portata dell'offerta economica, circa l'erronea indicazione dell'importo non ribassabile, o l'esplicitazione del costo della manodopera compreso nel costo dei lavori come importo non ribassabile e alla (chiara e) separata indicazione del costo della manodopera compreso nel prezzo offerto, può richiedere dei chiarimenti ricorrendo i presupposti per l'esperibilità del soccorso procedimentale ex comma 3 dell'art. 101 del d.lgs. 36 del 2023).

Tar Campania, Sez. VIII, sentenza 18/2026

Publicato il 02/01/2026

N. 00018/2026 REG.PROV.COLL.

N. 02051/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2051 del 2025, proposto da

- di ogni atto e/o provvedimento presupposto, antecedente, consequenziale e/o comunque connesso a quelli gravati, ivi inclusa l'aggiudicazione dell'appalto in favore dell'operatore secondo classificato qualora nelle more intervenuta.

E PER LA CONDANNA

dell'Ente intimato a risarcire il danno cagionato al RTI ricorrente in forma specifica, mediante annullamento degli atti impugnati, con conseguente riammissione alla gara del [REDACTED] e conferma dell'aggiudicazione dell'appalto

CON CONSEGUENTE

DECLARATORIA DI INEFFICACIA

del contratto eventualmente nelle more stipulato con il concorrente illegittimo aggiudicatario e subentro nell'esecuzione del contratto eventualmente stipulato ex art. 122 c.p.a.

E CON RISERVA

di chiedere, in separato giudizio, il ristoro dei danni per equivalente monetario qualora risultasse impossibile la reintegrazione in forma specifica per fatto non imputabile o comunque non dipendente dalla volontà della odierna ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Centrale Unica di Committenza del [REDACTED]

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2025 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con Bando di gara pubblicato in data 9.9.2024, la [REDACTED] [REDACTED] indicava, per conto del Comune di [REDACTED] una procedura di gara aperta per l'affidamento quinquennale del servizio di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti differenziati e non differenziati e dei servizi complementari di igiene urbana, per un importo complessivo di € [REDACTED]

Il disciplinare di gara, all'art. 3, indicava la seguente struttura dell'importo a base di gara: importo dei servizi pari a [REDACTED] della manodopera pari a € [REDACTED] oneri per la sicurezza da interferenze non soggetti a ribasso pari a € [REDACTED]

Il medesimo art. 3 del disciplinare precisava espressamente che "i costi della manodopera non sono soggetti a ribasso" e che "Ai sensi dell'articolo 41 comma 14 del Codice i costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale".

L'art. 17 del disciplinare, rubricato "Offerta economica", specificava che "il ribasso complessivo dichiarato in piattaforma comprende il ribasso offerto sull'importo dei servizi e l'eventuale minore costo della manodopera dichiarato".

2. Alla procedura partecipavano n. 7 operatori economici, tra cui il RTI composto dalle ditte [REDACTED] (mandataria) e [REDACTED] (mandante). Nella propria offerta economica, il [REDACTED] indicava un ribasso percentuale del 36,65%, oneri di sicurezza aziendali pari a € 77.500,00, e un costo della manodopera pari a € 5.142.879,52 - superiore a quello stimato dalla Stazione appaltante (€ 4.612.680,65).

3. All'esito delle operazioni di gara, il [REDACTED] si classificava al primo posto con un punteggio complessivo di 100 punti. Con Determina n. 89 del 4.3.2025, la CUC disponeva l'aggiudicazione efficace, indicando tuttavia un importo contrattuale di € 5.008.421,46, calcolato applicando il ribasso del 36,65% sull'intero importo a base d'asta (comprensivo dei costi della manodopera).

4. Il [REDACTED] contestava il calcolo effettuato dalla Stazione appaltante, rappresentando di aver formulato il proprio ribasso (36,65%) esclusivamente sull'importo dei servizi (€ 3.170.414,08), scorporando i costi della manodopera conformemente alle previsioni del disciplinare, e che pertanto l'importo di aggiudicazione corretto ammontava a € 6.698.968,92 oltre IVA, così determinato: importo dei servizi ribassato (€ 2.008.457,32) + costo della manodopera a base di gara (€ 4.612.680,65) + oneri per la sicurezza (€ 77.830,95).

5. Con [REDACTED] del [REDACTED] 2025, la CUC annullava in autotutela la precedente aggiudicazione "al fine di approfondire nel dettaglio l'offerta presentata dall'O.E. primo classificato, in conformità all'art 110 del Codice", avviando contestualmente il sub-procedimento di verifica della congruità dell'offerta.

6. Con nota prot. n. 736/2025 del 6.3.2025, il RUP richiedeva al [REDACTED] di fornire giustificazioni in ordine all'importo di € 5.008.421,46, importo che la ricorrente contestava non corrispondere a quello effettivamente offerto. Il RTI riscontrava la richiesta evidenziando l'impossibilità di giustificare un importo diverso da quello effettivamente offerto, dichiarandosi comunque disponibile a fornire i giustificativi relativi all'importo di € 6.698.968,92.

7. Con Determina n. 149 del 15.4.2025, la CUC disponeva l'esclusione del RTI [REDACTED] ai sensi dell'art. 110, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, ritenendo l'offerta "NON CONGRUA" per non aver la ricorrente "provveduto a formulare alcuna giustificazione in merito all'offerta presentata" e per aver sostenuto

un'interpretazione del ribasso "apertamente in contrasto con le disposizioni impartite dal disciplinare di gara".

8. Con ricorso notificato in data 18.4.2025 e depositato in data successiva, il RTI [REDACTED] impugnava i provvedimenti in epigrafe, deducendo plurimi motivi di censura.

9. Si costituivano in giudizio la CUC del [REDACTED] r.l., controinteressata, contestando la fondatezza del ricorso.

10. Con ordinanza n. 1013/2025 del 9.5.2025, questo Tribunale accoglieva l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente, rilevando che "il valore economico dell'offerta non può essere pari a € 5.008.421,46, come presunto dalla stazione appaltante, atteso che esso corrisponde alla percentuale di ribasso offerta dalla società ricorrente applicata all'intero importo posto a base d'asta, tanto in contrasto con la disciplina in materia, anche ripresa dal disciplinare di gara, secondo cui tale percentuale va calcolata sulla componente della base d'asta soggetta a ribasso, nel caso di specie i (soli) servizi".

11. Proposto appello cautelare dalla CUC, il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 3007/2025 del 28.8.2025, respingeva il gravame, rilevando che "gli artt. 3 e 17, del disciplinare di gara, in attuazione del disposto di cui all'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023, stabiliscono che, in linea di principio, i costi della manodopera non sono soggetti a ribasso, fermo restando la 'possibilità' per l'operatore economico di dimostrare che un ribasso che coinvolga anche il costo della manodopera sia derivante da una più efficiente organizzazione aziendale [...], possibilità, quest'ultima, che la società [REDACTED] non ha inteso, nel caso in esame, esercitare".

12. In ottemperanza all'ordinanza cautelare, la CUC procedeva: alla riammissione in gara della ricorrente (Determina [REDACTED] del 21.5.2025); all'avvio di un nuovo procedimento di verifica della congruità dell'offerta (nota prot. 3120 del 5.9.2025); all'esame dei giustificativi presentati dalla ricorrente con verbale prot. n. 3917 del

19.9.2025 concluso con esito positivo; all'adozione del provvedimento di aggiudicazione in favore della ricorrente (Determina n. 374 del 28.10.2025), sottoposta a "condizione risolutiva, ove in sede di merito si dovesse giungere ad una conclusione contrastante con la valutazione di prime cure".

13. All'udienza pubblica del 18.12.2025 la causa è stata trattenuta in decisione..

DIRITTO

1.1. Va preliminarmente rilevato che, nelle more del giudizio, la Stazione appaltante ha proceduto - in esecuzione dell'ordinanza cautelare confermata dal Consiglio di Stato - a rieditare il procedimento di verifica della congruità dell'offerta della ricorrente, concludendolo con esito positivo e disponendo la (ri)aggiudicazione della gara al [REDACTED]

Tuttavia, tale aggiudicazione è stata adottata con espressa riserva legata all'esito del presente giudizio, sicché permane l'interesse della ricorrente a una pronuncia nel merito che accerti l'illegittimità ab origine del provvedimento di esclusione impugnato e che consolidi definitivamente la propria posizione di aggiudicataria.

2. Sulla questione centrale: l'interpretazione dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023 e delle clausole del disciplinare di gara.

2.1. La controversia ruota attorno all'interpretazione dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023, il quale dispone che "Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale".

2.2. Nel caso di specie, il disciplinare di gara ha recepito tale disposizione prevedendo, all'art. 3, che "i costi della manodopera non sono soggetti a ribasso" e

che i medesimi sono "scorporati dall'importo assoggettato al ribasso", specificando altresì, all'art. 17, che "il ribasso complessivo dichiarato in piattaforma comprende il ribasso offerto sull'importo dei servizi e l'eventuale minore costo della manodopera dichiarato".

2.3. Il Collegio osserva che sulla corretta interpretazione dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023 si è registrato un significativo contrasto giurisprudenziale, recentemente composto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Secondo un primo orientamento (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, nn. 119 e 120 del 2024; TAR Liguria n. 673/2024; TAR Puglia, Lecce, n. 434/2025; TAR Abruzzo, Pescara, n. 146/2025), la norma imporrebbe di scorporare i costi della manodopera dall'importo su cui applicare il ribasso, con la conseguenza che il concorrente sarebbe tenuto a formulare la propria offerta applicando il ribasso esclusivamente sull'importo dei lavori o dei servizi al netto del costo della manodopera stimato dalla Stazione appaltante.

Secondo altro orientamento, fatto proprio dalla giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2.7.2025, n. 5712; Id., 29.4.2025, n. 3611; Id., 19.11.2024, nn. 9254 e 9255; Id., 9.6.2023, n. 5665), "l'indicazione fornita dal legislatore all'art. 41, comma 14, del D.Lgs. n. 36 del 2023 alla stazione appaltante non è quella di sottrarre i costi della manodopera al ribasso, bensì di individuarli, cioè quantificarli ai sensi del comma 13, e di scorporare gli stessi dall'importo soggetto a ribasso, cioè di indicare separatamente i medesimi, così come quantificati, rispetto all'importo (complessivo) soggetto a ribasso. Tuttavia, quest'ultimo, cioè l'importo a base di gara – ai sensi del primo periodo – comprende anche i costi della manodopera. In sintesi, la novità rispetto al testo dell'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50 del 2016 consiste soltanto nel fatto che i costi della manodopera sono indicati separatamente, ma tale indicazione separata non li sottrae al ribasso" (così Cons. Stato, n. 5712/2025).

2.4. Il Collegio ritiene che, pur nella correttezza dei principi enunciati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato in ordine all'interpretazione generale dell'art. 41, comma 14, cit., nel caso di specie debba assumere rilievo dirimente il contenuto specifico della lex specialis di gara e il legittimo affidamento ingenerato dalla stessa nei partecipanti.

2.5. Giova rammentare che le clausole del disciplinare di gara in esame hanno testualmente previsto:

- art. 3: "I costi della manodopera non sono soggetti a ribasso" e "Ai sensi dell'articolo 41 comma 14 del Codice i costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso";

- art. 17: "Il ribasso complessivo dichiarato in piattaforma comprende il ribasso offerto sull'importo dei servizi e l'eventuale minore costo della manodopera dichiarato".

Tali previsioni, lette nel loro complesso, rendevano ragionevole per un operatore economico medio l'interpretazione secondo cui il ribasso andasse formulato esclusivamente sull'importo dei servizi (€ 3.170.414,08), con la conseguenza che eventuali risparmi sui costi della manodopera avrebbero potuto incidere solo "indirettamente" sul ribasso complessivo.

2.6. Del resto, la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che "ove la stazione appaltante avesse ritenuto di avere dei dubbi in ordine all'effettiva portata dell'offerta economica, avuto riguardo per un verso all'erronea indicazione dell'importo non ribassabile, e per altro verso all'esplicitazione del costo della manodopera compreso nel costo dei lavori come importo non ribassabile e alla (chiara e) separata indicazione del costo della manodopera compreso nel prezzo offerto, ben avrebbe potuto richiedere dei chiarimenti [...] ricorrendo i presupposti per l'esperibilità del soccorso procedimentale (soccorso istruttorio in senso stretto

alla luce della previsione dell'art. 101 comma 3 del d.lgs. 36 del 2023)" (Cons. Stato, n. 9255/2024).

3. Alla luce di quanto sopra esposto, il Collegio ritiene che il provvedimento di esclusione impugnato sia illegittimo per plurime ragioni.

3.1. In primo luogo, la Stazione appaltante ha errato nel considerare "anomala" un'offerta calcolata in conformità alle indicazioni della *lex specialis* di gara, la quale chiaramente indicava che i costi della manodopera erano "scorporati dall'importo assoggettato al ribasso" e che il ribasso comprendeva "il ribasso offerto sull'importo dei servizi e l'eventuale minore costo della manodopera dichiarato".

Il RTI WM Magenta, formulando il proprio ribasso (36,65%) sull'importo dei servizi (€ 3.170.414,08) e dichiarando separatamente un costo della manodopera addirittura superiore a quello stimato dalla Stazione appaltante (€ 5.142.879,52 contro € 4.612.680,65), si è attenuto alle indicazioni del disciplinare. In particolare, la ricorrente non ha inteso ribassare i costi della manodopera, ma li ha incrementati a titolo di miglioria dell'offerta tecnica.

3.2. In secondo luogo, la Stazione appaltante ha illegittimamente avviato il procedimento di verifica della congruità chiedendo alla ricorrente di giustificare un importo (€ 5.008.421,46) che non corrispondeva all'importo effettivamente offerto (€ 6.698.968,92).

Come correttamente rilevato dalla ricorrente, era materialmente impossibile giustificare un importo contrattuale (€ 5.008.421,46) inferiore ai propri costi della manodopera dichiarati (€ 5.142.879,52): ciò avrebbe comportato l'esecuzione dell'appalto in perdita, circostanza evidentemente non sostenibile.

3.3. In terzo luogo, anche a voler ritenere dubbia l'interpretazione della *lex specialis*, la Stazione appaltante avrebbe dovuto attivare il soccorso procedimentale ai sensi dell'art. 101, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, consentendo alla ricorrente di chiarire la portata dell'impegno negoziale assunto.

Come chiarito dalla giurisprudenza, "ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità deve essere prescelto dall'interprete il significato più favorevole al concorrente; tanto a maggior ragione quando trattasi di clausole che possono condurre all'esclusione dell'offerta, a fronte del criterio del favor participationis, per il quale a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola contenute in un bando o in un disciplinare di gara, va sempre preferita la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti" (Cons. Stato, Sez. III, n. 9254/2023).

3.4. In quarto luogo, il provvedimento di esclusione risulta viziato anche sotto il profilo della motivazione, laddove afferma che la ricorrente "non ha provveduto a formulare alcuna giustificazione in merito all'offerta presentata".

Invero, il ██████████ non si è sottratto all'onere di giustificazione, ma ha correttamente rappresentato l'impossibilità di giustificare un importo diverso da quello effettivamente offerto, rendendosi disponibile a fornire i giustificativi relativi all'importo corretto. La Stazione appaltante, tuttavia, non ha dato seguito a tale disponibilità, procedendo invece all'esclusione.

4. Le superiori considerazioni trovano conferma nell'esito del riedito procedimento di verifica della congruità, avviato in esecuzione dell'ordinanza cautelare di questo Tribunale.

Come risulta dalla documentazione versata in atti, la Stazione appaltante - una volta correttamente calcolato l'importo offerto dalla ricorrente (€ 6.698.968,92) e acquisiti i relativi giustificativi - ha positivamente riscontrato la congruità dell'offerta, procedendo alla (ri)aggiudicazione della gara al ██████████

4.2. Tale circostanza conferma che l'offerta della ricorrente era ab origine congrua e che l'esclusione è derivata unicamente da un errato calcolo dell'importo offerto, a sua volta conseguente a un'interpretazione del disciplinare di gara non coerente con il suo tenore testuale.

5. Sull'orientamento più recente del Consiglio di Stato.

5.1. Il Collegio è consapevole che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5712 del 2.7.2025, ha affermato - in riforma di una sentenza del TAR Calabria - che "è da escludere che [...] l'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 abbia dettato la regola – opposta a quella operante nella vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016 – che i costi della manodopera debbano essere esclusi dall'importo a base di gara su cui applicare il ribasso offerto dall'operatore economico".

5.2. Tuttavia, la fattispecie oggetto della sentenza n. 5712/2025 si distingue da quella in esame per un elemento dirimente: in quel caso, la lex specialis di gara indicava chiaramente quale "importo soggetto a ribasso" quello complessivo, comprensivo dei costi della manodopera; nel caso odierno, invece, il disciplinare di gara precisava espressamente che "i costi della manodopera non sono soggetti a ribasso" e che gli stessi erano "scorporati dall'importo assoggettato al ribasso".

5.3. Come rilevato dallo stesso Consiglio di Stato nella sentenza n. 9255/2024, "l'operato della stazione appaltante, volto alla ricerca dell'effettiva volontà espressa dall'offerente, sulla base di quanto inequivocabilmente indicato sia nel dettaglio degli importi ribassabili e non ribassabili del costo dei lavori, sia nella parte relativa all'indicazione del costo della manodopera concretamente offerto, è peraltro del tutto coerente con il principio del risultato e della fiducia, quali codificati dal nuovo codice dei contratti pubblici".

5.4. Nel caso di specie, la volontà della ricorrente era chiaramente desumibile dall'offerta presentata: il [REDACTED] aveva dichiarato un costo della manodopera superiore a quello stimato dalla Stazione appaltante, rendendo evidente l'intenzione di non ribassare tale voce (che altrimenti avrebbe dovuto essere indicata in misura inferiore). Se la ricorrente avesse inteso applicare il ribasso del 36,65% all'intero importo a base d'asta (comprensivo della

manodopera), l'importo offerto per la manodopera sarebbe stato necessariamente inferiore a quello stimato dalla Stazione appaltante, non superiore.

6.1. Per le ragioni esposte, il ricorso è fondato e deve essere accolto.

6.2. Conseguentemente, devono essere annullati: la Determina n. 149 del 15.4.2025 di esclusione del [REDACTED]; il verbale di congruità prot. n. 1411/2025 del 14.4.2025; la nota del 6.3.2025 di avvio del procedimento di verifica dell'anomalia.

6.3. Per l'effetto, viene confermata l'aggiudicazione della gara al RTI WM Magenta già disposta con Determina n. 374 del 28.10.2025, adottata in esecuzione dell'ordinanza cautelare e sottoposta a condizione risolutiva legata all'esito del presente giudizio.

6.4. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

a) annulla la Determina n. 149 del 15.4.2025, il verbale di congruità prot. n. 1411/2025 del 14.4.2025 e la nota del 6.3.2025;

b) conferma l'aggiudicazione della gara al [REDACTED] disposta con Determina n. 374 del 28.10.2025;

c) condanna la [REDACTED] al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese di lite, liquidate in € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge;

d) compensa le spese nei confronti della controinteressata [REDACTED]

e) dispone il rimborso del contributo unificato a carico della parte soccombente, ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. n. 115/2002

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Corciulo, Presidente

Paola Palmarini, Consigliere

Domenico De Falco, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Domenico De Falco

IL PRESIDENTE
Paolo Corciulo

IL SEGRETARIO