



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12554 del 2025, proposto da

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Prozzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anas s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianmarco Miele e Flavia De Pellegrin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia delle entrate, non costituita in giudizio;

nei confronti

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia e Maria Ida Leonardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Luigi Pingitore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

-OMISSIS-, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

*previa suspensiva dei seguenti atti e provvedimenti relativi all'aggiudicazione della gara DG 15/24
Accordo quadro triennale per l'esecuzione di lavori di posa in opera e fornitura di barriere di sicurezza
metalliche - aree gestione rete - 2024, suddiviso in 8 lotti - Lotto 4 Aree Gestione Rete Lazio
Campania - Codice CIG: B4CB61F589:*

Del provvedimento di aggiudicazione della gara al -OMISSIS-, di cui è stata data comunicazione con nota prot. 0819799 del 23.09.2025;

Dell'ammissione e/o della mancata esclusione dalla gara del -OMISSIS-;

Dell'operato della commissione in sede di attribuzione dei punteggi;

Della mancata attivazione dei procedimenti di verifica di cui agli artt. 102 e 110 del codice dei contratti, o dei risultati positivi della verifica;

Ove occorra, delle certificazioni di regolarità fiscale relative alle -OMISSIS- e -OMISSIS-;

nonché per l'adozione ove necessario in relazione agli sviluppi della controversia, dei provvedimenti di cui agli artt. 121 e ss. del codice del processo amministrativo, e segnatamente:

Per la dichiarazione di inefficacia dell'eventuale contratto stipulato con la controinteressata;

Per l'aggiudicazione o il subentro della ricorrente nella esecuzione;

Con riserva, ove ciò non sia possibile di proporre separato ricorso per la condanna della stazione appaltante al risarcimento dei danni per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas s.p.a., di -OMISSIS-e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2026 la dott.ssa Giulia La Malfa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1 - La controversia riguarda la procedura di gara indetta da A.n.a.s. s.p.a. per l'affidamento di un accordo quadro relativo ai lavori di posa in opera e fornitura di barriere di sicurezza metalliche.

2 - Con l'odierno ricorso -OMISSIS-, collocatasi al secondo posto della graduatoria, ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione del Lotto n. 4, disposta in favore del -OMISSIS-.

Il ricorso è affidato a sette motivi di gravame, con cui la ricorrente contesta:

- i) la mancanza in capo alle consorziate designate per l'esecuzione dal -OMISSIS-, dei requisiti di regolarità fiscale e contributiva, in quanto dai bilanci delle stesse emerge il mancato versamento di ritenute fiscali e di contributi previdenziali;
- ii) che il dedotto omesso versamento delle ritenute fiscali e previdenziali integrerebbe un grave illecito professionale, idoneo a giustificare l'esclusione della controinteressata dalla procedura;
- iii) l'illegittimità del punteggio attribuito al Consorzio aggiudicatario in relazione al criterio B.2.2 -"Esperienza Specifica", in quanto la controinteressata non avrebbe provato che i lavori indicati erano imputabili alle consorziate designate per l'esecuzione, come richiesto dal disciplinare di gara;
- iv) l'illegittimità del punteggio attribuito al Consorzio aggiudicatario in relazione ai criteri B.2.1 - "Certificazioni" e B.4 - "Certificazione della Parità di Genere", in quanto le certificazioni possedute dalla consorziata -OMISSIS- s.r.l. non sarebbero pertinenti all'oggetto dell'appalto, poiché riferite alla "manutenzione di edifici civili" e non alla gestione della sicurezza stradale;
- v) l'illegittimità del punteggio attribuito al Consorzio aggiudicatario in relazione al criterio B.1.1-"Migliorie delle barriere", in quanto le migliorie offerte non sarebbero "riscontrabili in alcuna delle tipologie di barriere sottoposte a prova di crash test esistenti in commercio" e risulterebbero pertanto "irrealistiche" e "non coerenti con i valori della larghezza operativa W";
- vi) l'omessa verifica, da parte di A.n.a.s., dell'attendibilità dell'offerta sotto il profilo delle dichiarazioni di impegno rese dall'aggiudicatario ai sensi degli artt. 11 e 102 del Codice dei contratti pubblici, con particolare riguardo all'applicazione del contratto collettivo nazionale indicato dalla stazione appaltante e all'impegno a garantire il rispetto dei CCNL;
- vii) l'illegittimità della mancata attivazione del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta.

3 - Resistono in giudizio l'A.n.a.s., il -OMISSIS- e la -OMISSIS-, insistendo per il rigetto del gravame.

4 - All'udienza pubblica del 25 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1 - Il ricorso è infondato, per le ragioni che seguono.

2 - Con i primi due motivi, che possono essere esaminati congiuntamente in ragione della loro evidente connessione giuridica, la ricorrente, da un lato, contesta la regolarità fiscale e contributiva delle consorziate designate per l'esecuzione dal -OMISSIS-, deducendo che dai relativi bilanci emergerebbe l'omesso versamento di ritenute fiscali e contributi previdenziali; dall'altro, sostiene che tale omissione integrerebbe un grave illecito professionale, idoneo a giustificare l'esclusione del Consorzio aggiudicatario dalla procedura.

2.1 - A sostegno del proprio assunto, la ricorrente richiama i principi espressi dall'Adunanza plenaria 24 aprile 2024 n. 7 nella parte in cui, dopo aver ribadito il consolidato principio secondo cui *“i certificati rilasciati dalle autorità competenti, in ordine alla regolarità fiscale o contributiva del concorrente, hanno natura di dichiarazioni di scienza e si collocano fra gli atti di certificazione o di attestazione facenti prova fino a querela di falso, per cui si impongono alla stazione appaltante, esonerandola da ulteriori accertamenti?”*, ha tuttavia precisato che:

- *“indipendentemente dalle verifiche compiute dalla stazione appaltante, il concorrente che impugna l'aggiudicazione può sempre dimostrare, con qualunque mezzo idoneo allo scopo, sia che l'aggiudicatario fosse privo, ab origine, della regolarità fiscale, sia che egli abbia perso quest'ultima in corso di gara”*;

- con specifico riferimento alle certificazioni rilasciate dall'Agenzia delle Entrate e agli enti previdenziali (**DURC**), *“competete al giudice amministrativo accertare, in via incidentale (ossia senza efficacia di giudicato nel rapporto tributario o previdenziale/assistenziale), nell'ambito del giudizio relativo all'affidamento del contratto pubblico, la idoneità e la completezza della certificazione presa in considerazione, quale atto interno della fase procedimentale di verifica dei requisiti di ammissione dichiarati dal concorrente”*.

2.2 - I principi richiamati, che il Collegio condivide, non conducono tuttavia alle conclusioni cui perviene la ricorrente.

2.3 - Sebbene l'Adunanza plenaria abbia chiarito che il giudice amministrativo può verificare, in via incidentale, l'idoneità e la completezza delle certificazioni prodotte, nel

caso in esame non sono stati allegati elementi concreti idonei a metterne in dubbio l'attendibilità. Non risultano, infatti, atti di accertamento dell'Amministrazione finanziaria o degli enti previdenziali attestanti la sussistenza, in capo alle consorziate designate, di debiti tributari o contributivi certi, liquidi ed esigibili, definitivamente accertati.

2.4 - L'assunto della ricorrente si fonda esclusivamente sulla presenza, nei bilanci delle consorziate, di poste debitorie riferite anche a obbligazioni verso l'erario o enti previdenziali. Ma tale elemento, di per sé, non è idoneo a dimostrare una situazione di irregolarità rilevante ai fini dell'esclusione dalla gara.

Il bilancio d'esercizio è redatto infatti secondo il principio di competenza economica, in forza del quale i costi – e i correlati debiti – devono essere iscritti nell'esercizio in cui maturano, indipendentemente dal momento in cui ne avverrà il pagamento. L'iscrizione contabile “fotografa”, dunque, l'esistenza di un'obbligazione sorta in capo alla società in un determinato periodo, ma non attesta, di per sé, né la scadenza dell'obbligazione né, tantomeno, il suo inadempimento.

La presenza di poste debitorie nel bilancio può, infatti, riferirsi a debiti non ancora esigibili, a importi oggetto di rateizzazione autorizzata dall'amministrazione, a somme contestate in sede amministrativa o giurisdizionale, ovvero a meri accantonamenti prudenziali. La mera indicazione di tali poste non equivale, dunque, alla sussistenza di un debito tributario o contributivo definitivamente accertato e non adempiuto.

L'impostazione della ricorrente finisce così per sovrapporre il piano della rappresentazione contabile a quello dell'accertamento effettiva regolarità fiscale e contributiva, che l'ordinamento riserva alle competenti amministrazioni e che si esprime mediante atti tipici adottati nell'ambito di procedimenti specificamente preordinati, così risolvendosi in un'inammissibile sostituzione agli organi istituzionalmente preposti nell'esercizio di poteri non ancora esercitati.

2.5 - In definitiva, in difetto di accertamenti definitivi attestanti irregolarità fiscali o contributive, deve ritenersi comprovata la regolarità delle consorziate designate e, conseguentemente, insussistente qualsivoglia grave illecito professionale idoneo a giustificare l'esclusione del Consorzio dalla procedura. Del resto, l'art. 94, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023 prevede che la causa di esclusione operi esclusivamente in presenza di *“violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e*

tasse o dei contributi previdenziali”, presupposto che, nel caso di specie, non risulta in alcun modo integrato. Parimenti, non è configurabile un’omessa dichiarazione ai sensi dell’art. 96, comma 14, atteso che l’obbligo comunicativo concerne esclusivamente fatti o provvedimenti astrattamente idonei a integrare una causa di esclusione ai sensi degli artt. 94 e 95.

3 - Con il terzo motivo, la ricorrente deduce l’illegittimità del punteggio attribuito al Consorzio aggiudicatario in relazione al criterio B.2.2 – “Esperienza Specifica”, deducendo che la controinteressata non avrebbe fornito la prova che i lavori indicati fossero effettivamente imputabili dalle consorziate designate per l’esecuzione, come richiesto dal disciplinare di gara.

A sostegno del motivo, richiama la previsione del disciplinare di gara, secondo cui: *“Nel caso in cui i lavori siano stati eseguiti in RTI o Consorzio ordinario o quale consorziata esecutrice di Consorzio stabile, la valutazione da parte della Commissione terrà conto della percentuale di partecipazione del concorrente al raggruppamento affidatario o alla quota di partecipazione della consorziata esecutrice al Consorzio stabile. Tali percentuali/quote dovranno essere attestate tramite allegazione di copia del mandato collettivo con rappresentanza/atto costitutivo del RTI formalizzato per l’esecuzione dell’appalto o documentazione idonea a comprovare l’avvenuta designazione (lettera ufficiale di presentazione dell’offerta, contratto di appalto etc.) delle consorziate esecutrici in caso di Consorzio stabile affidatario dell’appalto”*.

3.1 - La doglianza non è fondata.

3.2 – In via preliminare, occorre rilevare che, in relazione al criterio B.2.2 – “Esperienza Specifica”, il -OMISSIS- ha ottenuto per i due interventi un punteggio complessivo pari a 7,150 punti, raggiungendo un totale di 78,932 punti, a fronte dei 72,554 punti riportati dalla ricorrente, seconda classificata.

Detraendo integralmente il punteggio relativo al criterio contestato, il -OMISSIS- conserverebbe comunque un punteggio di base pari a 71,782 punti (78,932 - 7,150). Ne consegue che, per essere superato in graduatoria, sarebbe necessario un pressoché totale azzeramento dell’esperienza valorizzata, essendo sufficiente, ai fini della conservazione della prima posizione, il conseguimento di un punteggio anche solo lievemente superiore a 0,772 punti nell’ambito del criterio B.2.2 (pari alla differenza tra 72,554 e 71,782).

L'eventuale fondatezza della censura potrebbe dunque assumere rilievo solo nell'estrema ipotesi di una radicale e assoluta insussistenza dell'esperienza dichiarata, tale da non consentire l'attribuzione neppure di un punteggio minimo; evenienza, quest'ultima, smentita dalle evidenze di causa.

3.3 - Nel merito, in relazione al primo intervento indicato dal Consorzio – “A7 - Autostrada Milano Serravalle – lavori di manutenzione sulle barriere antirumore su New Jersey lungo l'autostrada A7 nel Comune di Zerbolò” – deve ritenersi adeguatamente assolto l'onere probatorio imposto dalla *lex specialis*.

In sede di gara è stato infatti prodotto il contratto di appalto, dal quale risulta la designazione della società -OMISSIS- quale consorziata esecutrice, unitamente alla società Tecnoacustica s.r.l.; inoltre, gli elaborati tecnici e la documentazione esecutiva allegata – sottoscritti dalla sola -OMISSIS- nella qualità di impresa esecutrice (elaborati nn. 1 e 3) – consentono di desumere che le lavorazioni valorizzate sono state in concreto eseguite integralmente dalla predetta consorziata. Tale quadro probatorio, già di per sé esaustivo, trova ulteriore conforto nel certificato di esecuzione lavori depositato in giudizio, dal quale risulta che le opere relative all'intervento n. 1 sono state eseguite dalla -OMISSIS-

Giova, inoltre, precisare che, diversamente da quanto prospettato dalla ricorrente, la *lex specialis* non prevedeva che gli interventi oggetto di valutazione ai fini dell'“Esperienza Specifica” dovessero essere necessariamente “conclusi”. Il Disciplinare richiedeva, infatti, la dimostrazione di n. 2 interventi “effettivamente eseguiti”, espressione che deve essere intesa nel senso dell'avvenuta realizzazione delle lavorazioni dichiarate, e non già del loro integrale completamento. Tale interpretazione si pone in linea con la *ratio* del criterio valutativo, volto a valorizzare la competenza materiale e l'esperienza tecnico-operativa dell'operatore economico, il quale è chiamato a dimostrare di saper realizzare opere affini a quelle oggetto dell'appalto, non anche di aver necessariamente portato a compimento l'intero ciclo contrattuale.

Nel caso di specie, l'onere probatorio è stato compiutamente assolto mediante la produzione del contratto, degli elaborati tecnici e di numerosi stati di avanzamento lavori (SAL), che attestano l'effettiva esecuzione delle opere e danno evidenza della maturazione di un'esperienza concreta e pertinente nell'ambito di contratti aventi oggetto analogo a quello posto in gara.

Ne consegue che la valorizzazione di tale intervento – la cui effettiva esecuzione risulta adeguatamente comprovata – appare, in linea teorica, idonea a garantire un punteggio comunque sufficiente a preservare la posizione in graduatoria.

3.4 - Ad ogni modo, con riguardo al secondo intervento – “Autostrada A16 Napoli - Canosa” – va rilevato che il contratto risulta stipulato direttamente tra la stazione appaltante e il Consorzio, senza indicazione delle consorziate esecutrici.

La *lex specialis*, nel disciplinare il sub-criterio B.2.2, prevede espressamente che la Commissione tenga conto della percentuale di esecuzione del “*Consorzio e/o della/e consorziata/e designate*”, formula che, per il suo chiaro tenore alternativo, consente la valorizzazione dell’esperienza maturata tanto dal Consorzio quale soggetto unitario, quanto dalle singole consorziate eventualmente designate.

Tale previsione si pone in linea con la peculiare natura del Consorzio stabile, configurato dall’ordinamento quale autonomo centro di imputazione di rapporti giuridici, dotato di propria soggettività e di autonomia organizzativa e patrimoniale distinta da quella delle imprese consorziate, e che è strutturato, quale azienda consortile, per eseguire le prestazioni anche in proprio, senza la necessaria intermediazione delle strutture imprenditoriali delle singole consorziate.

Ne consegue che l’amministrazione ha correttamente valorizzato l’esperienza maturata dal Consorzio, avendo lo stesso assunto in proprio l’impegno negoziale, operando quale esclusivo interlocutore della stazione appaltante, assumendo in proprio diritti e obblighi contrattuali e maturando, in tale veste, l’esperienza rilevante ai fini della qualificazione tecnico-professionale.

4 - Con il quarto motivo, la ricorrente censura il punteggio attribuito al Consorzio aggiudicatario in relazione ai criteri B.2.1 – “Certificazioni” e B.4 – “Certificazione della Parità di Genere”, deducendo che le certificazioni possedute dalla consorziata - OMISSIS- s.r.l. sarebbero estranee all’oggetto dell’appalto, in quanto riferite alla “manutenzione di edifici civili” e non alla gestione della sicurezza stradale oggetto della procedura.

4.1 - La censura non è fondata, atteso che le certificazioni possedute dalla consorziata - OMISSIS- s.r.l. risultano pienamente coerenti con quanto richiesto dal disciplinare. La ricorrente muove in realtà da un erroneo presupposto, confondendo l’oggetto

dell'attività economica esercitata dall'impresa con l'ambito del rischio cui si riferisce la certificazione.

4.2 - La certificazione ISO 39001 attiene, per definizione, al sistema di gestione della sicurezza stradale e non certifica la tipologia di lavorazioni svolte dall'impresa. Essa attesta, piuttosto, l'adozione di un modello organizzativo volto alla prevenzione e alla riduzione del rischio connesso alla circolazione stradale nell'ambito delle attività aziendali.

La circostanza che il perimetro operativo dell'impresa sia descritto nel certificato come "manutenzione di edifici civili" non muta la natura della certificazione, che resta riferita al sistema di gestione della sicurezza stradale applicato alle attività concretamente svolte dall'azienda. Il certificato prodotto corrisponde, dunque, esattamente alla previsione del disciplinare, la quale si limita a richiedere una ISO 39001, senza specificare quale debba essere l'oggetto dell'attività dell'impresa.

4.3 - Analoghe considerazioni valgono per la certificazione della parità di genere. Essa attiene all'assetto organizzativo dell'impresa e alle politiche interne in materia di inclusione e non discriminazione, e non è ontologicamente collegata alla specifica tipologia di lavori o servizi oggetto della commessa. Si tratta di un attributo organizzativo dell'operatore economico, che rileva quale indice di qualità e responsabilità sociale dell'impresa, indipendentemente dal settore in cui essa opera.

5 - Del pari non merita condivisione il quinto motivo, con il quale la ricorrente lamenta, in modo generico e apodittico, l'illegittimità del punteggio attribuito al Consorzio aggiudicatario in relazione al criterio B.1.1 – "Migliorie delle barriere", sostenendo che le migliori promesse *"sono irrealistiche; non hanno mai trovato riscontro nelle prove di crash test eseguite da qualsiasi produttore; non sono coerenti con i valori della larghezza operativa W. [...] L'offerta del -OMISSIS-. va considerata inammissibile, avendo ad oggetto barriere con caratteristiche tecniche "virtuali" non esistenti nella realtà, con conseguente esclusione dalla gara"*.

La ricorrente si limita, infatti, ad affermare l'asserita irrealizzabilità delle soluzioni prospettate, senza tuttavia fornire riscontri oggettivi atti a inficiare la valutazione positiva della Commissione, pretendendo di sostituire alle valutazioni dell'amministrazione, espressione di discrezionalità tecnica, le proprie personali considerazioni, in assenza di qualsiasi supporto probatorio.

6 - Con il sesto motivo la ricorrente contesta l'omessa verifica, da parte della stazione appaltante, dell'attendibilità delle dichiarazioni rese dall'aggiudicatario ai sensi degli artt. 11 e 102 del Codice dei contratti pubblici, con particolare riguardo all'applicazione del contratto collettivo nazionale indicato nei documenti di gara.

A sostegno della censura, la ricorrente richiama la documentazione prodotta dal Consorzio in sede di gara e, in particolare:

- le dichiarazioni relative alla regolarità contributiva e previdenziale, recanti l'indicazione di una matricola INPS con "posizione CCNL Terziario";
- alcune buste paga riferite al direttore di cantiere, nelle quali comparirebbe il codice contratto "42", riferibile al CCNL Terziario;
- i LUL da cui emergerebbe che taluni lavoratori stranieri, pur formalmente assunti full time, percepirebbero una retribuzione rapportata a sole 5-6 ore giornaliere.

Secondo la prospettazione della ricorrente, tali elementi avrebbero imposto ad Anas una verifica sostanziale circa la reale applicazione del CCNL Edile indicato dalla Stazione appaltante, non potendosi ritenere sufficiente la mera dichiarazione di impegno resa dall'aggiudicatario.

Anche tale doglianza non merita accoglimento.

6.1 - Con riferimento alle verifiche previste dall'art. 11, occorre anzitutto rilevare che il comma 4 impone l'acquisizione della dichiarazione di impegno ad applicare il contratto collettivo indicato dalla stazione appaltante e prevede la verifica "con le modalità di cui all'articolo 110" esclusivamente nel caso in cui l'operatore economico indichi un contratto collettivo differente rispetto a quello posto a base di gara.

È dunque solo nell'ipotesi in cui l'offerente proponga un diverso CCNL che sorge un obbligo vincolato di verifica sostanziale dell'equivalenza delle tutele, anche attraverso l'attivazione del subprocedimento di cui all'art. 110.

Nel caso di specie, tuttavia, il Consorzio aggiudicatario non ha indicato un contratto collettivo alternativo, ma ha dichiarato di applicare il contratto collettivo nazionale individuato dall'Anas. Ne consegue che non sussisteva alcun obbligo di attivare la verifica prevista per l'ipotesi di equivalenza.

6.2 - Quanto alle verifiche previste dall'art. 102, la norma disciplina gli impegni c.d. "sociali" che gli operatori economici sono tenuti ad assumere in sede di offerta (stabilità occupazionale, applicazione dei contratti collettivi, pari opportunità). Il comma 2

prevede che la stazione appaltante verifichi l'attendibilità degli impegni assunti da parte dell'aggiudicatario *“con qualsiasi adeguato mezzo, anche con le modalità di cui all'articolo 110”*.

Si tratta di un'obbligazione assunta dall'operatore nei confronti della stazione appaltante, la cui serietà e sostenibilità devono essere apprezzate in sede di gara. La disposizione, coerentemente con l'esigenza di non aggravare il procedimento, reputa sufficiente l'assunzione formale dell'impegno, riservando alla stazione appaltante di verificarne discrezionalmente l'attendibilità, attraverso la verifica della serietà e della sostenibilità dell'impegno dichiarato.

In tale prospettiva, in sede di gara è sufficiente che l'operatore abbia considerato gli oneri derivanti dall'applicazione del CCNL indicato e che i costi della manodopera esposti risultino compatibili con i minimi retributivi e contributivi previsti da quel contratto.

Diversamente, l'effettivo e puntuale adempimento dell'obbligazione assunta – ossia la concreta applicazione del contratto collettivo ai lavoratori impiegati nell'appalto – attiene alla fase esecutiva del rapporto contrattuale. Anticipare tale verifica alla fase di gara significherebbe trasformare un giudizio prognostico sulla serietà dell'impegno in un accertamento esecutivo non ancora esigibile.

6.3 - Né la presenza di una matricola INPS con “posizione CCNL Terziario”, ovvero l'esibizione di buste paga recanti un determinato codice contratto valgono, di per sé, a infirmare la serietà dell'impegno assunto. È del tutto fisiologico che un operatore economico articolato applichi – per attività diverse da quelle oggetto dell'appalto – un differente contratto collettivo.

Parimenti inconferente è il richiamo ai LUL relativi a lavoratori stranieri, dai quali la ricorrente desume una pretesa corresponsione di retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali pur in presenza di rapporti full time. Anche a voler prescindere dalla dimostrazione di tali assunti, si tratta di profili che attengono a eventuali modalità pregresse di gestione del personale e che non si traducono automaticamente nell'inattendibilità dell'impegno assunto per l'appalto in contestazione, non spettando alla stazione appaltante compiere accertamenti ispettivi retrospettivi sulle pregresse modalità retributive dell'operatore.

7 - Con il settimo motivo la ricorrente contesta la mancata attivazione del subprocedimento di verifica dell'anomalia, sostenendo che le migliorie offerte

dall'aggiudicatario, di rilevante incidenza economica, avrebbero comportato un incremento significativo dei costi della manodopera, non stimato in sede di gara, tale da rendere l'offerta anormalmente bassa.

Anche tale censura è infondata.

7.1 - L'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 stabilisce che *“Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa. Il bando o l'avviso indicano gli elementi specifici ai fini della valutazione”*.

La disposizione, nel rimettere alla stazione appaltante la valutazione circa la sussistenza di *“elementi specifici”* idonei a far apparire l'offerta anormalmente bassa, affida alla *lex specialis* l'individuazione dei criteri e dei parametri rilevanti ai fini dell'eventuale attivazione del subprocedimento. È evidente, dunque, la scelta del legislatore di circoscrivere l'obbligo di verifica ai soli casi in cui emerga un sospetto qualificato di anomalia, desumibile dal superamento di soglie predeterminate o dal ricorrere di indici tipizzati.

Ne discende che la decisione dell'amministrazione di procedere – o meno – alla verifica, nei casi in cui essa non sia imposta automaticamente dalla legge di gara, ha natura discrezionale ed è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto nei ristretti limiti della manifesta illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti.

7.2 - Nel caso di specie, il disciplinare predisposto dall'Anas ha puntualmente individuato le condizioni al cui ricorrere l'offerta sarebbe stata sottoposta a verifica di anomalia, richiedendo il verificarsi congiunto di tre presupposti (superamento dei cinque sesti dei punteggi tecnico ed economico; oneri aziendali della sicurezza inferiori alla soglia parametrica; costo della manodopera inferiore a quello posto a base di gara).

Tali condizioni, integranti un autovincolo procedimentale per la stazione appaltante, non si sono nella specie realizzate. In assenza dei presupposti tipizzati dalla legge di gara, non sussisteva un obbligo giuridico di attivazione del subprocedimento; né emergono dagli atti ulteriori elementi specifici tali da rendere l'offerta, prima facie, sospetta di anomalia.

7.3 - In particolare, deve escludersi che i costi delle migliori tecniche proposte dall'aggiudicatario incidano sulla corretta determinazione dei costi della manodopera

rilevanti ai fini della verifica di congruità (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 5 giugno 2020, n. 3573).

Il disciplinare di gara (par. 16.2), nel regolare la “Valutazione delle migliorie offerte”, stabiliva espressamente che:

- le migliorie sono a completo onere del concorrente;
- non devono avere alcuna valorizzazione economica nell’offerta tecnica;
- la loro esecuzione è rimessa agli ordini della Direzione lavori in fase esecutiva.

La legge di gara ha così operato una netta separazione tra le lavorazioni oggetto del progetto posto a base di gara – sulle quali l’amministrazione ha compiuto la propria stima preventiva dei costi, ivi compresi quelli della manodopera – e gli interventi migliorativi, che costituiscono un *quid pluris* liberamente offerto dal concorrente al solo fine di conseguire un punteggio tecnico più elevato.

Le opere migliorative non integrano prestazioni necessarie per l’esecuzione dell’appalto, ma obbligazioni ulteriori, assunte su base volontaria e prive di autonoma remunerazione. Esse, pertanto, non possono alterare il parametro di raffronto utilizzato dall’amministrazione per la verifica della congruità del costo della manodopera, parametro che resta circoscritto alle lavorazioni essenziali considerate nella base d’asta.

Diversamente opinando, si finirebbe per sovrapporre grandezze eterogenee, ponendo a confronto il costo della manodopera stimato dall’amministrazione con riferimento al progetto posto a base di gara e un costo complessivo comprensivo di interventi ulteriori, estranei alla stima originaria.

La verifica di congruità deve invece essere condotta su grandezze omogenee, raffrontando i costi dichiarati dai concorrenti con quelli stimati dall’amministrazione per le medesime lavorazioni poste a base di gara, in un’ottica di coerenza comparativa e di tutela effettiva dei minimi retributivi.

8 - Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso deve essere pertanto respinto.

9 - La complessità e peculiarità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Giuseppe Grauso, Primo Referendario

Giulia La Malfa, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Giulia La Malfa

IL PRESIDENTE

Francesco Mele

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.