Pubblicato il 11/04/2025

N. 07201/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03596/2025 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 per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3596 del 2025, proposto da MFR Segnaletica s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B111140028, rappresentata e difesa dall'avvocato Ferdinando Ciancio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autostrade per l'Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Gentile e Giovanna Fersurella, con domicilio eletto presso lo studio Massimo Gentile in Roma, via Sebino n. 29 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Infravie s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio D'Agostino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Cicas s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e

difesa dagli avvocati Stefano Genovese e Giuseppe De Carlo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

del provvedimento di aggiudicazione a favore del RTI Infravie reso noto mediante comunicazione ai sensi dell'art. 90, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 36/2023, del 17 febbraio 2025, della procedura di Accordo quadro di lavori ("AQ"), Tender n. 70364, del Lotto N. 06 – Direzione DT7 – Tronco di Pescara - CIG N. B111140028, e di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale anche non conosciuto e per la declaratoria di inefficacia ex art. 121, comma 2, cod.proc.amm. dell'accordo quadro e dei contratti attuativi nelle more eventualmente stipulati tra Autostrade ed il RTI Infravie con espressa dichiarazione del RTI MFR di disponibilità al subentro;

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Infravie s.r.l., di Cicas s.r.l. e di Autostrade per l'Italia s.p.a.;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatrice nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2025 la dott.ssa Marianna Scali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. In ordine ai fatti di causa occorre premettere quanto segue.
Con bando di gara pubblicato in data 13 maggio 2024 la società Autostrade per l'Italia s.p.a. (di seguito, per brevità, solo ASPI) ha indetto una procedura aperta finalizzata alla sottoscrizione di un accordo quadro per l'affidamento dei lavori di manutenzione della segnaletica orizzontale e dei piedritti delle gallerie lungo l'intera rete autostradale di competenza delle Direzioni di Tronco II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX di ASPI.
Il lotto 6, oggetto dell'odierno ricorso, riguarda i lavori di manutenzione delle tratte della Direzione DT7 tronco di Pescara, per un importo complessivo a

base di gara di € 15.910.000,00 (di cui € 3.660.000,00 per oneri della sicurezza), compresi i costi della manodopera stimati in € 1.797.146,00.

Hanno presentato offerta per il lotto 6, tra gli altri, MFR Segnaletica s.r.l. (di seguito MFR) e il RTI Infravie-Cicas.

All'esito della fase di valutazione delle offerte e di verifica della documentazione amministrativa, il RTI Infravie-Cicas è risultato primo in graduatoria, immediatamente seguito dalla Società ricorrente. Con provvedimento del 17 febbraio 2025 è stata disposta l'aggiudicazione del lotto 6 a favore del RTI Infravie-Cicas.

2. Con il presente gravame MFR ha agito per l'annullamento dell'aggiudicazione e il subentro, in proprio favore, nell'affidamento, previa concessione della tutela cautelare, sulla base di tre motivi di ricorso, come di seguito rubricati.

"*I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 11, D.Lgs. 36/2023, del par. 3, 10, 16 (punto 20), 17 e 22 del Disciplinare di gara. Art. 72 r.d. n. 827/1924.Carenza dei presupposti, difetto di motivazione e di istruttoria – Violazione e falsa applicazione del 4° comma dell'art. 17 del d.lgs. 36 del 2023 – Offerta plurima, alternativa*";

"*II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 31 dell'allegato I.7 al d.lgs n. 36 del 2023. Eccesso di potere per carente istruttoria, travisamento dei fatti. Difetto assoluto di motivazione. Illogicità manifesta*";

"*III. In subordine. Violazione e falsa applicazione dell'art. 110 del d.lgs n. 36 del 2023. 31 dell'allegato I.7 al d.lgs n. 36 del 2023 (applicabile ratione temporis) – Esclusione eccesso di potere per carente istruttoria, travisamento dei fatti. difetto assoluto di motivazione. illogicità manifesta. — omesso avvio del procedimento di anomalia. Carenza dei presupposti, difetto di motivazione e di istruttoria*".

3. Si sono costituiti per resistere al gravame ASPI, Infravie s.r.l e Cicas s.r.l.

4. Alla camera di consiglio del 9 aprile 2025 il Collegio ha dato avviso della possibile definizione della controversia ai sensi dell'articolo 60 cod. proc. amm. e la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso è infondato e ciò esime il Collegio dal motivare in ordine all'infondatezza delle eccezioni in rito sollevate dalla difesa di Cicas s.r.l.

6. Con il primo motivo, parte ricorrente deduce la "*violazione delle previsioni di legge (art. 11 del Codice) nonché del disciplinare*", perché l'ATI Infravie, nel rendere la dichiarazione in tema di CCNL da applicare al personale dipendente da impiegare nell'attività oggetto dell'appalto, avrebbe "*adottato una modalità non contemplata dalla legge e che conduce ad esiti del tutto illogici e irrazionali e tali da non poter essere in alcun modo sanati*". In particolare, l'offerta sarebbe inammissibile e, dunque, l'RTI Infravie-Cicas avrebbe dovuto essere escluso, per aver calcolato i costi della manodopera facendo applicazione del CCNL usualmente utilizzato nell'esercizio della propria attività d'impresa (quello dei metalmeccanici), anziché quello individuato dalla stazione appaltante nella *lex specialis* (quello del settore edile) e per aver presentato "*un'offerta plurima e alternativa e/o comunque indeterminata e irregolare*".

6.1. Ai fini dello scrutinio del motivo di ricorso si rende necessario richiamare, per quanto di interesse, il quadro normativo di riferimento.

L'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023 recante il codice dei contratti pubblici stabilisce che: "*al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro*".

La stessa norma prosegue poi precisando quanto segue:

- "*Nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre di cui all'articolo 17, comma 2 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, in conformità al comma 1 e all'allegato I.01*" (comma 2);

- "*in presenza di prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie, qualora le relative attività siano differenti da quelle prevalenti oggetto dell'appalto o della concessione e si riferiscano, per una soglia pari o superiore al 30 per cento, alla medesima categoria omogenea di attività, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano altresì nei*

documenti di cui al comma 2 il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro" (comma 2 bis);

- "*nei casi di cui ai commi 2 e 2-bis, gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente*" (comma 3);

- "*nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110 in conformità all'allegato I.01*" (comma 4).

In ossequio a tali coordinate interpretative il disciplinare di gara dettava le seguenti prescrizioni:

- par. 3, p. 12: "*Ai sensi dell'art. 11, comma 1 del D.lgs 31 marzo 2023, n. 361, il contratto collettivo applicato è: quello per i lavoratori dipendenti delle imprese edili.*";

- par. 10, p. 22, in tema di "REQUISITI DI PARTECIPAZIONE E/O CONDIZIONI DI ESECUZIONE": "*L'aggiudicatario è tenuto a garantire l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale (o dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore) nella declaratoria di ciascun lotto di cui al paragrafo 3, oppure di un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto*";

- par. 16.1., p. 30, il concorrente nella domanda di partecipazione deve dichiarare di: "*20) di applicare il CCNL indicato dalla Stazione Appaltante o altro CCNL equivalente, con l'indicazione del relativo codice alfanumerico unico di cui all'articolo 16 quater del decreto-legge 76/20*";

- par. 17, titolato "CONTENUTO DELLA BUSTA B – OFFERTA TECNICA": "*L'operatore economico inserisce per ogni singolo lotto la documentazione*

relativa all'offerta tecnica nella Piattaforma, compilando ciascun campo dedicato all'interno della busta digitale Tecnica, a pena di inammissibilità dell'offerta. [...]. In considerazione dell'applicazione dell'inversione procedimentale, allega una dichiarazione, da rendere ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, in cui indica il CCNL applicato. (…) *Qualora adotti un CCNL diverso da quello indicato al paragrafo 3 del presente Disciplinare, inserisce nel suddetto documento la dichiarazione di equivalenze delle tutele e l'eventuale documentazione probatoria sulla equivalenza del proprio CCNL nella sezione della piattaforma relativa all'offerta tecnica*".

6.2. Nel caso di specie è accaduto che l'ATI Infravie ha dichiarato, sia in sede di domanda di partecipazione, sia in sede di offerta tecnica, "*di applicare al proprio personale il CCNL METALMECCANICO – (C064 INFRAVIE S.R.L. e C011 CICAS S.R.L.), ma di impegnarsi in caso di aggiudicazione ad applicare il CCNL indicato al paragrafo 3 del Disciplinare di gara nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata*".

È opinione del Collegio che, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, la dichiarazione resa dal raggruppamento aggiudicatario della gara sia chiara ed inequivocabile, atteso che, con essa il RTI Infravie:

- ha reso noto di applicare ai propri dipendenti il CCNL Metalmeccanico;
- si è impegnata, "*in caso di aggiudicazione della gara*" ed ai fini dell'esecuzione delle relative prestazioni, "*ad applicare il CCNL indicato al paragrafo 3 del disciplinare di gara*" (i.e. quello per i lavoratori dipendenti delle imprese edili).

Ciò, del resto, del tutto coerentemente al modello di domanda di partecipazione posto a base di gara, il quale consentiva agli operatori economici di indicare il contratto collettivo attualmente applicato nonché di optare per un contratto collettivo differente nella successiva fase di esecuzione del contratto.

Le considerazioni di cui sopra non sono suscettibili di essere inficiate dalla circostanza segnalata da parte ricorrente secondo cui, nella prima colonna della tabella di esposizione dei costi della manodopera, l'ATI Infravie abbia indicato, in luogo del CCNL edile, quello metalmeccanico; contratto

quest'ultimo che - sempre a detta della ricorrente - "*reca importi per costo orario del lavoro sensibilmente più bassi rispetto a quello edile*".

Deve anzitutto evidenziarsi che il disciplinare di gara, all'art. 18, prevedeva che la busta digitale "C – Offerta Economica" dovesse contenere, *inter alia*, la stima dei costi della manodopera secondo le informazioni contenute nell'allegato "*VOA_W_04 Tabella costi manodopera*" e che detto allegato venisse utilizzato esclusivamente "*al fine di consentire alla Stazione Appaltante di verificare in capo al concorrente primo in graduatoria, prima dell'aggiudicazione e relativamente ai costi della manodopera, il rispetto di quanto previsto all'articolo 110, comma 5, lettera d) del d.lgs. 36/2023 ovvero che il costo del personale non sia inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13 del d.lgs. 36/2023*".

Ciò premesso va rilevato che l'importo complessivo del costo della manodopera riportato dal raggruppamento aggiudicatario nella predetta tabella è pari ad € 7.548.784,00 e, dunque, è superiore a quello specificato da ASPI in sede di disciplinare di gara, ammontante, per il lotto 6, ad € 7.539.749,00. Nessun dubbio può, dunque, sussistere sulla congruenza di detto costo, essendo, per l'appunto, maggiore di quello stimato da ASPI.

Ne deriva l'infondatezza del primo motivo di ricorso in tutte le sue prospettazioni.

7. Con il secondo motivo, MFR invoca l'esclusione dell'RTI aggiudicatario in quanto:

- quest'ultimo non avrebbe indicato, all'interno della propria offerta, l'incidenza delle spese generali come richiesto dalla legge di gara;

- anche a voler ritenere che l'importo delle spese generali sia quello di euro € 49.000,00 indicato come costi di gestione voce "c*) – spese per la sicurezza nell'ambito delle spese generali*", siffatto valore, in quanto – in tesi - macroscopicamente irrisorio, renderebbe l'offerta inammissibile e insostenibile ai sensi dell'art. 31 dell'allegato I.7 al d.lgs. n. 36 del 2023 secondo cui il prezzo d'appalto deve contemplare una "*percentuale variabile tra il*

13 e il 17 per cento, a seconda della importanza, della natura, della durata e di particolari esigenze dell'intervento, per spese generali".

A fondamento di quest'ultima doglianza parte ricorrente osserva che, nell'ambito del computo delle spese generali dovrebbero essere anche contemplati i costi per le trasferte degli operai nonché per le migliorie. Avuto riguardo al CCNL di riferimento (edile) e/o comunque a un CCNL che presenti tutele equivalenti, non si comprenderebbe come il RTI Infravie, a fronte dell'esiguo importo esposto (pari a circa € 49.000,00), intenda allocare tali spese di trasferta, ineludibili per la tipologia dei lavori (su scala, peraltro, interregionale).

7.1. Ai fini dello scrutinio del motivo di ricorso è opportuno ricordare che l'articolo 108, comma 9, del codice dei contratti pubblici prevede che l'operatore economico deve indicare nell'offerta economica "*i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*".

Coerentemente a tale regola, il paragrafo 18 del disciplinare di gara prevedeva che ciascun concorrente indicasse nell'offerta economica "*la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro*", compilando ed allegando anche il documento "*VOA_W_03_Tabella Spese generali*".

Come precisato al medesimo paragrafo 18, relativamente al predetto allegato, «*è ritenuta a pena di esclusione solamente la mancata compilazione dei campi di cui alla sezione "C – Costi di gestione", voce "c) – spese per la sicurezza nell'ambito delle spese generali"; pertanto, la mancata e/o incompleta compilazione dei restanti campi dell'allegato non sarà ritenuta fattispecie di esclusione dalla gara*».

L'ATI Infravie, in applicazione di quanto previsto dal bando, ha indicato nella propria offerta economica i costi aziendali relativi alla salute e alla sicurezza sui luoghi di lavoro (quantificati in € 49.450,00), allegando il documento "*VOA_W_03_Tabella Spese generali*", compilato nella "*sezione "C – Costi di gestione", voce "c) – spese per la sicurezza nell'ambito delle spese generali*", dal quale si evince un ammontare di detti costi pari a quello indicato in offerta.

La circostanza che il RTI Infravie non abbia indicato l'ammontare complessivo delle spese generali non può dunque determinare l'esclusione dello stesso dalla gara, in quanto ciò che era richiesto a pena di esclusione dalla *lex specialis* era solo l'indicazione delle spese per la sicurezza, prescrizione cui parte ricorrente ha pacificamente adempiuto.

A supporto di tale conclusione, inoltre, va richiamato l'insegnamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui "*la mancata indicazione delle spese generali non costituisce, di per sé, elemento idoneo ad inficiare la valutazione della Commissione di gara di complessiva attendibilità dell'offerta dell'aggiudicataria*" (T.a.r. Campania-Napoli, sez. I, 27 aprile 2021, n. 2746; ID, sez. III, 10 agosto 2020, n. 3553; conformi in tal senso Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2011, n. 1401).

7.2. Parimenti prive di fondamento sono le considerazioni svolte da parte ricorrente circa una presunta inadeguatezza delle spese generali. Dette contestazioni sono, difatti, fondate sul presupposto secondo cui l'importo di € 49.450,00 indicato dall'aggiudicataria in sede di offerta e nella tabella VOA_W_03 sia quello delle spese generali complessive dell'appalto, laddove invece l'importo indicato afferisce esclusivamente ai costi della sicurezza aziendali e, dunque, costituisce solo una parte delle spese generali della commessa. Ne deriva l'assoluta inconferenza dei richiami operati dalla ricorrente alle spese di trasferta e agli oneri correlati alle migliorie offerte in gara, considerato che dette voci non hanno nulla a che vedere con gli oneri di sicurezza aziendali.

8. Con il terzo motivo, la ricorrente, in via subordinata, deduce come "*l'aggiudicazione debba comunque essere annullata posto che quanto rappresentato nei precedenti motivi palesa la totale omissione da parte della stazione appaltante di ogni più elementare (e dovuta, date le circostanze) verifica circa la regolarità, sostenibilità e serietà dell'offerta*".

Secondo la ricorrente, stante il tenore della dichiarazione sul CCNL applicato e la mancata indicazione dell'incidenza delle spese generali sul prezzo

dell'appalto, la stazione appaltante avrebbe dovuto sottoporre l'offerta del RTI aggiudicatario a verifica di congruità.

Le considerazioni espresse in relazione ai primi due motivi di ricorso possono essere spese anche per respingere il motivo in esame.

Va solo aggiunto, quanto alla tesi di parte ricorrente secondo cui sarebbe stato necessario attivare il procedimento di verifica dell'anomalia, che la stessa si presenta infondata alla luce del contenuto dell'art. 23 del disciplinare, il quale, richiamando espressamente l'articolo 110 del codice dei contratti pubblici, prevede che "*sono considerate anormalmente basse le offerte rispetto alle quali i punteggi dell'offerta tecnica e di quella economica siano pari o superiori contemporaneamente ai 9/10 dei rispettivi punteggi massimi previsti dal presente disciplinare*".

La verifica di anomalia avrebbe, dunque, dovuto essere attivata qualora un concorrente avesse ottenuto sia un punteggio pari o superiore a 63 per l'offerta tecnica, sia un punteggio pari o superiore a 27 per l'offerta economica.

Il RTI aggiudicatario ha, viceversa, ottenuto un punteggio sull'offerta tecnica pari a 63,41 e un punteggio di 23,73 per l'offerta economica; non essendo state superate le soglie per entrambe le offerte, del tutto legittimamente non è stata attivata la verifica di anomalia.

9. Alla luce di quanto precede il ricorso va respinto.

10. La peculiarità della questione trattata 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.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Marianna Scali, Primo Referendario, Estensore

Giulia La Malfa, Referendario

L'ESTENSORE
Marianna Scali

IL PRESIDENTE
Francesco Mele

IL SEGRETARIO