

Pubblicato il 18/12/2023

**N. 10886/2023REG.PROV.COLL.**  
**N. 01756/2023 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1756 del 2023,  
proposto da

Società Matarrese s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in  
relazione alla procedura CIG 8733157D21, rappresentata e difesa dagli  
avvocati Luigi D'Ambrosio, Gianluigi Pellegrino, con domicilio digitale come  
da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato  
Gianluigi Pellegrino in Roma, corso del Rinascimento 11;

*contro*

il Consorzio di Bonifica Montana del Gargano, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Arcangelo  
Guzzo, Claudio Martino, con domicilio digitale come da PEC Registri di  
Giustizia;

*nei confronti*

di General Service Group S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro  
tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Cancrini, Ernesto Sticchi  
Damiani, Saverio Sticchi Damiani, Francesco Vagnucci, con domicilio digitale

come da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Arturo Cancrini in Roma, piazza San Bernardo n. 101;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia- Bari (Sezione Terza), 27 gennaio 2023, n. 178;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio di Bonifica Montana del Gargano e di General Service Group S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2023 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Pellegrino, Guzzo, Nunziata su delega di Cancrini, Sticchi Damiani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso integrato da motivi aggiunti la società Matarrese s.p.a. ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo per la Puglia- sede di Bari l'aggiudicazione a favore della General Service Group S.r.l. (di seguito *GSG*) della procedura di gara bandita il 21 giugno 2021 dal Consorzio di Bonifica Montana del Gargano per l'affidamento dei lavori concernenti la realizzazione di una *“rete di acquedotti minori nel comprensorio del Consorzio di Bonifica Montana del Gargano con l'utilizzo di risorse idriche locali. Schema Sud 2° lotto – ulteriore estendimento”*, per un importo complessivo di € 9.737.456,50, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

2. La ricorrente ha lamentato, in particolare, l'omessa verifica della congruità del costo della manodopera, ai sensi dell'art. 95 comma 10 del d.lgs. 50/2016, e, con motivi aggiunti di ricorso, ha contestato la legittimità dell'*“attestazione di avvenuta verifica ex art. 95 del D. Lgs 50/16”* di congruità dei costi della manodopera, così come posta in essere dal Rup in data 24 giugno 2022, ovvero dichiaratamente ad *“efficacia sanante”* di tale omesso adempimento

prescritto *ex lege*, asserendo che il Rup avrebbe rinunciato ad acquisire i necessari elementi (numero di dipendenti impiegati e ore lavorate, sulla base della organizzazione di impresa della aggiudicataria e nel rispetto della volontà negoziale dalla stessa espressa) utili a verificare realmente il costo della manodopera, così sostituendosi all'aggiudicataria.

In dettaglio, la ricorrente ha censurato l'effettuazione della verifica di congruità dei costi della manodopera sulla base di generiche asserzioni e mere presunzioni da parte del Rup, al di fuori di un contraddittorio con la ditta aggiudicataria.

2.1. Ulteriore profilo di criticità si è ravvisato nella possibilità, ancora una volta ritenuta dal Rup, di applicare il CCNL Metalmeccanici, in luogo di quello del settore edile, con ricadute negative sui minimi salariali inderogabili.

2.2. La ricorrente invocava altresì tutela risarcitoria in forma specifica o, in subordine, per equivalente.

3. A seguito del rigetto dell'istanza cautelare da parte del Tribunale amministrativo con ordinanza confermata dal Consiglio di Stato (cfr. ordinanza Sez. V, n. 4571 del 16 settembre 2022) la stazione appaltante ha stipulato il contratto d'appalto con l'aggiudicataria General Service Group s.r.l. in data 05.08.2022, provvedendo, il 9.9.2022, alla consegna dei lavori.

4. Con la sentenza in epigrafe indicata, nella resistenza del Consorzio e della controinteressata, il T.a.r. ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, alla luce delle argomentazioni già compendiate in sede cautelare, rilevando, in particolare, come la verifica asseritamente omessa sia stata effettuata concludendosi con positiva attestazione di congruità del costo della manodopera sulla base di una valutazione discrezionale non manifestamente illogica e irrazionale, e che il contratto collettivo nazionale applicato dalla ditta aggiudicataria è coerente con l'oggetto dell'appalto.

5. Di tale sentenza la società ricorrente domanda la riforma con il presente appello, affidato a quattro motivi di doglianza. Ripropone anche la domanda

di risarcimento in forma specifica, con subentro nell'esecuzione dell'appalto, previa declaratoria di inefficacia del contratto stipulato.

5.1. Resistono all'appello il Consorzio di Bonifica e la ditta aggiudicataria.

5.2. L'istanza cautelare è stata abbinata al merito sull'accordo delle parti, le quali, in vista dell'udienza di discussione, hanno ulteriormente illustrato, con memorie e repliche, le rispettive tesi difensive.

5.3. All'udienza dell'11 maggio 2023, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

1. L'appello ripropone solo alcune delle doglianze formulate in primo grado e, segnatamente, quelle di cui al primo motivo del ricorso introduttivo e ai due ricorsi per motivi aggiunti.

Con tali doglianze, qui reiterate, la società Matarrese ha censurato l'omessa verifica, da parte della stazione appaltante, dei costi della manodopera indicati dall'aggiudicataria e l'applicazione da parte di quest'ultima di un CCNL non pertinente con l'oggetto dell'appalto (primo motivo del ricorso introduttivo), mentre con le doglianze articolate con i motivi aggiunti si è soffermata sulla presunta carenza della verifica poi svolta dal Rup, contestando altresì la coerenza dei costi della manodopera di GSG rispetto agli altri concorrenti e la correttezza dei tempi di manutenzione.

2. La sentenza appellata ha respinto le riassunte doglianze sulla base dei seguenti essenziali passaggi argomentativi.

2.1. Innanzitutto ha ritenuto infondato il primo motivo di ricorso per non aver la ricorrente indicato le ragioni in forza delle quali debbano ritenersi insufficienti i costi della manodopera esposti dalla controinteressata, ritenendo che non sussiste alcuna violazione degli artt. 95, comma 10, e 97, comma 5, lett. d), del d.lgs. n. 50/2016: tanto alla stregua dell'indirizzo giurisprudenziale secondo cui non può ritenersi inficiata l'aggiudicazione sulla base del mero rilievo formale della mancata verifica della congruità dei costi della manodopera, non supportata dal corrispondente rilievo sostanziale della insufficienza e inadeguatezza di tali costi.

Nel caso di specie, i costi esposti dall'aggiudicataria sono, invece, adeguati e finanche maggiori di quelli previsti in progetto; la verifica è stata compiuta (come da attestazione di avvenuta verifica di cui al verbale del 14 giugno 2022) e il RUP ha ritenuto congrui i costi indicati da GSG sul rilievo per cui le migliorie offerte nella soluzione progettuale proposta non determinano maggiorazioni dell'importo per manodopera.

2.2. Quanto alle censure relative al contratto collettivo applicabile all'appalto per cui è causa, il Tribunale ha ritenuto che il CCNL Metalmeccanici, dichiaratamente applicato dalla controinteressata GSG, sia pertinente alle lavorazioni oggetto dell'appalto (concernente la realizzazione un impianto di trasporto e distribuzione dell'acqua), tanto più che la *lex specialis* non prevedeva obbligatoriamente l'applicazione del diverso contratto indicato dalla ricorrente (*i.e.* il CCNL Edilizia); sicché a fronte di un'attività oggetto di appalto astrattamente riconducibile a più opzioni (come ammesso dalla stessa ricorrente, il 35,04% della lavorazioni attiene al settore metalmeccanica) sono applicabili al caso in esame entrambi i contratti collettivi nazionali.

2.3. La sentenza impugnata ha poi respinto il primo ricorso per motivi aggiunti, incentrato sul rilievo che la verifica dei costi della manodopera sarebbe stata effettuata solo dopo l'aggiudicazione: ha difatti ritenuto che, anche a non voler riconoscere valenza ricognitiva al verbale di avvenuta verifica, l'amministrazione ben poteva integrare il procedimento, ponendo in essere l'adempimento mancante. La verifica in parola doveva, quindi, ritenersi legittimamente compiuta dal RUP, sicché il vizio denunciato era insussistente e, comunque, poteva ritenersi sanato.

Né sussiste, secondo il primo giudice, il lamentato difetto di istruttoria: i costi della manodopera esposti dall'aggiudicataria sono comunque congrui, sufficienti a coprire la totalità delle lavorazioni, inclusa l'offerta migliorativa, e finanche superiori a quelli indicati nel progetto (la cui adeguatezza non è stata contestata dalla ricorrente né da altre imprese concorrenti), oltre a essere non dissimili da quelli indicati dalla stessa ricorrente, che ha indicato costi di poco

superiori, mentre le altre concorrenti hanno indicato costi persino inferiori a quelli di progetto.

Le migliorie offerte non incidono sui costi della manodopera perché la quasi totalità delle stesse riguarda le caratteristiche dei materiali ma a parità di tempi di realizzazione. Non era, pertanto, necessario richiedere all'impresa l'acquisizione di ulteriori elementi istruttori e documentali.

2.4. Il T.a.r. ha infine ritenuto infondati i secondi motivi aggiunti con cui si è sostenuto che la verifica era stata condotta sulla base della sola progettazione a base di gara, senza considerare gli elementi dell'offerta.

3. Coi motivi proposti l'appello contesta le sopra riportate statuizioni.

3.1. In particolare, col primo motivo l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui, pur riconoscendo che il concorrente debba applicare un contratto collettivo appropriato rispetto all'oggetto dell'appalto, ha poi ritenuto ammissibile un'offerta - quale è quella aggiudicataria - che preveda di applicare il contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici, in luogo del CCNL Edilizia, a fronte di un appalto avente ad oggetto lavorazioni riconducibili per il 64,96 % al settore dell'edilizia e concernenti, solo in via residuale e accessoria all'oggetto principale dell'affidamento, aspetti impiantistici.

3.2. Con il secondo motivo l'appellante critica le statuizioni di prime cure che hanno respinto le doglianze volte a censurare l'omessa verifica di congruità del costo della manodopera indicato dalla controinteressata da parte della stazione appaltante e poi la successiva verifica "in sanatoria" operata dal RUP dopo l'aggiudicazione.

Nel disattendere tali censure sul rilievo per cui parte ricorrente avrebbe dovuto fornire anche elementi dimostrativi della concreta inadeguatezza dei costi della manodopera, il Tribunale non si sarebbe infatti avveduto che la società ricorrente non ha lamentato la mera carenza di verifica della congruità del costo della manodopera, avendo invece censurato anche le illegittime

modalità con cui la stessa sarebbe stata effettuata, sulla scorta cioè di mere congetture operate dal RUP e, per di più, modificando l'offerta della GSG.

3.3. Con il terzo motivo di gravame, la società appellante contesta la sentenza per aver erroneamente condiviso le argomentazioni delle resistenti, che avrebbe acriticamente recepito, ritenendo legittime le valutazioni svolte nel merito dal RUP in relazione al costo della manodopera, senza peraltro avvedersi dell'integrazione in sede processuale della motivazione del provvedimento impugnato.

Per converso, il Rup, facendo riferimento ad argomenti di cui non vi è traccia nell'offerta dell'aggiudicataria (quale sarebbe *"la parità dei tempi di realizzazione"* per le migliori offerte) non avrebbe considerato il maggior costo della manodopera per la posa delle tubazioni in ghisa offerte dall'aggiudicataria (di gran lunga superiori rispetto ai costi stimati per la posa in opera delle tubazioni in *pead*).

Sarebbe dimostrato, in base a quanto esposto nella stessa progettazione a base di gara, che i tempi di posa delle tubazioni in ghisa offerte richiedono un maggior tempo per il montaggio rispetto a quelle indicate in progetto e, quindi, un maggior impegno di manodopera. I costi per la manodopera relativi alla posa delle due tipologie di tubazioni divergerebbero, infatti, sensibilmente (la posa delle condotte in ghisa sferoidale offerte da GSG costa almeno il doppio della posa delle condotte in *pead* di progetto); il che avrebbe determinato una consistente sottostima (pari a € 53.615,00) dei costi della manodopera, così come valutati dal RUP, che non troverebbe copertura nell'importo del costo della manodopera complessivamente indicato dall'aggiudicataria.

La verifica condotta dal Consorzio di Bonifica sarebbe quindi astratta, ipotetica, meramente virtuale e del tutto sganciata da una concreta ed effettiva valutazione dei costi della manodopera.

3.4. Col quarto motivo di appello la società Matarrese censura la sentenza nella parte in cui ritiene coerente il costo della manodopera della GSG

rispetto agli altri concorrenti, asserendo l'erroneità della statuizione secondo cui l'importo indicato dalla stazione appaltante in sede progettuale per la copertura dei costi della manodopera sarebbe in concreto sufficiente e rispettoso dei parametri di legge, come emergerebbe *“anche dalla circostanza per cui ben quattro delle sette imprese partecipanti alla gara hanno indicato nella rispettiva offerta economica un costo della manodopera assai prossimo a quello previsto in progetto dal Consorzio di Bonifica”*.

Secondo l'appellante si tratterebbe di un argomento tautologico, inidoneo a dimostrare alcunché in ordine al costo della manodopera indicato dalla controinteressata, la cui congruità andava valutata autonomamente, alla luce della specifica offerta presentata dalla concorrente sulla base della propria peculiare organizzazione, comprensiva delle relative migliorie.

Inoltre, sempre con tale mezzo si contesta la correttezza dei tempi di manutenzione nell'ambito del piano di manutenzione delle opere (tavola 26 della progettazione a base di gara), sostenendo che le valutazioni operate dal RUP modificherebbero le originarie stime e previsioni, costituendo mere deduzioni di quest'ultimo sostitutive della volontà espressa dalla controinteressata, la quale, invece, nella propria offerta nulla ha indicato sulla quantità oraria di risorse dedicate alla manutenzione, per cui il RUP, nel verificare la congruità dei costi della manodopera, avrebbe integrato e manipolato l'offerta tecnica dell'aggiudicataria.

4. L'appello è infondato, non meritando la sentenza impugnata le critiche che le sono rivolte.

5. Non sono, innanzitutto, condivisibili le doglianze articolate col primo motivo di gravame.

5.1. È consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui l'applicazione di un determinato contratto collettivo non può essere imposta dalla *lex specialis* di gara alle imprese concorrenti quale requisito di partecipazione né l'applicazione di un determinato contratto collettivo anziché di un altro può essere a priori sanzionata dalla stazione appaltante con l'esclusione,



determinando, in sé, l'inammissibilità dell'offerta (cfr. Cons. Stato, III, V, 15 marzo 2021, n. 2168; Cons. Stato, III, 2 marzo 2017, n. 975; 9 dicembre 2015, n. 5597).

Pertanto, non rientra nella discrezionalità dell'amministrazione appaltante quella di esigere dagli operatori economici, ai fini della partecipazione alla gara, un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro, tanto più qualora una o più tipologie di contratti collettivi possano anche solo astrattamente adattarsi alle prestazioni oggetto del servizio da affidare (Consiglio di Stato sez. V, 23 luglio 2018, n.4443).

5.2. A tali principi, pertinenti alla fattispecie, si è conformata la sentenza appellata.

5.3. Infatti la sentenza - richiamate correttamente le conclusioni raggiunte dalle pronunce di questo Consiglio di Stato (Sez. III, 15 marzo 2021, n. 2168 e Sez. V, 11 gennaio 2022, n. 199) secondo cui l'applicazione di un determinato collettivo rientri nella libertà negoziale delle parti di modo che la legge di gara non può certamente vincolare con obbligo presidiato da sanzione espulsiva i concorrenti all'applicazione di un determinato contratto collettivo in luogo di un altro (Cons. Stato, Sez, V, 6 agosto 2019, n. 5575) e, a un tempo, hanno chiarito come tale libertà negoziale non è però assoluta, ma incontra il limite logico, prima ancora che giuridico, della necessaria coerenza tra il contratto che si intende applicare e l'oggetto dell'appalto - ha ritenuto altrettanto correttamente che se, per un verso, nel caso di specie deve escludersi, per il contenuto delle prestazioni oggetto di affidamento, che ci fosse un unico CCNL applicabile dall'impresa concorrente, tant'è che in nessun documento di gara era richiesta, men che mai a pena di esclusione, l'applicazione di uno specifico CCNL, per altro verso nemmeno è dubitabile che il contratto dichiaratamente applicato dalla GSG (e in riferimento al quale quest'ultima ha formulato l'offerta di gara) è pertinente all'oggetto dell'appalto.

5.4. Quanto al primo profilo, assume anzitutto rilievo la circostanza che la *lex specialis* non prevedesse obbligatoriamente l'applicazione del CCNL Edilizia,

limitandosi a stabilire che il concorrente doveva dichiarare *“di applicare il CCNL del settore (indicare sede e matricola)”* (disciplinare di gara, pag. 5), lett. j).

5.5. Tanto evidenziato, deve, pertanto, rilevarsi che correttamente la sentenza appellata ha ritenuto recessivo il dato meramente quantitativo delle lavorazioni riconducibili al settore dell'edilizia. Trattasi, infatti, di dato ex se inidoneo ad imporre agli operatori economici l'applicazione di un determinato CCNL in luogo di un altro, alla luce del condivisibile rilievo per cui, considerato il quadro complessivo delle lavorazioni dedotte in contratto, nel caso in esame sono plurime le tipologie contrattuali (*i.e.* CCNL Edilizia o CCNL Metalmeccanici) che possono astrattamente adattarsi alle prestazioni oggetto dell'appalto da affidare.

5.6. Infatti, i lavori hanno a oggetto la realizzazione di una rete di acquedotti minori, come si evince dalla relazione generale di progetto in cui sono elencati gli interventi compresi nel progetto esecutivo in argomento, riportati per esteso dalla sentenza appellata.

Si tratta, in particolare, di appalto concernente la realizzazione di un impianto di distribuzione d'acqua a rete, in cui ai fini della individuazione dell'oggetto del contratto rileva, al pari delle lavorazioni edilizie, anche la componente impiantistica, relativa alle forniture idrauliche (tubazioni) ed elettromeccaniche, come pure risulta dal computo metrico.

5.7. Ebbene, il CCNL Metalmeccanici si riferisce, tra gli altri, agli stabilimenti metalmeccanici, tra cui rientrano, *“A titolo indicativo ed esemplificativo (...) qualora abbiano i requisiti previsti nelle definizioni di cui sopra, i seguenti stabilimenti, imprese e cantieri per: (...) - attività di progettazione, fornitura, installazione, gestione e manutenzione ed ogni attività accessoria e sussidiaria alla realizzazione di quanto elencato comprese le opere di assistenza edili, la logistica, ed i trasporti di: > Impianti e reti di trasporto e distribuzione dei fluidi; > Impianti ecologici, trattamento acque e rifiuti”*.

5.8. Pertanto, essendo pacifico che l'appalto per cui è causa ha ad oggetto l'affidamento dei lavori per la realizzazione di un impianto di *‘trasporto e distribuzione’* dell'acqua (ivi incluse le necessarie opere edili), deve concludersi

che il CCNL Metalmeccanici, che riguarda anche i cantieri per attività relative agli impianti e reti di trasporto e distribuzione dei fluidi nonché di trattamento delle acque, contratto collettivo che l'offerta aggiudicataria ha previsto di applicare, è conferente alle prestazioni dedotte in contratto.

5.9. Né sovverte le condivisibili conclusioni cui è pervenuto il primo giudice l'ulteriore argomento dell'appellante secondo cui sarebbe invece decisivo che il Rup abbia applicato in sede di verifica "postuma" della congruità del costo della manodopera i valori unitari del CCNL edilizia (cfr. ricorso in appello pag. 11), in quanto desumere da tale profilo che *"quest'ultimo contratto sia il solo applicabile alla gara di cui si discute"* costituirebbe un salto logico, contraddetto dalle sopra esposte considerazioni e dal tenore delle relative previsioni della *lex specialis*, che demandano alla libertà imprenditoriale dei concorrenti l'individuazione del CCNL di settore da applicare all'appalto in oggetto.

Nel caso in esame, per quanto sopra esposto, la libertà imprenditoriale di scelta del contratto collettivo applicabile non si è illegittimamente o irragionevolmente estrinsecata, in quanto, a fronte di un appalto avente a oggetto anche lavorazioni impiantistiche, non residuali né accessorie, come sostiene parte appellante, ma egualmente strumentali alla complessiva realizzazione dell'opera (costituita da una rete acquedottistica), anche il CCNL dichiaratamente applicato dall'aggiudicataria GSG è da ritenersi coerente con l'oggetto dell'appalto.

La sentenza va, dunque, confermata laddove ha ritenuto che nella fattispecie in esame può dirsi osservato da GSG il vincolo cogente di coerenza funzionale tra CCNL applicato (Metalmeccanici) e l'oggetto dell'appalto (come desumibile dalla Relazione generale di progetto), vincolo direttamente posto nel precetto mutuabile dall'art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016.

6. È infondato anche il secondo motivo di appello con cui si contesta la sentenza per aver respinto le censure proposte avverso la verifica della congruità del costo della manodopera svolta dal Rup.

6.1. Al riguardo la sentenza appellata ha anzitutto premesso che:

- in vista della camera di consiglio per la trattazione cautelare la stazione appaltante depositava agli atti del giudizio in data 25.6.2022 l'“*attestazione di avvenuta verifica ex art. 95 del d. lgs. 50/16*” del 24.6.2022, con cui il RUP dava atto di aver svolto l'attività di verifica della congruità dei costi della manodopera ai sensi dell'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/2016;
- successivamente, in data 22.7.2022, il Consorzio di Bonifica depositava gli allegati alla “*attestazione di avvenuta verifica ex art. 95 del d. lgs 50/2016*”, producendo in giudizio la “*tabella di incidenza manodopera Manutenzione Ordinaria*” e il “*riepilogo dei costi della manodopera*”;
- la società ricorrente impugnava tali atti rispettivamente con i primi e i secondi motivi aggiunti, censurando, sotto vari profili, la verifica dei costi della manodopera eseguita *ex post* dal Rup, in particolare per “*violazione degli artt. 95, comma 10, 97, comma 5, lett. d), 23, comma 16 dlgs n. 50/2016*”, per violazione del principio della *par condicio* e dell'autovincolo ed eccesso di potere *sub specie* di difetto di istruttoria, contraddittorietà, travisamento, illogicità manifesta e disparità di trattamento.

6.2. Ciò premesso, in primo luogo la sentenza appellata ha correttamente escluso, respingendo le corrispondenti censure (articolate con il primo motivo del ricorso introduttivo e integrate coi motivi aggiunti), che la mancata formalizzazione della verifica di congruità dei costi della manodopera indicati dalla prima classificata GSG possa di per sé comportare l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

6.3. Infatti, come bene rilevato dal primo giudice, nella logica di un giudizio focalizzato sulla conformazione del rapporto amministrativo e, quindi, sull'idoneità dell'atto al perseguimento dello scopo legalmente tipizzato, il provvedimento di aggiudicazione non può ritenersi affetto da un vizio invalidante per ragioni meramente formali, non supportate dal corrispondente rilievo sostanziale dell'effettiva insufficienza di tali costi.

6.3.1. In particolare, secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza, l'aggiudicazione di un appalto si palesa illegittima ove l'aggiudicatario non

abbia, nella sua offerta, indicato i costi di manodopera, ovvero ove tali costi siano inferiori ai minimi salariali stabiliti, ciò assurgendo alla natura di vizio invalidante, non ascrivibile al novero delle mere irregolarità.

6.3.2. Pertanto, come condivisibilmente osservato dalla sentenza appellata, per censurare utilmente l'aggiudicazione impugnata per il profilo dei costi di manodopera indicati dall'operatore aggiudicatario, parte ricorrente avrebbe dovuto contestarne la sufficienza, eventualmente supportando tale contestazione con la prova della loro omessa verifica da parte della commissione di gara; di contro, non è sufficiente a invalidare l'aggiudicazione la mera mancata formalizzazione di tale controllo, in assenza di qualsiasi deduzione (supportata da elementi di prova) sul fatto che tale errore abbia prodotto conseguenze sostanziali.

6.4. Su queste basi il Tribunale, rilevato come, per un verso, la controinteressata aveva indicato nella propria offerta economica in € 1.880,947,20 il costo complessivo della manodopera e che, per altro verso, la ricorrente non ne aveva contestato la sufficienza né aveva indicato concretamente le ragioni in ordine all'asserita inadeguatezza del relativo importo, neanche a seguito del deposito dell'attestazione di avvenuta verifica da parte del RUP, ha correttamente respinto la censura concernente l'omessa verifica del costo della manodopera.

6.5. La sentenza di prime cure ha così correttamente applicato i consolidati principi della giurisprudenza amministrativa secondo cui se, da un lato, l'aggiudicazione definitiva della gara deve far presumere che la procedura di verifica della congruità dei costi della manodopera riportati nell'offerta dell'aggiudicatario si sia conclusa positivamente ancorché in assenza di documentazione specifica o di una relazione sul punto (Cons, Stato, V, 30.09.2020, n. 5735; delibera ANAC n. 892 del 17.10.2018), dall'altro l'esistenza di meri profili di irregolarità formale che non abbiano prodotto effetti sostanziali sul contenuto dell'atto non può di per sé determinare l'annullamento dell'aggiudicazione.

6.5.1. Nel caso di specie, la condotta della stazione appaltante non era, dunque, illegittima in quanto la successiva formalizzazione degli esiti della verifica della congruità dei costi della manodopera già effettuata positivamente da parte della stazione appaltante non ha prodotto conseguenze sostanziali che possano irrimediabilmente inficiare il provvedimento di aggiudicazione, il cui annullamento avrebbe pertanto comportato, quale effetto conformativo, la mera rimessione alla stazione appaltante per l'espletamento di un'attività di verifica già svolta.

In particolare, con riguardo a quest'ultimo profilo la sentenza appellata ha condivisibilmente osservato, nel disattendere la prima doglianza del ricorso per motivi aggiunti (cfr. paragrafo 4.2 della motivazione), che l'eventuale pronuncia di accoglimento in relazione all'omessa verifica- *ante* aggiudicazione- del costo della manodopera indicato dalla controinteressata GSG nell'offerta avrebbe l'esclusivo effetto di *“imporre alla stazione appaltante la reiterazione del procedimento a partire dal segmento (asseritamente) omesso ossia appunto a partire dalla verifica dei costi della manodopera ante aggiudicazione”*: vale a dire esattamente quanto risulta già effettuato dal Consorzio di Bonifica sia sotto il profilo della “ricognizione” di un'attività accertativa già svolta, sia comunque in punto di svolgimento all'attualità, e con efficacia sanante, della verifica asseritamente omessa.

6.5.2. Il carattere meramente formale della doglianza ha poi correttamente indotto il primo giudice a ritenere infondata anche l'ulteriore doglianza con cui la società ricorrente ha sostenuto l'illegittimità dell'aggiudicazione disposta dal Consiglio di Amministrazione del Consorzio in quanto asseritamente adottata in assenza assoluta di qualsivoglia verifica dei costi della manodopera. Infatti, valgono anche a tale riguardo le precedenti considerazioni per cui il procedimento di verifica dei detti costi è stato effettuato e poi anche formalizzato dalla stazione appaltante, scaturendo in un atto formale del RUP, conclusivo, con esito positivo, della procedura di verifica, in ragione

dell'osservanza, nell'offerta della GSG, dell'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/2016.

6.6. Contrariamente a quanto sostiene l'appellante, la sentenza non si è poi arrestata a tali statuizioni, ma si è ampiamente soffermata sulla valutazione dei costi della manodopera svolta dalla stazione appaltante, come da verbale contenente l'attestazione di avvenuta verifica redatto dal RUP in data 24.6.2022 e impugnato in primo grado con ricorso per motivi aggiunti, concludendo quindi che *“risulta pienamente attestata la sufficienza del costo della manodopera indicato nella offerta economica dalla GSG”*.

Nell'esame della seconda doglianza dei motivi aggiunti (qui reiterata con il terzo motivo di appello), il primo giudice ha anche adeguatamente esternato le ragioni per cui ha ritenuto di non condividere la critica al merito della valutazione operata dal Consorzio, prevalentemente incentrata sull'assenza di *“una istruttoria volta alla verifica in concreto dei costi della manodopera”*.

6.6.1. In particolare, per quanto in questa sede rileva in relazione alle critiche rivolte in tal senso alla sentenza anche col secondo motivo di appello, la sentenza impugnata ha correttamente rilevato come il RUP, nell'anzidetto verbale (con cui ha dato atto della avvenuta verifica dei costi della manodopera anteriormente alla aggiudicazione e, in ogni caso, ha fatto luogo a verifica all'attualità con esito positivo), ha attestato la sufficienza del dato indicato dalla GSG e quindi il rispetto di quanto previsto dall'art. 97, comma 5, lett. d) d.lgs. n. 50/2016 sulla base di puntuali e oggettive considerazioni, così di seguito riassumibili:

- il progetto offerto da GSG prevede un costo dichiarato della manodopera pari a € 1.880.947,20 maggiore rispetto al costo previsto nel progetto a base di gara (€1.814.265,78) di € 66.681,42, che può dare copertura ai maggiori oneri per manodopera da sostenersi in rapporto alle migliori proposte, per come dettagliatamente quantificati;
- le migliori offerte nella soluzione proposta da General Service Group non determinano maggiorazioni dell'importo per manodopera, riguardando, per la

quasi totalità, le caratteristiche dei materiali, ma a parità di tempi di realizzazione;

- il sistema integrato di gestione e manutenzione offerto da GSG è basato sull'elaborato *"Tavola 26 – Piano di Manutenzione"* del progetto esecutivo posto a base di gara su cui, per la manutenzione ordinaria, si è calcolato un impegno lavorativo per il quadriennio di 1.500 ore lavorative di personale *"specializzato"* e 664 ore di personale *"comune"* con un costo totale di € 58.594,00, elaborato sulla base delle vigenti tabelle ministeriali, mentre per la manutenzione straordinaria, anche in funzione della esperienza acquisita sugli impianti già in esercizio, si è calcolato un impegno di 40 ore per un importo (sempre determinato con le suddette tabelle ministeriali) di € 1.143,00, per un totale di € 59.737,00, quale costo complessivo della manodopera relativo alla miglioria proposta (manutenzione ordinaria e straordinaria per un quadriennio) che trova copertura nell'eccedenza di costo prevista dall'aggiudicataria rispetto al costo della manodopera previsto nel progetto a base di gara;

- nello specifico, l'aver l'impresa indicato di applicare il CCNL Metalmeccanici non determina uno scostamento rilevante dei dati sopra esposti, prevedendo tale contratto un costo medio annuo inferiore a quello derivante dall'applicazione del CCNL imprese edili;

- la totalità delle lavorazioni previste nell'offerta della GSG trova copertura, quanto al costo della manodopera per le opere oggetto di gara e per la manutenzione, nella previsione del medesimo importo di progetto e - quanto all'eccedenza di manodopera richiesta per le lavorazioni previste nell'offerta migliorativa - nel maggior importo come sopra indicato;

- l'analisi in esame, compiuta sulla base di elementi oggettivi e immodificabili già in possesso del RUP, non ha richiesto l'acquisizione di ulteriori elementi di valutazione in contraddittorio con l'impresa.

6.7. Orbene, le sopra indicate argomentazioni compendiate nel verbale di verifica, i cui contenuti sono stati testualmente riportati dalla sentenza impugnata, non sono scalfiti dalle deduzioni che, per certi versi



inammissibilmente come eccepito dal Consorzio di bonifica e dall'aggiudicataria e comunque infondatamente per quanto ritiene il Collegio, parte appellante propone in questa sede.

In particolare, le argomentazioni dell'appellante volte a confutare le valutazioni del RUP (formulate in sede di proposizione sia del secondo che del terzo motivo di appello) riguardano essenzialmente: *a)* la mancata acquisizione dei dati in contraddittorio con l'impresa (quanto a numero e qualifiche del personale da impiegare e alla relativa organizzazione del cantiere; *b)* l'omessa esplicitazione della consistenza della *"quasi totalità delle migliori"* che non inciderebbe sul costo della manodopera; *c)* l'insufficienza della constatata parità dei tempi di realizzazione affinché resti invariata l'incidenza della manodopera; *d)* l'inidoneità del costo della manodopera posto nel progetto a base di gara a fungere quale parametro per la valutazione della congruità del costo della manodopera che andrebbe invece rapportato alle migliorie proposte e alle figure professionali in concreto utilizzate da ciascuna impresa concorrente; *e)* la modifica dell'offerta aggiudicataria in sede di verifica di congruità stante l'erronea considerazione da parte del RUP nell'elaborazione dei propri calcoli sia del personale *"specializzato"* che di quello *"comune"*, mentre la GSG avrebbe dichiarato nel progetto offerto di mettere a disposizione per il quadriennio di manutenzione *"risorse umane qualificate e specializzate"*; *f)* l'astratta previsione da parte del RUP del monte orario per le manutenzioni che non terrebbe conto delle migliorie offerte; *g)* l'applicazione nei calcoli da parte del RUP del CCNL imprese edili a fronte della dichiarazione dell'aggiudicataria di applicare il CCNL Metalmeccanici.

6.8. Tali rilievi sono complessivamente infondati per le ragioni di seguito esposte.

6.8.1. In primo luogo, deve rilevarsi che nella verifica di congruità dei costi della manodopera ex artt. 95, comma 10 e 97, comma 5, lett. d) del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici), non è stabilito l'obbligo del contraddittorio con l'impresa.

Infatti, la verifica demandata alla stazione appaltante in forza del combinato disposto delle norme sopra citate attiene esclusivamente al rispetto dei minimi salariali retributivi, così come indicati nelle apposite tabelle ministeriali di cui all'art. 23, comma 16, del decreto legislativo n. 50 del 2016, per cui essa non dà luogo ad un sub procedimento di verifica di anomalia dell'offerta che tende a indagare la serietà e affidabilità dell'offerta nel suo complesso.

Nel caso di specie la verifica contestata si è, dunque, limitata all'accertamento della conformità del costo della manodopera dichiarato dall'impresa ai minimi retributivi indicati dalle tabelle ministeriali, senza che venga in questione alcuna valutazione tecnica sull'adeguatezza degli oneri di manodopera rispetto alle attività da eseguire, che è propria di un giudizio di anomalia dell'offerta.

Pertanto, tale verifica ben può essere condotta dal RUP se in possesso, come nella specie, di tutti gli elementi necessari, senza che occorra promuovere un apposito sub-procedimento, acquisendo giustificativi dall'impresa come, invece, accade nella diversa ipotesi della valutazione di anomalia.

6.8.2. In secondo luogo, l'appellante non ha fornito alcuna prova neanche a livello indiziario che dimostri che le migliorie previste nell'offerta dell'aggiudicataria avrebbero potuto avere un'incidenza in concreto sul costo della manodopera, determinando uno scostamento non trascurabile del costo della manodopera dai valori indicati nelle tabelle ministeriali, essendosi limitata a censurare la mancata attivazione di un contraddittorio con l'offerente.

È rimasto dunque, sostanzialmente, privo di adeguata confutazione, nei noti limiti entro i quali può esplicarsi un siffatto apprezzamento sulle valutazioni tecnico discrezionali della stazione appaltante qual è quella concernente la verifica di congruità del costo della manodopera, la ragionevole considerazione secondo cui in assenza di migliorie incidenti sui tempi di lavorazione- le migliorie offerte nella soluzione proposta da GSG riguardano, per la quasi totalità, le caratteristiche dei materiali, ma a parità di tempi di

realizzazione- il monte orario lavorativo necessario per l'esecuzione delle prestazioni resta sostanzialmente invariato.

6.8.3. In terzo luogo, non è suscettibile di positivo apprezzamento neanche l'ulteriore argomento speso dall'appellante concernente l'asserita modifica dell'offerta per la considerazione in sede di verifica del costo della manodopera sia del personale *“specializzato”* che di quello *“comune”*.

Infatti, è decisivo quanto osservato dal tribunale in merito agli oneri della manutenzione circa il fatto che *“la sostituzione dell'operaio comune con quello qualificato, conservando lo stesso numero di ore lavorative, determina un incremento di costo - calcolato sulla base delle tabelle ministeriali - pari ad € 1.799,00”*, trattandosi quindi di un importo del tutto trascurabile e comunque ampiamente coperto dal maggior importo indicato dalla GSG nella propria offerta rispetto all'importo di progetto.

6.8.4. Anche la doglianza concernente il contratto collettivo applicato dall'aggiudicataria non fornisce alcun elemento idoneo a sovvertire la verifica effettuata dalla stazione appaltante ove si consideri che il costo della manodopera considerato nel progetto di gara è stato calcolato sulla base delle tabelle del costo orario degli operai dipendenti delle imprese edili e che la GSG, con scelta legittima per quanto esposto nell'esame del primo motivo di appello, ha dichiarato di applicare il CCNL metalmeccanici, che prevede un costo medio orario inferiore.

6.8.5. Inoltre, la verifica di congruità del costo della manodopera svolta dalla stazione appaltante non ha comportato alcuna inammissibile modifica dell'aggiudicataria: la distinzione nell'elaborazione dei calcoli effettuati tra personale *“comune”* e personale *“specializzato”* discende ragionevolmente dal fatto che il Rup abbia pacificamente applicato in sede di verifica della congruità del costo della manodopera i valori unitari del CCNL edilizia che prevede tale classificazione, non contemplata invece dal CCNL applicato dall'aggiudicataria e sulla base della quale la medesima ha, come si è detto, legittimamente formulato l'offerta in gara.

Tanto ha portato a una differenza di prezzo esigua che non vale a rendere incongrua l'offerta sotto il profilo esaminato e, ancor meno, a mettere in discussione, modificandoli, gli impegni negoziali assunti nella proposta progettuale dall'aggiudicataria quanto all'adeguatezza, idoneità e qualificazione del personale che sarà utilizzato nell'esecuzione dell'appalto.

6.9. In definitiva, non trova riscontro nella documentazione di causa l'articolata doglianza dell'appellante incentrata sull'asserito deficit istruttorio in cui sarebbe incorsa la stazione appaltante per aver fondato le proprie valutazioni su mere e ipotetiche congetture operate direttamente dal RUP, sulla base di dati non esaminati in contraddittorio con l'aggiudicataria.

6.9.1. Al contrario, come affermato dalla sentenza impugnata, con statuizioni basate su una puntuale disamina degli atti di causa e non confutate dall'appellante, i dati e gli elementi esposti nella verifica effettuata dalla stazione appaltante emergono tutti dalla documentazione di progetto e di gara (non scaturiscono, cioè, da ulteriori accertamenti, da acquisizioni documentali o da valutazioni amministrative successive al ricorso introduttivo del giudizio) e dimostrano la piena correttezza dell'operato del RUP e dell'analisi dal medesimo compiuta, senza dover fare ricorso all'acquisizione di ulteriori elementi istruttori da richiedersi all'impresa relativamente alla congruità del costo della manodopera indicato.

Né tanto meno può ritenersi che la verifica effettuata abbia comportato la modifica dell'offerta aggiudicataria e degli impegni negoziali ivi assunti.

6.9.2. Vanno, dunque, confermate le statuizioni di prime cure in quanto i motivi di doglianza non sovvertono il complessivo apprezzamento di intrinseca logicità e ragionevolezza delle valutazioni sottese alla verifica effettuata dalla stazione appaltante, in assenza di elementi che dimostrino l'inadeguatezza del costo complessivo della manodopera indicato in offerta dall'aggiudicataria.

7. Nè merita accoglimento il terzo motivo di appello.

7.1. Già si è evidenziato che il responsabile unico del procedimento nella censurata “*attestazione di avvenuta verifica ex art. 95 del d.lgs. 50/2016*” legittimamente ha dato atto della avvenuta verifica dei costi della manodopera anteriormente alla aggiudicazione e, in ogni caso, fa luogo a verifica all’attualità con esito positivo, attestando la sufficienza del dato indicato dalla GSG e quindi il rispetto di quanto previsto dall’art. 97, comma 5, lettera d) del Codice dei Contratti, secondo il disposto di cui all’art. 95 comma 10 del medesimo Codice.

7.2. Ciò premesso, deve ritenersi che la sentenza appellata ha dato correttamente rilievo all’indicazione nell’offerta economica dell’aggiudicataria di un costo della manodopera di importo superiore a quello stimato nel progetto posto a base di gara, pari a € 1.814.265,78, e al fatto che tale importo sia stato determinato nel rispetto dei parametri di legge.

7.3. Assunta questa premessa (*i.e.* il rispetto dell’art. 23, comma 16, d.lgs. 50/2016 nella determinazione del costo complessivo della manodopera indicato nel progetto a base di gara), adeguatamente comprovata dal Consorzio di Bonifica (si veda quanto riportato a pag. 22 della relazione generale di progetto in cui si dà conto di come siano stati calcolati i prezzi unitari delle varie categorie di lavoro) e non specificamente contestata dalla società appellante, le valutazioni del RUP sono poi logicamente conseguenziali e comunque non irragionevoli.

7.3. Infatti, è in ragione delle descritte premesse che il RUP ha conseguentemente dato atto che la totalità delle lavorazioni previste nell’offerta della GSG trova copertura, quanto al costo della manodopera per le opere oggetto di gara per come previste nell’offerta migliorativa, nella previsione del medesimo importo di progetto e – quanto all’eccedenza di manodopera richiesta per la manutenzione, parimenti prevista nell’offerta migliorativa – nel maggior importo di € 66.681,42 (costituente la differenza per eccesso tra il costo della manodopera indicato in progetto e il costo della manodopera indicato dalla GSG).

7.4. Nel caso in esame, il RUP, nel proprio elaborato, partendo dal presupposto che il costo della manodopera indicato da GSG è superiore a quello di progetto, che le varianti migliorative dell'offerta tecnica presentata non determinano scostamenti (in aumento) del costo della manodopera e che l'attività di manutenzione post collaudo (pure ricompresa nell'offerta migliorativa) è comunque coperta dall'eccedenza tra il costo indicato in offerta e il costo di progetto, ha quindi fornito specifica ed adeguata motivazione in merito alle conclusioni raggiunte, che, come correttamente ritenuto dal primo giudice, non presentano aspetti contrastanti con quei canoni di *"ragionevolezza, coerenza e attendibilità"* in presenza dei quali è precluso al giudice *"sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato"* (Cons. Stato, V, 28 marzo 2022, n. 2269).

7.5. La decisione impugnata ha poi correttamente ritenuto indimostrata l'asserita insufficienza del costo della manodopera indicato in offerta dalla GSG.

7.6. Infatti, alle convincenti argomentazioni poste a fondamento della verifica effettuata dalla stazione appaltante parte appellante oppone, come già nel giudizio di primo grado, mere indimostrate asserzioni circa il fatto che le migliorie proposte dall'aggiudicataria richiederebbero tempi di lavorazione assai più elevati rispetto alle opere di progetto, senza evidenziare profili di irragionevolezza delle valutazioni di merito compiute dalla stazione appaltante.

7.7. Per converso, il raffronto tra le lavorazioni di progetto e quelle dell'offerta migliorativa dell'aggiudicataria operata nell'ambito del terzo motivo di gravame non consente di addivenire ad esiti diversi rispetto a quelli raggiunti dalla stazione appaltante.

7.7.1. Più in particolare, anche il principale aspetto su cui è incentrata la doglianza in esame, relativa ai tempi di posa in opera delle tubature in ghisa offerte da GSG rispetto a quelle di progetto, è stato oggetto di specifica valutazione da parte del RUP e, quindi, ritenuto influente nel complessivo

giudizio di congruità con approfondite argomentazioni, rimaste prive di una sostanziale confutazione ad opera dell'appellante.

Infatti, al di là di quanto evidenziato dal Consorzio sulla correttezza della voce di prezzario considerata dalla società Matarrese (ossia quella relativa alla ghisa DN 150 e non alla ghisa DN 100 che è quella che l'impresa aggiudicataria ha offerto) e alle differenze sostanziali che a tale inesattezza conseguirebbero, è assorbente al riguardo quanto rileva la sentenza impugnata circa il fatto che le considerazioni tecniche espresse nell'ambito della specifica attività valutativa compiuta dalla stazione appaltante non risultano smentite dalle censure proposte.

7.8. In dettaglio, il RUP ha compiutamente illustrato le ragioni per cui anche la sostituzione delle tubazioni in *pead* con altre in ghisa sferoidale, che costituisce la miglioria più significativa offerta da GSG, non influisce sull'incidenza, quindi sul costo, della manodopera, atteso che, a fronte di una maggiore cura nella posa in opera delle tubazioni in ghisa, corrisponde un minor tempo di connessione delle tubazioni, da eseguire a mezzo saldatura per il *pead* - tempo determinato direttamente dalla saldatrice automatica in relazione ai parametri tra diametro e spessore della tubazione - e ad incastro su guarnizione per la ghisa. Anzi, secondo il RUP, per i diametri in uso si può oggettivamente stimare un minor tempo complessivo di posa in opera per le tubazioni in ghisa sferoidale.

Per converso, a tali valutazioni tecnico discrezionali, in cui non si ravvisano profili di irrazionalità o manifesta erroneità, l'appellante pretende di sostituire un proprio personale giudizio, costituente espressione di mero soggettivo dissenso.

7.9. Inoltre, deve osservarsi che le argomentazioni del Consorzio di Bonifica richiamate dalla sentenza appellata circa modalità e tempi di posa delle tubazioni costituiscono deduzioni difensive volte a confutare i motivi di censura proposti, dimostrando la correttezza dell'operato della stazione appaltante, senza tradursi in un'inammissibile integrazione postuma in sede

processuale della motivazione del provvedimento impugnato, come assume parte appellante.

8. Sono altresì infondate le doglianze di cui al quarto motivo di gravame.

8.1. Quanto alla prima parte del motivo concernente la coerenza dei costi della manodopera di GSG rispetto ad altri concorrenti, il Collegio ritiene che l'argomento dell'appellante secondo cui il raffronto fra offerte differenti non è indicativo al fine di dimostrare la congruità di una di esse (dovendo la verifica di congruità di un'offerta esser condotta con esclusivo riguardo agli elementi costitutivi dell'offerta analizzata ed alla capacità dell'impresa - tenuto conto della propria organizzazione aziendale- di eseguire le prestazioni contrattuali al prezzo proposto) non sovverte il condivisibile ragionamento del primo giudice.

8.2. Infatti, risulta dagli atti di causa che il costo della manodopera è stato determinato dai progettisti nel rispetto dei parametri di legge e che tale indicazione contenuta nel progetto posto a base di gara non è stata censurata da nessun operatore economico partecipante alla gara (*premessa maggiore*), per cui, considerato altresì che l'appellante ha indicato in offerta, quale costo della manodopera, un importo superiore alla stima di progetto, offrendo al contempo nella propria soluzione progettuale migliorie che non determinano maggiorazioni dell'importo della manodopera rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante (*premessa minore*), deve ritenersi, quale conclusione logicamente necessaria, la congruità del costo della manodopera indicato dall'aggiudicataria.

8.3. Pertanto, le ulteriori precisazioni della sentenza sui costi della manodopera indicati nelle proprie offerte dai vari concorrenti, ivi inclusa la stessa società ricorrente, la quale, a sua volta, non ha indicato un importo sensibilmente maggiore rispetto a quello di progetto (con una differenza non particolarmente significativa, pari ad appena il 4,5% del costo totale indicato), non sottendono alcun ragionamento tautologico né dissimulano un inammissibile confronto comparativo tra offerte, avulso dalla concreta



considerazione della specifica offerta comprensiva delle migliorie proposte dall'aggiudicataria, come viceversa sostiene parte appellante.

8.4. Si tratta, infatti, di argomentazioni ulteriori, correttamente utilizzate dalla sentenza a dimostrazione che l'importo indicato dalla stazione appaltante in progetto era rispettoso dei parametri di legge e sufficiente a coprire il costo del lavoro necessario per l'esecuzione delle opere, premessa da cui logicamente discende la congruità di un costo indicato dall'aggiudicataria per un importo addirittura superiore, a fronte di un'offerta migliorativa che non incide sul costo del lavoro.

8.4.1. Sotto altro profilo, il costo della manodopera previsto dal progetto posto a base di gara, la cui congruità non è stata contestata dall'appellante né dagli altri partecipanti alla gara, costituisce certamente valido parametro valutativo ai fini della verifica di congruità del costo della manodopera indicato nell'offerta, tanto più una volta che sia verificato, come nella specie, che le migliorie previste dall'operatore economico non incidono sul costo del lavoro ovvero hanno un'incidenza coperta dal costo dichiarato.

8.5. In definitiva, è l'insieme dei dati esposti dalla concorrente e desumibili dalla documentazione di gara, non già la mera comparazione delle quotazioni indicate nelle rispettive offerte dai vari concorrenti e, tanto meno, l'astratta considerazione del costo del lavoro quantificato in sede progettuale, che porta a un giudizio di complessiva congruità del costo della manodopera esposto nella specifica offerta dell'aggiudicataria, sulla base di valutazioni che, come correttamente ritenuto dal primo giudice, sono risultato di una discrezionalità tecnica esercitata con modalità non irrazionali.

8.6. Anche gli ulteriori rilievi dell'appellante sulla correttezza dei tempi di manutenzione non sono suscettibili di positivo apprezzamento.

8.7. Al riguardo va anzitutto chiarito che l'aggiudicataria ha dichiarato di offrire quale miglioria il sistema integrato di gestione e manutenzione sulla base dell'elaborato "*Tavola 26 – Piano di Manutenzione*" del progetto esecutivo posto a base di gara (cfr. pag. 29 della relazione illustrativa di offerta).

Sulla scorta dei pertinenti elementi progettuali e delle correlate occorrenze di manodopera il RUP ha dunque svolto la verifica del costo della manodopera per l'attività di manutenzione proposta dall'offerente.

8.7.1. Al riguardo la sentenza appellata, con statuizioni meritevoli di conferma, ha quindi osservato che i dati esposti negli allegati al verbale del RUP del 24.6.2022 altro non sono che lo sviluppo 'in tabella' del costo della manodopera dell'attività di manutenzione prevista, determinata considerando il piano di manutenzione di progetto – che nella propria offerta GSG ha dichiarato che avrebbe applicato - per il periodo offerto dalla stessa GSG (ossia per un quadriennio), moltiplicata per il costo unitario, per come desumibile dalle tabelle ministeriali.

Si tratta, in altri termini, della semplice operazione matematica consistente nella moltiplicazione delle ore occorrenti per soddisfare il piano di manutenzione di progetto per il costo unitario della manodopera desumibile dalle tabelle ministeriali, il tutto per il periodo di tempo (quattro anni) offerto dalla GSG nella propria offerta migliorativa.

In tal modo si è correttamente esplicitato il costo complessivo della manodopera dell'offerta GSG per come desumibile dal piano di manutenzione di progetto, in rapporto al periodo di tempo offerto dall'aggiudicataria e al costo previsto dalle tabelle ministeriali.

8.7.2. Il dato che ne scaturisce quale costo complessivo della manodopera relativo alla miglioria proposta (manutenzione ordinaria e straordinaria per un quadriennio), ossia un totale di € 59.737,00, trova adeguata copertura, come si è detto, nell'eccedenza di costo prevista dall'aggiudicataria rispetto al costo della manodopera previsto nel progetto a base di gara.

8.8. Le condivisibili statuizioni di prime cure non sono scalfite dalle doglianze formulate.

8.8.1. In primo luogo, il RUP non ha errato nel considerare il piano di manutenzione di progetto che l'aggiudicataria nella propria offerta ha dichiarato di voler applicare, considerato che la società appellante non ha

provato neanche la sussistenza di elementi che comportino un sostanziale aggravio degli oneri di manutenzione in base alle previsioni dell'offerta migliorativa.

Al riguardo poi le appellate hanno altresì precisato che il sistema integrato di gestione e manutenzione di cui all'offerta migliorativa andrà a sostituire quello attualmente in uso al Consorzio di Bonifica e, comunque, il maggior costo per la manutenzione dello stesso potrà essere compensato dalle riduzioni di controlli che il sistema automatizzato provvederà ad effettuare negli impianti e lungo la rete.

8.9. Non è poi suscettibile di favorevole considerazione la censura relativa all'asserita erroneità dei calcoli effettuati in sede di verifica per avere l'offerta aggiudicataria previsto l'impiego di operai qualificati e non di operai comuni come considerato dal RUP in sede di verifica.

Si è già detto del riferimento operato nella relazione tecnica dell'aggiudicataria al dichiarato impiego, con riferimento al sistema di gestione e manutenzione dell'opera (predisposto sulla base dell'elaborato "*Tavola 26- Piano di manutenzione*" del progetto esecutivo a base di gara), di personale "*qualificato e specializzato*".

8.9.1. Al riguardo deve anche qui ribadirsi che la verifica di congruità effettuata dalla stazione appaltante, nella parte in cui utilizza la distinzione tra "*personale specializzato*" e "*comune*" – secondo la classificazione del CCNL Edilizia utilizzata dal RUP in sede di verifica - non comporta alcuna modifica degli impegni negoziali assunti dall'aggiudicataria nella propria offerta tecnica, quanto all'impiego di personale qualificato per l'esecuzione degli interventi di manutenzione proposti.

8.9.2. Ciò acclarato, in ogni caso anche tale censura non contiene alcuna specifica dimostrazione dell'asserita insufficienza del costo della manodopera indicato in offerta dalla GSG per la manutenzione proposta.

Infatti, in merito al calcolo degli oneri della manutenzione, il RUP ha evidenziato, nel proprio elaborato, che la sostituzione dell'operaio comune

con quello qualificato, conservando lo stesso numero di ore lavorative, determina un incremento di costo – calcolato sulla base delle tabelle ministeriali - pari a € 1.799,52.

Pertanto, data l'oggettiva esiguità dell'importo (comunque coperto dal maggior costo indicato dalla GSG nella propria offerta rispetto all'importo di progetto), il RUP ha ritenuto non irragionevolmente che l'utilizzo di manodopera specializzata da parte dell'aggiudicataria non determina alcuno scostamento rilevante ai fini della verifica di congruità del costo della manodopera indicato dall'offerente.

9. In conclusione, l'appello va respinto.

10. Sussistono giusti motivi, per la complessità delle questioni trattate, per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, 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 11 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Giovanni Grasso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Angela Rotondano**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Caringella**

## IL SEGRETARIO