



# DELIBERA N. 235

11 maggio 2022

## Oggetto

Istanza di parere congiunta (per adesione successiva) per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del d.lgs. 50/2016 presentata da RAI – Radio Televisione Italiana e Consorzio Progetto Multiservizi – Procedura aperta per l'affidamento del servizio di logistica integrata per il Centro di Produzione TV di Napoli – Base d'asta: 2.533.708,65 euro - S.A.: da RAI – Radio Televisione Italiana

**PREC 57/2022/S**

## Riferimenti normativi

D.lgs. n. 50 del 2016, art. 97, comma 5

## Parole chiave

**Offerta anormalmente bassa – Verifica di congruità – Modifica singole voci di costo**

## Massima

**Appalto pubblico – In genere – Scelta del contraente – Procedura – Gara – Offerte anomale – Verifica di Congruità – Modifica singole voci di costo – Ammissibilità – Limite – Immodificabilità offerta economica complessiva**

*E' ammissibile la modifica delle singole voci di costo in sede di verifica della congruità dell'offerta, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità originaria dell'offerta economica, nel rispetto del principio di immodificabilità, che presiede la logica della par condicio competitorum, sempre che la rimodulazione delle voci di costo sia adeguatamente motivata e non avvenga al solo scopo di "far quadrare i conti", ossia per assicurarsi che il prezzo complessivo offerto resti immutato ma siano superate le contestazioni.*

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza dell'11 maggio 2022

Vista l'istanza di parere acquisita al prot. n. 21998 del 24 marzo 2022, con la quale la stazione appaltante RAI – Radio Televisione Italiana (di seguito RAI) ha rappresentato di avere escluso dalla gara in epigrafe l'operatore economico aggiudicatario Consorzio Progetto Multiservizi (di seguito anche Consorzio) all'esito del sub-procedimento di verifica di anomalia dell'offerta, avendo ritenuto nel suo complesso l'offerta non affidabile e non congrua ai sensi dell'art. 97, comma 5, d.lgs. n. 50/2016, e ha chiesto all'Autorità di valutare la fondatezza



dell'istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione presentata dal Consorzio, tenendo anche conto che il Consorzio, nel corso del subprocedimento di verifica dell'anomalia, avrebbe modificato la propria offerta tecnica per renderla rispondente al Capitolato per ciò che concerne la metratura del magazzino messo a disposizione;

Visto l'avvio dell'istruttoria comunicato in data 31 marzo 2022 con nota prot. n. 23776;

Vista l'adesione all'istanza di parere ai sensi dell'art. 4, comma 3, del Regolamento in materia di precontenzioso, manifestata dal Consorzio Progetto Multiservizi tramite la compilazione dell'apposito modulo acquisito al prot. n. 24498 del 4 aprile 2022, e la memoria ad essa allegata nella quale il Consorzio ha contestato la fondatezza delle censure alla base dell'esclusione;

Visto l'oggetto del contratto, consistente nel servizio di logistica integrata per la produzione televisiva – manovalanza e trasporto e trasloco leggero e pesante - da e per le sedi del CPTV Rai di Napoli, le redazioni e altri insediamenti Rai all'interno del CPTV e le sedi di società fornitrici e le location esterne ubicate nella provincia di Napoli, per la durata di due anni con facoltà di rinnovo per ulteriori 12 mesi (Cfr. Capitolato tecnico, artt. 2, 3 e 4);

Viste le tipologie di servizi richiesti, costituite da "servizi a canone", la cui erogazione presenta caratteristiche di continuità o periodicità che ne rendono possibile la pianificazione a medio-lungo termine, "servizi a modulo", ciascuno di durata non inferiore alle 4 ore, la cui erogazione non presenta le caratteristiche di continuità e/o periodicità proprie dei servizi a canone, "servizi a richiesta/straordinari", erogati su richiesta o comunque a fronte di necessità/opportunità legate al verificarsi di un particolare evento (Cfr. Capitolato tecnico, artt. 4.4, 4.5 e 4.6). I servizi a canone possono essere prestati anche in giorni festivi. I servizi a modulo e a richiesta/straordinari possono essere richiesti nell'arco delle 24 ore 365/gg anno, festivi compresi, secondo la seguente presumibile distribuzione; 66,4% in giornate feriali e orario diurno, 16,6% in giornate feriali e orario notturno, 13,6% in giornate festive e orario diurno e 3,4% in giornate festive e orario notturno (Cfr. Capitolato tecnico, art. 4.9);

Vista l'offerta economica del Consorzio, recante un ribasso complessivo rispetto alla base d'asta del 31,03%, e, in particolare, i costi della manodopera quantificati, per anno, in euro 536.172,4, (per un totale di euro 1.608.517,2 nel triennio);

Visto il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, sviluppatosi attraverso tre richieste di giustificativi ex art. 97 d.lgs. n. 50/0216 e altrettante risposte dell'operatore economico aggiudicatario:

- I. nella prima nota, il Consorzio, ha quantificato e analizzato le singole voci concorrenti alla definizione del prezzo offerto (manodopera, oneri aziendali sicurezza, costi mezzi e attrezzature, spese generali e utile aziendale).

Con riferimento al costo della manodopera, il Consorzio ha chiarito di avere applicato i costi orari del settore pulizie CCNL Multiservizi aggiornati all'accordo sottoscritto il 9 luglio 2021, di avere tenuto conto di quanto previsto dalla legge di bilancio 2021, tramite la misura denominata "Decontribuzione sud", circa l'esonero, a certe condizioni, dal versamento di una percentuale (decrescente negli anni) dei contributi previdenziali dovuti e, in virtù dell'esperienza maturata in qualità di affidatario uscente del medesimo contratto, di non avere considerato, ai fini del calcolo del costo medio orario, i costi per le sostituzioni del personale assente (per ferie, permessi, formazione, ecc.), in quanto, tramite una corretta pianificazione dei servizi prestati, dette assenze possono essere coperte attraverso meccanismi di turnazione.

Ha quindi prodotto le tabelle ministeriali recanti il costo medio orario, rielaborate alla luce dei sopraindicati criteri (parziale esonero contributi ed espunzione ore sostituzioni), applicate per il calcolo del costo della manodopera, con riferimento ai tre livelli di operatori impiegati (II, III e IV



livello), per le ore diurne (costo orario medio II livello: 11,49), per le ore notturne (costo orario medio II livello: 13,64), per le ore festive (costo orario medio II livello: 16,88), per le ore festive/notturne (costo orario medio II livello: 19,57).

Infine, ha riepilogato il costo della manodopera preventivato per ciascuna tipologia di servizio in altrettante tabelle (servizi a canone euro 298.766,24; servizi a modulo euro 1.075.760,88; servizi a richiesta 219.214,37 e trasporti euro 14.775,7), specificando di avere previsto nella costruzione analitica dell'offerta un "fondo di accantonamento" sul costo attuale della manodopera, al fine di prevenire mutamenti e/o aumenti del costo della manodopera per eventuali aumenti contributivi, eventi morbosivi, infortuni, scatti di anzianità e premi di produttività;

- II. con la seconda nota, il Consorzio ha inteso riscontrare le richieste della stazione appaltante riguardanti: *a/* la comprova che il CCNL Multiservizi applicato sia il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e la zona nella quale si eseguono le prestazioni stipulato dalle associazioni più rappresentative ai sensi dell'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50/2016; *b/* la giustificazione dell'applicazione di costi medi di gran lunga inferiori rispetto a quelli delle tabelle ministeriali; *c/* il ricalcolo del costo dei servizi a moduli, per i quali non è stato tenuto conto che essi vengono svolti anche in orario notturno e festivo secondo la presumibile distribuzione oraria riportata nel Capitolato tecnico; *d/* il dettaglio dei costi della messa a disposizione del magazzino, della sicurezza aziendale, dei servizi di trasporto e delle proposte migliorative riportate nell'offerta tecnica.

Al riguardo, l'operatore economico ha:

- a/* rappresentato che il CCNL applicato riguarda profili professionali coerenti con i servizi messi a gara, come sarebbe anche comprovato dalla sua reiterata applicazione in servizi del medesimo tipo, ivi inclusi quelli attualmente prestati dal gestore uscente, senza alcuna contestazione da parte delle OOS;
- b/* sostenuto che il costo medio della manodopera indicato nelle tabelle ministeriali, diversamente dal trattamento minimo salariale stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva che è inderogabile, rappresenta un mero parametro di riferimento da cui è possibile discostarsi. Ha quindi ribadito che, nel caso di specie, le tabelle ministeriali sono state rimodulate tenendo conto dell'esonero parziale dai contributi e dell'espunzione delle 507 ore previste per le sostituzioni;
- c/* ricalcolato il costo del servizio a modulo, tenendo conto dei servizi svolti in orario notturno, ma non anche di quelli svolti in giorni festivi perché, attuando un modello di lavoro a turni, sarebbe possibile fruire del riposo settimanale in una giornata diversa dalla domenica e dunque i dipendenti che svolgono il proprio lavoro in giorni festivi hanno diritto ad una giornata di riposo compensativo equivalente alla festività infrasettimanale non goduta senza ulteriore aggravio di spesa. L'applicazione della tariffa notturna ha determinato un aumento del costo del servizio a modulo pari a euro 36.745,65, completamente assorbito dal fondo di accantonamento inizialmente appostato;
- d/* rappresentato che tutti i costi delle migliorie proposte sono contabilizzati all'interno della sezione spese generali con la sola eccezione dei costi del criterio PT 1a) (staff interno) ammontanti a euro 22.085,97 nel triennio di riferimento, assorbiti per intero dal fondo di accantonamento;

- III. nella terza nota, il Consorzio ha replicato ai rilievi ulteriormente sollevati dalla stazione appaltante riguardanti: *a/* la mancata contabilizzazione degli incrementi delle tariffe medie orarie previsti dal rinnovo del CCNL Multiservizi stipulato nel luglio 2021, a partire dal 2021 e fino al 2025; *b/* la comprova della riduzione del costo del lavoro derivante dalla possibilità di turnazione (tenendo conto di dati storici attendibili); *c/* per i servizi a modulo, l'indicazione della parte del CCNL che consente di non procedere al riconoscimento al lavoratore delle maggiorazioni per il lavoro prestato in giornata festiva; *d/* l'insufficienza della documentazione prodotta a comprova dei costi dei mezzi di trasporto; *e/* la non rispondenza della superficie del capannone locato come magazzino (450 mq) rispetto a quanto richiesto nel Capitolato tecnico (600 mq).



Al riguardo, il Consorzio ha:

- a) effettuato una nuova stima di tutti i costi della manodopera tenendo conto degli incrementi contrattuali, stabiliti con il rinnovo del CCNL Multiservizi, che interverranno annualmente durante il periodo contrattuale;
- b) rappresentato che, nel caso dei servizi a modulo e a richiesta, parte degli operatori risultano inattivi per periodi più o meno prolungati di tempo e i turni possono essere organizzati in modo tale che le maestranze fruiscano dei permessi e delle ferie a turno, durante tali periodi di inattività, senza pregiudizio per l'operatività e senza costi ulteriori per assicurare la relativa sostituzione. Le assenze imprevedibili (malattie e infortuni) possono essere gestite nell'ambito della turnazione attraverso la concessione di riposi compensativi al personale eventualmente chiamato a sopperire. A comprova vengono prodotti report mensili dell'ultimo trimestre ante Covid 19. L'operatore economico ha anche precisato che l'azzeramento dei costi per le sostituzioni (consentito dalla descritta organizzazione del lavoro in turni) si applica ai servizi a modulo e a richiesta ma non a quelli a canone, che tuttavia rappresentano solo il 18% delle prestazioni richieste. Per i servizi a canone, sulla base dei dati storici riferiti al contratto in corso, viene riferito che le ore annue non lavorate ammontano a 332, e sulla base di tale dato viene calcolato il nuovo costo medio del lavoro per detta tipologia di servizio, comprendente anche il costo delle sostituzioni per 332 giorni l'anno;
- c) chiarito che, per i servizi a modulo, l'art. 40 del CCNL Multiservizi prevede che, per i lavoratori che svolgono le loro prestazioni in 5 giornate lavorative settimanali, "è considerato giorno di riposo settimanale il secondo giorno di riposo", per cui nessuna maggiorazione sarebbe dovuta per chi svolge servizi di domenica mentre va effettivamente riconosciuta la maggiorazione festiva per il lavoro svolto durante le festività (diverse dalla domenica). Pertanto è stato calcolato che, scorporate le domeniche e le giornate festive già contabilizzate per i servizi a richiesta, le ore ulteriori da tenere in considerazione sarebbero solo 657,37, già conteggiate nelle nuove tabelle accluse alla nota;
- d) rappresentato che gli automezzi messi a disposizione per il trasporto sono già adibiti all'esecuzione di altri servizi di trasporto e di facchinaggio nel territorio comunale di riferimento, cosicché, in caso di aggiudicazione, il costo degli stessi non avrebbe alcuna incidenza aggiuntiva rispetto ai costi al momento sostenuti. Tali veicoli sono di proprietà delle consorziate, che li mettono gratuitamente a disposizione per effetto degli accordi consortili e delle finalità mutualistiche del Consorzio. L'esiguità delle ore di impiego di detti automezzi nel contratto in esame renderebbe, secondo l'operatore economico, impossibile calcolare dettagliatamente le voci di costo, che comunque sono ritenute ampiamente coperte dalla somma complessivamente appostata per il triennio (euro 12.879,67);
- e) prodotto una dichiarazione di offerta a contrarre, per due immobili per complessivi 650 mq, a comprova della conformità alle richieste del Capitolato degli immobili messi a disposizione come magazzini.

In conclusione, tutti gli incrementi del costo della manodopera, calcolati a fronte dei rilievi della stazione appaltante, sono risultati assorbiti dalle quote di accantonamento. Secondo le nuove stime, il costo complessivo della manodopera (sempre ammontante a euro 1.608.517,20) sarebbe ripartito tra le diverse tipologie di servizi nel modo seguente: servizi a canone euro 327.676,09; servizi a modulo euro 1.062.006,33; servizi a richiesta 205.844; trasporti euro 12.872,13, accantonamento euro 118,66;

Considerate le motivazioni alla base del provvedimento di esclusione. La stazione appaltante ha ritenuto che il Consorzio abbia effettuato, in sede di verifica dell'anomalia, una radicale modifica della composizione dell'offerta allocando diversamente voci di costo tramite l'azzeramento del fondo di accantonamento



destinato nei primi giustificativi ad esigenze particolari e abbia anche omesso rilevanti voci di costo che, ove correttamente calcolate, avrebbero determinato il superamento dell'importo complessivo dell'offerta economica. Nella specie, ha sostenuto che la differenza tra il costo della manodopera indicato nell'offerta e quello riportato nei giustificativi sarebbe pari al 20% del valore dell'appalto, passando da euro 1.608.452,30 a euro 2.112.733,36, con un incremento in termini assoluti di euro 504.281,06, senza alcuna apprezzabile giustificazione. A dimostrazione è stata allegata una nota di conteggi del RUP dove detta somma (2.112.733,36) è ottenuta applicando al costo medio anno indicato nelle tabelle ministeriali il divisore ritenuto corretto (pari a 1581), invece del divisore che la stazione appaltante ritiene sia stato utilizzato dal Consorzio per i servizi a chiamata (2088). La RAI ha quindi anche rappresentato come il Consorzio non abbia adeguatamente dimostrato che il CCNL Multiservizi rientri tra quelli applicabili al personale adibito alle mansioni oggetto dell'affidamento ai sensi dell'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, posto che nel disciplinare di gara veniva indicato come CCNL di riferimento cd. "leader" di settore, sottoscritto dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di categoria, il "CCNL "Logistica, trasporto merci e spedizione" - FILT CGIL, FIT CISL, ULTRASPORTI".

Con specifico riferimento ai servizi a modulo, la stazione appaltante ha rappresentato che il Consorzio non avrebbe tenuto conto della distribuzione dei servizi nei giorni festivi e in orari notturni indicata nel Capitolato tecnico, la quale, se debitamente considerata, anche applicando il costo del lavoro indicato nei primi giustificativi, avrebbe comportato l'applicazione di una tariffa media oraria pari a 12,865, Ciò avrebbe determinato una conseguente sottostima del costo del personale per i servizi a modulo pari a euro 117.502,00. Inoltre, l'amministrazione ha ulteriormente rilevato che il Consorzio avrebbe modificato senza fornire chiarimenti le tabelle ministeriali espungendo le ore relative alle sostituzioni e giungendo quindi a calcolare il costo medio orario non sulla base del numero medio di ore lavorabili annualmente indicato nelle tabelle (1581), calcolato al netto delle assenze, ma sulla base del diverso (e più alto) numero delle ore teoricamente lavorabili, che sarebbe stato fissato in un cifra diversa per ogni qualifica professionale. L'utilizzo di un divisore più alto rispetto a quello previsto dalle tabelle ministeriali avrebbe determinato un costo orario medio sensibilmente più basso di quello previsto dalle tabelle stesse.

Infine, la stazione appaltante ha rimarcato l'inadeguata dimostrazione delle necessarie specifiche tecniche del magazzino e dei relativi costi, come pure delle voci di costo dei mezzi di trasporto, alcuni dei quali risultati intestati a società estranee all'appalto;

Considerate le argomentazioni addotte dal Consorzio a sostegno dell'adeguatezza e della congruità dell'offerta. Ad avviso dell'operatore economico aggiudicatario il provvedimento di esclusione sarebbe palesemente erroneo, contraddittorio ed illogico, anche perché basato su un'erronea interpretazione dei giustificativi resi dal concorrente.

In primo luogo, l'aggiudicatario ha evidenziato che l'importo stimato del costo della manodopera è sempre rimasto invariato nella misura di euro 1.608.516,20, perché tutte le modifiche sono state assorbite dal fondo di accantonamento, appostato per eventuali aumenti contrattuali e/o disistime.

Inoltre, l'unica rielaborazione delle tabelle ministeriali sarebbe consistita nell'eliminazione delle ore per le sostituzioni nei servizi a modulo e a richiesta. Tale modifica sarebbe stata ampiamente giustificata con il ricorso alle turnazioni delle maestranze che godono di ampi periodi di inattività, consentendo in tal modo di garantire la continuità dei servizi in caso di ferie, malattie o altre assenze del personale, senza usare le 507 ore previste nelle tabelle ministeriali per le sostituzioni e senza doverne sopportare i relativi costi. Di contro, la diversa somma di euro 2.112.733,36, indicata dalla stazione appaltante, sarebbe il risultato dell'ipotetica applicazione del costo orario medio indicato nelle tabelle ministeriali non rielaborate. Inoltre, a differenza di quanto sostenuto dalla stazione appaltante, il divisore del costo medio annuo pari a 2088 non sarebbe quello applicato e giustificato in sede di subprocedimento. Quanto alla scelta del CCNL applicabile, essa, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza, rientrerebbe nella libertà di iniziativa imprenditoriale del concorrente e, nel caso in esame, le prestazioni oggetto della gara sarebbero perfettamente compatibili con il CCNL Multiservizi, come peraltro avvalorato dalla circostanza che si tratta del CCNL applicato a questi stessi servizi da molti anni.



Circa le caratteristiche dei magazzini e i relativi costi, si tratta del medesimo magazzino già in uso, le cui autorizzazioni e abilitazioni sono state già vagliate e approvate dalla stazione appaltante durante l'esecuzione del contratto in scadenza, disponibile in forza di un contratto di locazione intestato alla attuale impresa mandante in ATI con il Consorzio, a cui è aggiunto, allo stesso prezzo, un altro capannone di 200mq per soddisfare la metratura di 650 mq prevista dal Capitolato. Circa i mezzi di trasporto, la struttura consortile permetterebbe di godere di particolari sinergie e, nel caso di specie, consentirebbe al Consorzio di avvalersi dei mezzi di cui dispongono altre consorziate - che, facendo prevalente trasporto, ne hanno a disposizione in grande numero - i cui costi sono ampiamente ammortizzati, con spese di bollo e manutenzione già sostenute e coperte dallo svolgimento delle attività principali. Il costo del carburante, estremamente esiguo visto il limitatissimo impatto dei servizi di trasporto sul totale dell'appalto (meno dell'1,5%) sarebbe ampiamente coperto dagli importi preventivati in offerta;

Vista la replica della stazione appaltante (memoria acquisita al prot. n. 31982 del 28 aprile 2022 e successiva nota prot. n. 34828 del 6 maggio 2022), nella quale la RAI ha ribadito, in particolare, la censura, appena accennata nel provvedimento di esclusione, riguardante l'ipotesi, asseritamente ascritta al Consorzio, di utilizzare il personale per l'espletamento dei servizi a modulo e a richiesta attraverso contratti a chiamata (c.d. intermittenti), sostenendo che si tratti di ipotesi non praticabile sia perché non corrispondente a quanto dichiarato dal Consorzio stesso nei dati riportati nella Tabella del personale impiegato, dove si fa esclusivamente riferimento alle forme contrattuali "Full Time e Part Time", sia perché, concretamente, nel caso di specie, tenuto conto dei requisiti di età anagrafica dei lavoratori richiesti dalla disciplina di riferimento, non sarebbe applicabile al 72% circa del personale oggetto del cambio appalto;

Vista la controreplica del Consorzio, di cui alla memoria acquisita al prot. n. 34171 del 5 maggio 2022, nella quale l'aggiudicatario ha sostenuto che è la tipologia dell'appalto ad essere organizzata "a chiamata", in quanto configurato dalla stessa stazione appaltante come contratto quadro ed organizzato su base "modulare", in modo che possa essere chiamato il "modulo" di volta in volta più rispondente alle singole esigenze, e non il tipo di contratto applicato che si conferma essere il CCNL Multiservizi nella tipologia di orario Full Time e Part Time;

Premesso che, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza e dell'Autorità, in tema di verifica dell'anomalia delle offerte, le valutazioni dell'Amministrazione in ordine all'anomalia e/o alla congruità dell'offerta costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2019 n. 5259; Id., sez. III, 6 febbraio 2017, n. 514; Id., sez. V, 17 novembre 2016, n. 4755; in tal senso, si vedano anche le Delibere dell'Autorità n. 197 del 13 marzo 2019, n. 438 del 27 aprile 2017, n. 488 del 3 maggio 2017 e n. 672 del 14 giugno 2017). Il sindacato dell'Autorità non può, dunque, tradursi in una nuova verifica di merito, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità (tecnica) dell'Amministrazione, né può comportare una verifica delle singole voci dell'offerta, poiché così facendo si invaderebbe una sfera propria della P.A. (cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 ottobre 2017, n. 4680);

Considerato che secondo il consolidato orientamento dell'Autorità e della giurisprudenza, *la ratio* del sub procedimento di verifica dell'anomalia è quella di accertare la serietà, la sostenibilità e la sostanziale affidabilità della proposta contrattuale in maniera da evitare che l'appalto sia aggiudicato a prezzi eccessivamente bassi, tali da non garantire la qualità e la regolarità dell'esecuzione del contratto oggetto di affidamento e che, per tale ragione, in linea di principio il procedimento di verifica di anomalia è avulso da ogni formalismo, essendo improntato alla massima collaborazione tra l'amministrazione appaltante e l'offerente, quale mezzo indispensabile per l'effettiva instaurazione del contraddittorio ed il concreto apprezzamento dell'adeguatezza dell'offerta (cfr., più recentemente, *ex multis*, ANAC delibera n. 987 del 18 novembre 2020; n. 127 del 12 febbraio 2020; n. 30 del 20 Gennaio 2020 e n. 197 del 13 marzo 2019; Consiglio di Stato, sez. III, del 14 maggio 2021 n. 3817; Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 agosto 2020, n. 4973; TAR Lazio, sez. I-ter, 30 dicembre 2016 n. 9182) ed è finalizzato ad accertare la congruità del costo della manodopera sulla base non dell'affermato



rispetto delle garanzie retributive dei lavoratori, ma delle caratteristiche specifiche dell'impresa e dell'offerta, considerando in concreto il numero dei lavoratori impiegati per l'esecuzione dei servizi previsti in contratto, distinti per inquadramento e ore di utilizzo;

Ritenuto che, alla luce della documentazione prodotta, nel caso in esame la valutazione della congruità dell'offerta economica del Consorzio debba essere svolta sul duplice piano della:

- 1) valutazione della sostenibilità delle compensazioni, disposte in sede di giustificazioni, tra accantonamenti appostati *ab origine* e ricalcoli in aumento del costo del lavoro resi necessari da precedenti sottostime;
- 2) derogabilità delle tabelle ministeriali e dunque verifica della congruità del costo medio orario del lavoro calcolato dal Consorzio secondo valori inferiori a quelli delle tabelle ministeriali del CCNL applicato (CCNL Multiservizi);

Considerato, con riferimento al primo aspetto, che, in linea generale, la modifica dei costi della manodopera, effettuata in corso di gara ed in sede di verifica dell'anomalia, comporta un'inammissibile rettifica di un elemento costitutivo dell'offerta economica (Consiglio di Stato, V, n. 3972/2020; Parere di precontenzioso n. 1141/2020). La giurisprudenza è tuttavia orientata a ritenere ammissibile una modifica nelle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità originaria dell'offerta economica, nel rispetto del principio di immodificabilità, che presiede la logica della *par condicio competitorum* (cfr. Consiglio di Stato, V, n. 1873/2020 e Id., V, n. 7943/2020). Tale ammissibilità incontra il limite del divieto di una radicale modificazione della composizione dell'offerta che ne alteri l'equilibrio economico, allocando diversamente voci di costo nella sola fase delle giustificazioni (Consiglio di Stato, V, n. 1896/2017). E' inoltre richiesto che la riallocazione delle voci abbia un fondamento economico serio allorché incida sulla composizione dell'offerta, atteso che, diversamente, si verrebbe all'inaccettabile conseguenza di consentire un'elusiva modificazione a posteriori della stessa, snaturando la funzione propria del subprocedimento di verifica dell'anomalia, che è, per l'appunto, di apprezzamento globale dell'attendibilità dell'offerta (cfr. Cons. Stato, VI, 15 gennaio 2021, n. 487). Ragionevoli, giustificate e proporzionate modificazioni e rimodulazioni possono interessare anche la struttura dei costi per il personale (Cfr. Consiglio di Stato, VI, n. 5644/2021). Altro indefettibile presupposto richiesto dalla giurisprudenza per la modificabilità dei costi, in mancanza del quale è ritenuto inutile invocare i richiamati precedenti presupposti, è quello della serietà e affidabilità dell'offerta (Consiglio di Stato, V, n. 6117/2012), per cui non è ritenuto possibile rimodulare le voci di costo senza alcuna motivazione e al solo scopo di "far quadrare i conti", ossia per assicurarsi che il prezzo complessivo offerto resti immutato ma siano superate le contestazioni sollevate dalla stazione appaltante su alcune voci di costo (Cfr. giurisprudenza richiamata da Consiglio di Stato, V, n. 8358/2021: Cons. Stato, V, 22 maggio 2015, n. 2581; sez. VI, 20 settembre 2013, n. 4676; VI, 7 febbraio 2012, n. 636; VI, 15 giugno 2010, n. 3759; Cons. Stato, V, 26 ottobre 2020, n. 6462; cfr. anche Id., 14 aprile 2020, n. 2383; 18 ottobre 2021, n. 6957);

Considerato che, nel caso di specie, nei primi giustificativi il Consorzio ha rappresentato la composizione dei costi della manodopera con riferimento a ciascuna tipologia di servizi (a canone, a moduli, a richiesta e trasporti) per un totale di euro 1.608.517,20. Detta somma complessiva risulta comprensiva anche di una voce di costo definita "Scostamento/fondo di accantonamento", ammontante a euro 137.832,78 e imputata quota parte a ciascuna tipologia di servizi secondo i seguenti importi: euro 30.045,8 per i servizi a canone; euro 93.871,44 per i servizi a moduli; euro 12.887,37 per i servizi a richiesta e euro 1.028,17 per i servizi di trasporto. Secondo quanto precisato dal Consorzio nei giustificativi, detto "fondo di accantonamento" è stato previsto per prevenire mutamenti o/e aumenti del costo della manodopera per eventuali aumenti contributivi, eventi morbosivi, infortuni, scatti di anzianità e premi di produttività. Nelle successive richieste di chiarimenti la stazione appaltante ha rilevato una serie di criticità che hanno condotto ad un nuovo calcolo dei costi della manodopera che ha tenuto conto de: i servizi a moduli svolti in orario notturno e in giorni festivi diversi dalle domeniche, i costi dello staff interno, gli aumenti contrattuali previsti annualmente dal rinnovo del CCNL Multiservizi stipulato a luglio 2021 e il costo delle sostituzioni nei servizi a canone. Secondo le nuove stime



presentate con i terzi giustificativi, a fronte di un costo complessivo della manodopera effettivamente rimasto immutato (1.608.517,20), il costo dei singoli servizi è risultato modificato nel modo seguente:

Tipologie di servizi	Primo giustificativo	Terzo giustificativo	Differenze costi servizi
Servizi a canone	268.720,45 (+ accantonamento 30.045,8)	327.676,09	+ 58.955,64
Servizi a moduli	981.889,44 (+ accantonamento 93.871,44)	1.062.006,33	+ 80.116,89
Servizi a richiesta	206.327,04 (+ accantonamento 12.887,37)	205.844,00	- 483,04
Servizi di trasporto	13.747,53 (+ accantonamento 1.028,17)	12.872,13	- 875,04
<b>Totali</b>	<b>1.470.684,46 (+accantonamento 137.832,78) = 1.608.517,24</b>	<b>1.608.398,55 (+accantonamento residuo 118.66) = 1.608.517,21</b>	<b>+ 137.714,09</b>

Come desumibile dai dati sopra riportati, l'aumento complessivo dei costi dei servizi a canone e a moduli, pari a euro 139.072,53, è stato solo parzialmente compensato dalla lieve riduzione complessiva dei costi dei servizi a richiesta e di trasporto (pari a euro 1.358,44), così che l'aumento complessivo del costo della manodopera pari a euro 137.714,09 è risultato interamente assorbito dal fondo di accantonamento (euro 137.832,78);

Ritenuto che la coincidenza che un simile insieme di aumenti di differenti costi (costo servizi a moduli in notturno e festivi, costi dello staff interno, aumenti contrattuali previsti annualmente dal rinnovo del CCNL, costo delle sostituzioni nei servizi a canone) abbia concorso ad un (consistente) aumento complessivo del costo della manodopera di importo quasi identico a quello del fondo di accantonamento;

Ritenuto che tale coincidenza imponga di saggiare la concreta attendibilità dell'operazione di rimodulazione delle voci di costo nella prospettiva del complessivo vaglio di affidabilità e serietà dell'offerta, sotto almeno due profili:

- i) il fondamento economico che ha consentito l'azzeramento del fondo di accantonamento che, a differenza di quanto sostenuto dal Consorzio nella memoria depositata nel presente procedimento, non era stato appostato per eventuali aumenti contrattuali e/o disistime ma per prevenire mutamenti o/e aumenti del costo della manodopera derivanti da altre specifiche ipotesi (aumenti contributivi, eventi morbososi, infortuni, scatti di anzianità e premi di produttività) che, con l'eliminazione della relativa provvista, sembrerebbero rimanere scoperti;
- ii) il calcolo dei singoli aumenti e le relative giustificazioni. Al riguardo sembra sufficiente rilevare che, da una semplice lettura delle tabelle ministeriali rielaborate, riferite al luglio 2021, prodotte una prima volta con i primi giustificativi e poi anche con i terzi giustificativi (in questa sede distinte per servizi a chiamata [moduli e richiesta] e per servizi a canone), e sulla base delle quali sono stati calcolati gli aumenti di costo derivanti dagli aumenti contrattuali previsti dal rinnovo del CCNL per le annualità successive al 2021, risulta che, mentre il costo medio orario indicato per i servizi svolti in orario diurno (11,49 per il II livello) è il medesimo sia nelle tabelle prodotte nei primi giustificativi che in quelle prodotte con i terzi giustificativi per i servizi a chiamata, il costo medio orario per i servizi svolti in orario notturno risulta pari a 13,64 (II livello) nella tabella prodotta con i primi giustificativi e ridotto a 13,15 (II livello) nella tabella dei terzi giustificativi ed anche il costo medio orario per le ore festive passa da 16,88 nelle prime tabelle a 15,66 in quelle successive. La riduzione del costo medio orario 2021 per notturni e festivi rispetto a quanto inizialmente indicato nei primi giustificativi - riduzione





che dipende, secondo quanto desumibile dalle stesse tabelle prodotte con i terzi giustificativi, da una sensibile contrazione degli oneri aggiuntivi e degli oneri previdenziali - ha consentito di contenere l'aumento del costo della manodopera dei servizi a chiamata dovuto agli aumenti contrattuali per le annualità successive al 2021, ma non pare che di essa il Consorzio abbia fornito giustificazione (almeno secondo la documentazione depositata nel presente procedimento);

Considerato, con riferimento al piano della derogabilità delle tabelle ministeriali recanti il costo medio orario del lavoro, che occorre preliminarmente accennare alla scelta del CCNL, che pure è stata oggetto di censura da parte della stazione appaltante. Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa si è consolidata nell'affermare che la scelta del CCNL da applicare al personale impiegato nell'espletamento di servizi affidati tramite procedure ad evidenza pubblica rientra nelle prerogative organizzative dell'imprenditore con il solo limite della coerenza con l'oggetto dell'appalto, per cui la stazione appaltante non può imporre l'applicazione di un CCNL e la scelta fatta da un concorrente di applicare un CCNL che consenta un forte abbattimento dei costi, e presentare, in questo modo, un'offerta più competitiva, rileva solo in sede di valutazione di congruità dell'offerta, ma non costituisce causa di non ammissibilità della stessa (v. Cons. Stato, sez. V, sent. 12.9.2019, n. 6148). La scelta del contratto da applicare è pertanto rimessa alla libertà imprenditoriale del partecipante e può essere censurata solo nell'ipotesi in cui il CCNL applicato non risulti "strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto" (art. 30, comma 4). Il limite logico, prima ancora che giuridico, che la giurisprudenza riconosce all'autonomia imprenditoriale e organizzativa del concorrente consiste dunque nella necessaria coerenza tra il contratto che in concreto si intende applicare, e in riferimento al quale è stata formulata l'offerta, e l'oggetto dell'appalto. La scelta di un CCNL che diverge insanabilmente, per coerenza e adeguatezza, da quanto richiesto dalla stazione appaltante in relazione ai profili professionali ritenuti necessari, è ritenuta idonea di per sé a determinare una ipotesi di anomalia, riflettendosi sulla possibilità di formulare adeguate offerte sotto il profilo economico, essendo incoerenti o incompatibili i profili professionali di riferimento (Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2020, n. 6336). Posto dunque che, ai sensi dell'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, l'adeguatezza del CCNL applicato va valutata in ragione della stretta connessione del suo ambito di applicazione con l'attività oggetto dell'appalto svolto dall'impresa anche in maniera prevalente, per sciogliere le riserve espresse nel provvedimento di esclusione, è sufficiente che la stazione appaltante operi un raffronto tra le prestazioni oggetto del contratto e l'ambito di applicazione del CCNL Multiservizi, tenendo anche conto, quale elemento obiettivamente non trascurabile, che si tratta dello stesso CCNL nel quale sono inquadrati "da svariati anni gli addetti al servizio in questione per il CPTV di Napoli" (cfr. Memoria Consorzio).

Venendo alla questione del rispetto delle tabelle ministeriali di cui all'art. 23, comma 16, d.lgs. n. 50/2016 in forza di quanto previsto dall'art. 97, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 50/2016 ("l'offerta è anormalmente bassa in quanto (...) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16"), secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza i dati sul costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali non costituiscono un limite inderogabile e la previsione di inderogabilità riguarda solamente il trattamento normativo e retributivo del lavoratore in base ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva" (Cfr., *ex multis*, Campania, Napoli, V, n. 700/2021). Ciò in quanto il "costo medio orario" del lavoro contenuto nelle tabelle ministeriali viene elaborato su basi statistiche utilizzando parametri medi, sicché è ben possibile che il costo "proprio" del singolo operatore economico sia diverso dal costo medio (Cfr. Consiglio di Stato, V, n. 2796/2020; III, n. 5444/2018). Ne consegue che, purché sia dimostrato il rispetto dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi, lo scostamento del costo del lavoro indicato in offerta rispetto a quello risultante dalle tabelle ministeriali non comporta di per sé un automatico giudizio di inattendibilità dell'offerta, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, III, n. 2580/2018; III, 14/05/2018, n. 2867/2018; TAR Campania, IV, 15 aprile 2019, n. 2136). Con particolare riferimento alla questione del "divisore" utilizzato per calcolare il costo medio orario e della connessa giustificazione legata ai costi delle sostituzioni, su cui si appuntano le principali censure della stazione appaltante, la giurisprudenza ha statuito che, nella determinazione del costo orario della manodopera, vanno considerate le ore annue effettivamente lavorate e non quelle teoriche (Consiglio di Stato, n. 2815/2017). Ai fini dell'inquadramento della problematica



occorre considerare che le tabelle ministeriali indicano sia le ore annue teoriche complessive che il singolo dipendente può svolgere sia quelle che in media effettivamente svolge. Nel caso delle tabelle ministeriali relative al CCNL Multiservizi, rispettivamente, 2088 e 1581. Le ore in media effettivamente lavorate si ottengono sottraendo dal monte ore teorico le ore corrispondenti ad assenze del dipendente derivanti dalla fruizione di diritti incompressibili riconosciuti dalla legge (ferie, festività, festività soppresse) o dall'applicazione di istituti contrattuali (assemblee sindacali, studio, ecc) o da eventi imprevisti (malattie, gravidanze, ecc). Per il calcolo delle ore non lavorate, nelle tabelle ministeriali si tiene conto, oltre che dei dati delle assenze previste per legge (numero dei giorni di ferie, ecc), dei valori medi desunti dalle statistiche. Per questo motivo la giurisprudenza definisce il dato delle ore annue mediamente lavorate che ne deriva "artificiale", perché determinato sulla base di dati medi e comunque previsionali (TAR Marche, I, n. 829/2018). Il costo medio orario indicato nelle tabelle ministeriali è determinato dividendo il costo medio annuo per le ore annue in media effettivamente lavorate (nel caso in esame 1581) e non per il totale delle ore teoriche (2088), perché, come rileva la giurisprudenza, in tale modo (utilizzando un divisore più basso) si ottiene un costo orario del lavoro più alto, che consente di coprire i costi delle sostituzioni. Ovvero, i costi aggiuntivi che il datore il lavoro deve sopportare per la sostituzione del lavoratore assente (che ha comunque diritto alla retribuzione) sono coperti utilizzando, per il calcolo del costo orario medio, il divisore più basso, rappresentato dalle ore effettivamente lavorate. Il divisore inferiore "*ingloba il costo orario effettivo del lavoro, e cioè quello che tiene conto del tasso di assenteismo medio (...) perché recante la correzione derivante dal costo aggiuntivo derivante dall'esigenza di sostituire il personale assente per giusta causa per garantire comunque l'espletamento del servizio, ferma restando la necessità di retribuire tale personale*" (Consiglio di Stato, V, n. 2815/2017; cfr. anche Parere di precontenzioso n.199/2007). Trattandosi tuttavia, come già evidenziato, di un dato artificiale (perché basato su dati medi), la giurisprudenza ammette che l'operatore economico provi che le ore annue effettivamente lavorate dai propri dipendenti siano maggiori di quelle indicate nelle tabelle ministeriali, consentendogli in tal modo di applicare, al fine del calcolo del costo orario, un divisore maggiore (corrispondente al maggior numero di ore lavorate) e di ottenere pertanto un costo medio orario inferiore a quello delle tabelle ministeriali. A tal fine viene richiesto che detta dimostrazione sia rigorosa e, comunque, è ritenuto che il numero delle ore annue effettivamente lavorate non possa mai essere pari a quello delle ore teoriche, dovendosi almeno scomputare le assenze previste per legge (ferie, ecc), (TAR Marche, I, n. 829/2018);

Considerato che, nel caso in esame, il Consorzio ha utilizzato ai fini del calcolo del costo della manodopera un costo orario medio inferiore rispetto a quello indicato nelle tabelle ministeriali perché, oltre ad usufruire di un esonero, a certe condizioni, dal versamento di una percentuale (decrescente negli anni) dei contributi previdenziali, ha utilizzato un divisore superiore a 1581. Dalla documentazione a disposizione emerge che, per i servizi a moduli e a richiesta, l'aggiudicatario ha effettivamente calcolato il costo medio orario dividendo il costo medio annuo per il numero totale di ore annue teoriche (2088). I dati desumibili dalle tabelle ministeriali rielaborate, prodotte sia in sede di prime che di terze giustificazioni, non lasciano dubbi al riguardo (Cfr., per esemplificare, la Tabella Servizi a chiamata in orari diurni, luglio 2021, Il livello, dove il costo medio orario di 11,49 è il risultato della divisione del costo medio annuo di 23.983, 87 per 2088), per cui rimane invero incomprensibile la contestazione di tale dato da parte del Consorzio (cfr. prima memoria Consorzio). Sulla base dei medesimi dati risulta del pari incomprensibile la censura della stazione appaltante secondo cui il Consorzio avrebbe utilizzato diversi divisori per i vari livelli professionali, ché, da una verifica a campione, pare essere stato sempre utilizzato lo stesso divisore (2088). In ogni caso, la giustificazione per l'utilizzo, quale divisore, del monte ore annue teoriche, il Consorzio l'ha ampiamente illustrata nel corso del subprocedimento di verifica dell'anomalia: non si tratta dell'azzeramento delle assenze – ipotesi che sarebbe insostenibile tenuto conto di quelle previste *ex lege* (Cfr. Tar Marche cit.) – ma dell'azzeramento dei costi delle sostituzioni, reso possibile dall'organizzazione del lavoro in moduli secondo turni, grazie al quale le assenze possono essere programmate durante i periodi di inattività, senza necessità di provvedere alla sostituzione (e senza dunque doverne sostenere i relativi costi). Eliminati i costi delle sostituzioni, sarebbe venuta meno, secondo il Consorzio, la necessità di conteggiare le assenze ai fini del calcolo di un costo medio orario più alto perché comprensivo (anche) di detti costi;



Ritenuto che una simile soluzione, che incide notevolmente sul costo complessivo della manodopera (secondo i calcoli del RUP per euro 504.281,06), meriti di esserne ulteriormente vagliata, se del caso avvalendosi della consulenza di un esperto in materia con funzione di supporto al RUP, sotto il profilo della sostenibilità economica, tenuto conto della necessità che il personale assente venga comunque retribuito, anche alla luce di una pronuncia del giudice amministrativo che, in un caso simile a quello in esame, in cui un operatore economico aveva incrementato le ore effettivamente lavorate non contabilizzando la maggior parte di giorni di ferie e festività sopresse perché concentrati in periodo di inattività già calendarizzati così da eliminare i costi di sostituzione, ha ritenuto che, ancorché godute nei periodi di pausa, le ferie rappresentino un onere che incide sul costo del personale generato dalla commessa la cui durata si estende nell'arco di tutte le annualità dell'appalto, per cui, se la possibilità di concentrare le ferie dei dipendenti nei periodi in cui non è richiesta la loro prestazione lavorativa in relazione alla natura del servizio da svolgere, è in effetti fonte di risparmi di spesa che possono abbattere il costo complessivo della manodopera, tuttavia ciò non significa che tali risparmi possano essere computati includendo nel monte delle ore effettivamente lavorate anche le giornate di ferie e festività pregresse, poiché in tal modo si finisce per non considerare fra gli oneri finanziari destinati al pagamento delle maestranze la retribuzione che il datore di lavoro deve corrispondere per le giornate di ferie e festività pregresse. Perciò, *"nei casi come quello in esame, il divisore contrattuale previsto dalle tabelle ministeriali non può essere indebitamente aumentato, salvo poi verificare se l'eventuale scarto fra il costo del personale indicato dalla impresa e quello tabellare rientri nei limiti del risparmio conseguito per il mancato esborso dei costi di sostituzione"* (TAR Toscana, Firenze n. 705/2020).

Inoltre, pare anche meritevole di approfondimento, apparendo poco ragionevole, l'ipotesi che, nell'arco contrattuale di tre anni, pur a fronte di attività organizzata a moduli e su turni con lunghi periodi di inattività, si possa escludere con certezza la necessità di effettuare qualche sostituzione a fronte di assenze impreviste (e.g., una malattia, un permesso per lutto) e in mancanza di altre maestranze disponibili alla sostituzione (perché in ferie programmate o impegnate in altre commesse già detenute e in corso di esecuzione), per cui la stima maggiormente prudentiale di un margine, anche molto limitato, di possibili sostituzioni sarebbe risultata più verosimile;

Ritenuto che, circa le rimanenti contestazioni di minore rilievo (perché relative a voci di costo esigue) riguardanti il magazzino e i mezzi di trasporto, a cui il Consorzio ha fornito riscontro nel corso del subprocedimento di verifica dell'anomalia, in questa sede l'Autorità può solo formulare alcune osservazioni di carattere generale, lasciando alla stazione appaltante la verifica puntuale dei singoli giustificativi. Riguardo il magazzino, non risulta dalla documentazione a disposizione che il Consorzio abbia formulato un'offerta tecnica recante un magazzino di metratura insufficiente rispetto alle richieste del Capitolato, ché, altrimenti, l'incongruenza sarebbe stata rilevata in sede di valutazione dell'offerta tecnica da parte della Commissione giudicatrice. Nel corso del subprocedimento di verifica dell'anomalia, il Consorzio ha riscontrato le richieste della stazione appaltante fornendo, nel contesto della dialettica priva di formalismi propria del subprocedimento di verifica dell'anomalia, la documentazione a comprova della sufficiente metratura complessiva dei capannoni messi a disposizione per lo stoccaggio. Riguardo al costo dei trasporti, va rammentato che il consorzio stabile si caratterizza, rispetto alle altre forme di partecipazione aggregata alle gare, per la comune struttura di impresa (art. 45, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 50/2016). Secondo la giurisprudenza, l'azienda consortile si consegue, oltre che tramite la creazione *ex novo* di una struttura aziendale con l'assunzione in capo al consorzio di proprio personale, di propri macchinari, attrezzature e strumenti, anche acquisendo la disponibilità giuridica di personale e mezzi delle consorziate, a cui il Consorzio può attingere per poi procedere all'esecuzione diretta del contratto (cfr. Consiglio di Stato, III, n. 2493/2019). Risulta pertanto legittimo che il Consorzio si avvalga di mezzi di trasporto delle proprie consorziate anche non esecutrici, i cui costi fissi saranno ripartiti secondo accordi assunti nell'ambito della gestione della comune struttura di impresa. Infine, circa la contestazione riguardante il presunto utilizzo del contratto "a chiamata", non si ravvedono nella documentazione a disposizione elementi idonei a suffragare il sospetto della stazione appaltante che il Consorzio intenda avvalersi di una forma contrattuale non autorizzata per eludere i costi della manodopera e si ritiene pertanto



che la valutazione della congruità dell'offerta vada effettuata avendo come riferimento l'unico tipo di contratto che il Consorzio ha dichiarato di applicare (CCNL Multiservizi);

Ritenuto, alla luce di quanto considerato, che il provvedimento di esclusione appare corredato da una motivazione non convenientemente formulata rispetto alla conclusione cui perviene. Si fa riferimento, in sintesi alle argomentazioni che fanno leva sull'aumento dell'offerta economica a seguito delle giustificazioni, sui divisori annuali diversi per singolo livello professionale, sulla contestazione delle prestazioni "a chiamata", che non trovano riscontro nella documentazione prodotta;

Ritenuto tuttavia che ciò non valga ad avvallare la fondatezza dell'istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione atteso che, in base a quanto sin qui rilevato, vi sono aspetti dell'offerta economica del Consorzio che meritano di essere più attentamente indagati, ovvero ricapitolando:

- la sostenibilità della rimodulazione delle voci di costo della manodopera, secondo le coordinate sopra delineate (con particolare riferimento alla verifica del costo orario utilizzato per il calcolo degli aumenti per gli anni successivi al 2021), al fine di verificare la serietà e l'affidabilità dell'offerta nel rispetto della *par condicio* (Cfr. Consiglio di Stato, V, n. 1001/2021);
- la sostenibilità del calcolo del costo medio orario facendo ricorso al numero totale di ore annue teoriche (2088) per le ragioni illustrate dal Consorzio, secondo le coordinate sopra delineate.

Ritenuto che, non potendo l'Autorità procedere ad alcuna autonoma verifica di congruità dell'offerta e delle singole voci, la stazione appaltante debba procedere a rinnovare tale verifica alla luce di tutto quanto sopra considerato,

Il Consiglio

ritiene, nei limiti delle motivazioni che precedono,

- che la stazione appaltante debba procedere ad effettuare una nuova verifica dei costi della manodopera alla luce delle indicazioni fornite.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 17 maggio 2022

Per il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci