



DELIBERA N. 163

16 aprile 2025

Oggetto

Istanza SINGOLA presentata da [OMISSIS]- Procedura aperta per l'affidamento dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, dei servizi di igiene urbana e complementari del Comune di Casagiove. CIG: B5AA395544 Importo: 5.412.119,36 S.A.: Centrale Unica di Committenza Provincia di Caserta.

UPREC-PRE-0109-2025-S-PREC (FASC. 1325/2025)

Riferimenti normativi

Art. 41, co. 14 del d.lgs 36/2023

Art. 100, co. 11 del d.lgs 36/2023

Parole chiave

Appalto pubblico – servizi – determinazione costi della manodopera – costi indiretti – sussistono

Appalto pubblico – servizi – capacità economico finanziaria – fatturato globale medio annuo – definizione

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 16 aprile 2025



DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 43580 del 20 marzo 2025, con cui la ditta [OMISSIS] ha contestato la legittimità di alcune previsioni della lex specialis di gara relative alla determinazione dei costi della manodopera e relative al requisito di capacità economico - finanziaria;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 46087 del 25 marzo 2025;

VISTA la documentazione in atti e le memorie presentate dalla parte e dalla stazione appaltante;

VISTO pertanto che la vicenda oggetto della presente istruttoria verte sulla duplice censura formulata dall'o.e. istante, relativamente alla corretta determinazione dei costi della manodopera e della legittimità, rispetto al valore dell'appalto, dell'importo del richiesto fatturato medio globale annuo maturato nel triennio precedente, pari a € 8.118.179,04;

PRESO ATTO che la prima questione dedotta dalla [OMISSIS] verte sulla legittimità della mancata inclusione tra i costi della manodopera, dei c.d. costi indiretti, quelli cioè riferibili al personale che svolge una funzione di supporto logistico e di staff e che presta, in termini generali, la propria attività in maniera non esclusiva e diretta rispetto all'oggetto dell'appalto. Tali voci di costo, essendo state ricomprese tra i c.d. costi generali dalla stazione appaltante, costituirebbero pertanto una violazione dell'art. 41, co. 14 del d.lgs 36/2023;

CONSIDERATO che ai sensi della lex specialis, segnatamente l'art. I del c.d. *"quadro economico"* è dato evincere che *«n. 2 Unità di personale di n. 1 Livello 5A e n. 1 Livello 6A (Fise Asso-Ambiente sono state inserite all'interno dei costi generali annui quali "Costi per personale di staff e supporto logistico organizzativo"»;*

PRESO ATTO che sul punto, osserva la stazione appaltante, la illegittimità di tale previsione non sussiste giacché il riconoscimento tra i "costi generali" - e non anche come specifici costi della manodopera - è stata effettuata in quanto costi indiretti e riferibili al personale non direttamente coinvolto



nell'espletamento dei servizi oggetto della procedura. Ad avviso dell'o.e., invece, per effetto della vigenza della clausola sociale ex art. 57 del d.lgs 36/2023 e che prevede misure volte a garantire la stabilità occupazionale, tutto il personale occupato, indipendentemente dal ruolo assunto nell'esecuzione del servizio, dovrebbe contribuire alla determinazione dei costi della manodopera e quindi le posizioni tra coloro che svolgono attività dirette o indirette rispetto all'appalto non possono esser scisse;

RILEVATO preliminarmente che nel caso di specie, l'invocata rilevanza della clausola sociale ex art. 57 a sostegno della tesi dell'istante non appare dotata del sufficiente pregio: la presunta corrispondenza tra l'ambito soggettivo di applicazione della clausola sociale e la determinazione dei costi della manodopera non appare, invero, suffragata da un fondamento, ancorché minimo, di natura logico – giuridica, in quanto è di palmare evidenza che gli istituti richiamati operano su piani completamente diversi che non vi è ragione di assimilare;

CONSIDERATO peraltro che la posizione assunta dalla stazione appaltante, nel differenziare l'imputazione dei costi del personale a seconda di come viene impegnato, appare suffragata dalla giurisprudenza da cui non vi è ragione di discostarsi. Secondo gli arresti giurisprudenziali di riferimento (cfr. TAR Sardegna sent. n. 794, del 11.11.2024), in cui sono stati esaminati casi analoghi a quello odierno, è dato leggere che *"È preferibile riferire il costo della manodopera ai soli costi diretti della commessa, esclusi, dunque, i costi per le figure professionali coinvolti nella commessa in ausilio e solo in maniera occasionale secondo esigenze non prevenibili. L'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta -e la correlativa verifica della loro congruità imposta alla stazione appaltante- risponde all'esigenza di tutela del lavoro sotto il profilo della giusta retribuzione (art. 36 Cost., cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 ottobre 2020, n. 6306; V, 22 giugno 2020, n. 3972; V, 10 febbraio 2020, n. 1008); serve ad evitare, infatti, manovre speculative sulla retribuzione dei dipendenti finalizzate a rendere l'offerta in gara maggiormente competitiva rispetto alle altre. Tale essendo la ratio della citata prescrizione, è gioco forza riconoscere che l'esigenza di tutela è avvertita solo e proprio per quei dipendenti impiegati stabilmente nella commessa, in quanto voce di costo che può essere variamente articolata nella formulazione dell'offerta per la*



specifica commessa; non è così, invece, per le figure professionali impiegate in via indiretta, che operano solo occasionalmente [...], ovvero lo fanno in maniera trasversale a vari contratti [...], il cui costo non si presta ad essere rimodulato in relazione all'offerta da presentare per il singolo appalto (Consiglio di Stato, Sez. V, 3 novembre 2020, n. 6786)';

PRESO ATTO che con la seconda doglianza l'o.e. istante eccepisce l'eccessivo importo del fatturato medio annuo richiesto che si tradurrebbe nella prescrizione di un fatturato globale pari al quadruplo del valore dell'appalto. Ad avviso della stazione appaltante, invece, il requisito di capacità economica finanziaria richiesto sarebbe – in conformità alle previsioni dell'art. 100 del d.lgs 36/2023 - pari a 1,5 volte il valore dell'appalto;

CONSIDERATO che la doglianza de qua verte essenzialmente sull'interpretazione della clausola della lex specialis – segnatamente l'art. 5.2 del disciplinare – recante "*REQUISITI DI CAPACITÀ ECONOMICA E FINANZIARIA*" e che dispone "*Ai sensi dell'art. 100, comma 1, lett. b) e comma 11, del Codice, Fatturato globale medio annuo maturato nel triennio precedente (2021/2023) almeno pari ad € 8.118.179,04 (1,5 volte quello posto a base d'appalto) IVA esclusa*". Su tale previsione è altresì intervenuto un successivo intervento chiarificatore della stessa stazione appaltante che, in risposta ad un quesito di contenuto analogo all'odierna doglianza, ha così precisato "*Si chiede di chiarire le ragioni per le quali, all'art. 5.2 del disciplinare di gara, sia stato prescritto un requisito di capacità economica finanziaria consistente nel possesso di un fatturato "globale medio annuo" pari a 8.118.179,04, ovvero a quattro volte il valore economico dell'appalto. La scrivente, ritenendo tale requisito del tutto abnorme, invita la S.A. a procedere alla rettifica del disciplinare o, in alternativa, a fornire motivazioni idonee a giustificare la prescrizione imposta:*

L'importo di € 8.118.179,04 è riferito al fatturato medio globale degli ultimi tre esercizi finanziari. (esercizi 2023/2021).";

CONSIDERATO che profilo dirimente della questione dedotta è l'effettivo significato dell'inciso "*Fatturato globale medio annuo maturato nel triennio precedente*" previsto dalla lex specialis e del successivo chiarimento reso dalla SUA della Provincia di Caserta di "*fatturato medio globale degli ultimi tre*



esercizi finanziari", va innanzitutto precisato che il richiamato art. 100, co. 11 del Codice si riferisce invece al solo "fatturato globale [...] maturato nei migliori tre anni degli ultimi cinque anni precedenti a quello di indizione della procedura";

RILEVATO che, al di là del periodo di computo di tale fatturato (questione che peraltro non è stata dedotta nella controversia in esame), ciò che emerge è la palese differenza tra le due previsioni: quella contenuta nella norma del Codice riguarda un valore aggregato complessivamente riferito ad un triennio, mentre la disciplina di gara si riferisce espressamente ad un valore medio calcolato nello stesso periodo. Secondo la giurisprudenza, "Pur prendendo a riferimento lo stesso arco temporale (il triennio) la legge di gara e il codice dei contratti utilizzano dunque nozioni (fatturato globale medio annuo e fatturato globale) non perfettamente sovrapponibili, considerato che per fatturato globale nel triennio deve intendersi il fatturato realizzato nel periodo considerato (tre annualità), mentre per fatturato globale medio annuo nel triennio deve intendersi la somma dei fatturati realizzati nelle tre annualità (i.e. il fatturato globale) diviso tre." (TAR Campania – Salerno, sent. 797 del 30.7.2024). Sulla base di tale condivisibile indicazione giurisprudenziale, con riferimento al caso di specie, se il fatturato globale medio nel triennio richiesto dalla lex specialis è pari a € 8.118.179,04, attraverso una semplice operazione aritmetica, si evince che il fatturato globale di cui all'art. 100, co. 11 sarà pari a tre volte tale valore, quindi € 24.354.537,1. Tale valore pertanto risulta non coerente con il limite previsto dallo stesso art. 100, co. 11, secondo cui il fatturato globale dovrà invece essere "non superiore al doppio del valore stimato dell'appalto", che nel caso di specie è di € 5.412.119,36, con l'effetto che la previsione della lex specialis deve ritenersi illegittimamente apposta;

RILEVATO quanto sopra, da quanto emerso in istruttoria, con riferimento alla prima questione inerente la determinazione dei costi della manodopera, si osserva che la stazione appaltante ha agito in conformità alla normativa di riferimento, segnatamente l'art. 41, co. 14 del d.lgs 36/2023. Con riferimento invece alla seconda doglianza, la previsione della lex specialis che richiede un fatturato globale medio annuo nel triennio pari ad un valore di circa 1,5 volte l'importo stimato dell'appalto risulta illegittimo in quanto ampiamente al di



sopra il limite di fatturato globale, come sancito dall'art. 100, co. 11 del d.lgs 36/2023;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono che, con riferimento alla prima doglianza, inerente la determinazione dei costi della manodopera, la stazione appaltante ha agito in conformità all'art. 41, co. 14 del d.lgs 36/2023;

Ritiene invece che, sempre nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, con riguardo alla seconda doglianza in cui è contestata la richiesta di un fatturato medio globale annuo del triennio pari a una volta e mezza l'importo stimato dell'appalto, la stazione appaltante non ha agito in conformità alla disciplina di riferimento, tenuto conto della richiesta di un fatturato globale ben superiore al limite sancito dall'art. 100, co. 11, del d.lgs. 36/2023;

Invita pertanto la Stazione appaltante ad annullare la procedura de qua e a bandirne eventualmente una nuova in conformità alle indicazioni di cui in motivazione;

Ai sensi dell'art. 220, comma 1 del Codice, qualora la Stazione appaltante non intendesse conformarsi al parere dovrà comunicare, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che potrà proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 29 aprile 2025
Per il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente