



DELIBERA N. 116

26 marzo 2025

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata dalla società [*OMISSIS*] Srl – Servizio di raccolta differenziata, trasporto e conferimento dei rifiuti urbani agli impianti di destinazione finale del Comune di Paduli – Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa – Importo a base di gara: [*OMISSIS*] – S.A.: SUA Provincia di Avellino per conto del Comune di Paduli.

UPREC-PRE-0047-2025-S-PREC

Riferimenti normativi

Artt. 41, comma 14, 107, comma 1, lett. a) e 110 del d.lgs. n. 36/2023

Parole chiave

Costo della manodopera – Offerta migliorativa – Verifica congruità offerta – Verifica conformità dell'offerta alle previsioni della *lex specialis*.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 26 marzo 2025



DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 0023019 del 13.2.2025, con la quale la società [OMISSIS] in qualità di seconda classificata, contesta la legittimità dell'aggiudicazione della gara *de qua* al Consorzio Campale Stabile (di seguito anche CCS), in ragione di *«alcune palesi illegittimità che finiscono, inevitabilmente, col compromettere la congruità del costo per la manodopera ovvero la serietà ed attendibilità delle proposte aggiuntive e migliorative presentate dal Consorzio, atteso che le prestazioni così come formulate in seno alla offerta tecnica si traducono in un aumento del fabbisogno orario, con conseguente enorme sottostima dei costi della manodopera ed insostenibilità della offerta economica»* e inoltre perché *«la proposta tecnica aggiudicataria comporta una inammissibile variante peggiorativa del progetto esecutivo a base di gara con riferimento ai servizi essenziali di lavaggio strade e spazzamento misto (meccanico e manuale) ivi previsti, in quanto non modifica in aumento bensì in diminuzione la frequenza minima prevista dal piano industriale e dal CSA»*;

CONSIDERATO, quindi, che la società istante pone all'Autorità i seguenti quesiti: «

- a) *se la mera sovrapponibilità tra i costi della manodopera offerti e quelli stimati dalla stazione appaltante implichi aprioristicamente la relativa congruità o se invece l'effettiva sostenibilità e congruità possa dipendere da plurimi fattori, in primis dal contenuto della offerta tecnica e dalla qualità e quantità delle prestazioni ivi descritte;*
- b) *se, a fronte di prestazioni aggiuntive e/o migliorative formulate in seno all'offerta tecnica e che, per ammissione stessa del concorrente aggiudicatario, si traducono in un aumento del fabbisogno orario, la mancata verifica di congruità del costo della manodopera sia in grado di inficiare il comportamento della stazione appaltante, ai sensi degli artt. 11, 41, 108 e 110 del d.lgs. 36/2023;*
- c) *se sia legittima la scelta discrezionale della P.A. di non procedere alla verifica di anomalia della offerta ai sensi dell'art. dell'art. 110 del D.lgs. 36/2023, nei casi – come quello di specie – in cui le prestazioni di cui al*



progetto esecutivo così come integrato dalla offerta tecnica migliorativa, se correttamente valutati in relazione al monte ore effettivamente dovuto, revocano in dubbio la sostenibilità della offerta economica;

- d) se sia legittima la mancata inclusione nei costi della manodopera indicati in seno alla offerta economica, correlati alle figure direttamente operative, stabili, dedicate alla specifica commessa, ancorché già in organico del concorrente;*
- e) se la difformità della offerta tecnica rispetto ai requisiti minimi di progetto previsti dalla stazione appaltante costituisce causa di esclusione dalla gara, tenuto conto altresì dell'art. 107 del D.lgs 36/2023, laddove prevede che gli appalti sono aggiudicati previa verifica della conformità dell'offerta alle previsioni contenute nel bando di gara o nell'invito»;*

CONSIDERATO che la Stazione appaltante respinge ogni contestazione, sostenendo che «L'operato di questa stazione appaltante è stato conforme alla normativa vigente, in quanto il bando prevedeva elementi specifici (il contemporaneo superamento della soglia dei quattro quinti dei punteggi relativi al prezzo ed agli altri elementi di valutazione) per individuare la possibile anomalia dell'offerta e queste condizioni non si sono verificate. Inoltre, nessun elemento dell'offerta tecnica e/o economica poteva fare ipotizzare un'anomalia dell'offerta, tale da suscitare il sospetto di scarsa serietà e/o di una possibile non corretta esecuzione della prestazione contrattuale, tantomeno in relazione al costo della manodopera che - come ampiamente dimostrato - non è stato affatto stravolto dalle proposte migliorative dell'aggiudicatario. Infine, le ipotesi prospettate dalla ricorrente ESI SRL, sia in termini di costo della manodopera sia in termini di difformità rispetto alle previsioni minime progettuali, scaturiscono da ragionamenti errati, fuorvianti ed arbitrari, al solo scopo di instillare dubbi ingiustificati circa il comportamento della commissione di gara, della centrale di committenza e della stazione appaltante»;

CONSIDERATO che il CCS chiede che vengano respinte tutte le contestazioni avanzate dalla società istante in ragione delle ampie motivazioni espresse



nelle proprie memorie difensive, sovrapponibili a quelle espresse dalla Stazione appaltante e che, a sua volta, espone le ragioni per cui la stessa ESI Srl meriterebbe l'esclusione dalla gara in esame per una serie di lacune, vizi e incongruenze dell'offerta puntualmente indicate nella medesima memoria;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 19.02.2025;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

CONSIDERATO, con riferimento ai costi della manodopera, quanto disposto dall'art. 41, comma 14 del Codice appalti, secondo cui *"Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera, secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono incorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale"*;

CONSIDERATO, da un punto di vista generale, che la norma sopra citata mira a tutelare, sia pur indirettamente, i lavoratori sotto il duplice aspetto dell'equa remunerazione (a fronte di un giusto utile di impresa) e della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e che tale tutela presuppone, logicamente, l'eventualità che gli operatori economici partecipanti alle gare pubbliche, al fine di acquisire la commessa pubblica, possano recuperare, per così dire, la perdita di utili derivante dal ribasso offerto riducendo artatamente il costo della manodopera e risparmiando sugli oneri per la sicurezza aziendale;

CONSIDERATO che tali rischi, nella generalità delle ipotesi e per motivi tanto evidenti da non necessitare di alcuna esplicitazione, non sussistono nel caso inverso di una offerta che preveda, invece, un pieno adeguamento o addirittura un aumento dei costi della manodopera rispetto a quelli stimati dalla Stazione appaltante, a meno che – ed è questa la tesi prospettata dall'odierna parte istante – le soluzioni/varianti migliorative offerte, riverberandosi sulla quantità e/o qualità delle prestazioni lavorative richieste, non determinino per l'operatore economico proponente un aumento del costo della manodopera stimato dalla Stazione appaltante in fase di progettazione della gara;



CONSIDERATO che dall'offerta tecnica risulta che il CCS abbia proposto le seguenti migliorie del servizio (distinte con riferimento ad alcune parti di cui lo stesso si compone):

- **Servizio di raccolta della Frazione Secca Residua:** nelle giornate festive infrasettimanali un servizio aggiuntivo di riassetto su tutto il territorio comunale;
- **Servizio di raccolta della Frazione Organica:** frequenza del servizio pari a 6/7 per tutto l'anno esclusivamente alle sole utenze "food" – attivabile su richiesta tramite apposita modulistica – fascia oraria dalle ore 8:00 alle 10:00;
- **Servizio di raccolta della Frazione Vetro:** un incremento della frequenza per "due giorni a settimana" mediante impiego di n°5 unità per la durata di tre ore (a fronte di un solo giorno a settimana e di un solo autista/operatore previsto nel Capitolato speciale);
- **Servizio di raccolta Ingombranti e RAEE:** frequenza del servizio pari a 1/7 per tutto l'anno, con n°2 ritiri mensili dedicati ai RAEE e n°2 ritiri mensili dedicati agli ingombranti. Per utenze specifiche (disabili e anziani over 75) si prevede un servizio di facchinaggio direttamente al piano dell'utenza;
- **Servizio di raccolta RUP:** pari a 2/7 giorni settimanali (a fronte della frequenza di progetto pari a 1/7 giorni);
- **Servizio di raccolta "imballaggi in materiali misti":** una volta aggiuntiva settimanale rispetto alla raccolta settimanale già programmata;
- **Istituzione di un eco-sportello fisico** presidiato da n° 1 unità impiegata due volte a settimana, per la durata di quattro ore cadauna;

CONSIDERATO che secondo la società istante, anche in ragione di tutte le proposte migliorative prospettate dal CCS, risulterebbe un monte lavorativo di ben 22.368 ore, ovvero oltre il doppio rispetto alle 10.107 ore previste dagli atti di gara per ciascun anno del servizio di raccolta differenziata;

CONSIDERATO, altresì, che tale calcolo è stato svolto integralmente sulla base di stime effettuate autonomamente e arbitrariamente dalla medesima società istante facendo affidamento su dati presupposti indimostrati e indimostrabili, atteso che nessun operatore economico è (o dovrebbe essere) a conoscenza della struttura organizzativa e delle strategie aziendali degli altri operatori economici partecipanti alla gara, al fine di offrire asserite prove oggettive della incongruità dell'offerta del Consorzio aggiudicatario;



RITENUTO che tali operazioni di calcolo non potrebbero neppure essere condotte prendendo a riferimento la propria struttura aziendale, che per sua stessa natura è differente da impresa a impresa e non è mai pienamente comparabile a quella di un altro operatore economico;

RITENUTO, dall'esame delle puntuali controdeduzioni del CCS e del Comune committente, che non si riscontra nelle determinazioni assunte dalla Stazione appaltante la manifesta incongruità, illogicità, irragionevolezza o palese travisamento dei fatti che costituiscono l'unica deroga, ove rinvenibili, all'insindacabilità del merito delle scelte basate sull'esercizio della discrezionalità amministrativa;

RITENUTO, in ogni caso, che le migliorie offerte dal Consorzio aggiudicatario non appaiono tali da incidere in maniera rilevante sull'organizzazione del lavoro necessaria e sufficiente ad eseguire il servizio così come originariamente progettato dalla Stazione appaltante e tali da comportare, quindi, l'impiego di un numero maggiore di risorse umane che avrebbe giustificato il denunciato cospicuo incremento del monte ore complessivo della manodopera rispetto a quello stimato dalla Stazione appaltante stessa nei documenti di gara (si prenda ad esempio l'incremento della frequenza per le utenze "food", servizio che è svolto su prenotazione, esclusivamente nella fascia oraria 8:00 - 10:00, coinvolge un numero limitatissimo di attività e che comunque determina una riduzione del carico di lavoro nei giorni dedicati alla raccolta ordinaria, per tutte le utenze domestiche e non domestiche; oppure l'incremento della frequenza della raccolta dei rifiuti ingombranti e RAEE, da una volta al mese (1/30) a una volta a settimana (1/7), che non sembra determinare un aumento del carico di lavoro, né costituisce maggiori oneri organizzativi, trattandosi di un servizio su prenotazione per un massimo di 20 utenze per turno e un numero predefinito di pezzi conferibili e pertanto eseguibile senza la necessità di impegnare altro personale ulteriore e diverso da quello già destinato all'intero servizio in affidamento; o, ancora, la gestione dell'Eco-sportello e il responsabile amministrativo, che prevede l'impegno di risorse operative già presenti nell'organico del Consorzio e che svolgono l'attività prevista senza essere destinate ad una specifica commessa in modo esclusivo);



RITENUTO, pertanto, per rispondere unitariamente ai primi quattro quesiti posti dalla società istante (formalmente differenziati, ma tutti riconducibili all'unica questione centrale relativa alla compatibilità giuridica e congruenza economica dei costi per la manodopera indicati dalla Stazione appaltante con una offerta tecnica contenente prestazioni aggiuntive/migliorative), che, per un verso, l'indicazione da parte del CCS, nella propria offerta, di un costo per la manodopera e la sicurezza aziendale di importo esattamente pari a quello stimato dalla Stazione appaltante e, per altro verso, l'offerta di un ribasso sull'importo a base di gara piuttosto esiguo (pari al 2,18%) non sembrano essere indicatori di una offerta manifestamente incongrua, poco seria, insostenibile o irrealizzabile, tali da giustificare l'apertura di un sub-procedimento per la valutazione di congruità nonostante l'acclarata non anomalia dell'offerta del Consorzio (che, infatti, non ha contemporaneamente superato la soglia dei quattro quinti dei punteggi relativi al prezzo ed agli altri elementi di valutazione come previsto dal paragrafo 24 del Disciplinare di gara);

CONSIDERATO, in merito all'ultimo quesito, concernente l'asserita difformità dell'offerta tecnica del Consorzio rispetto ai requisiti minimi di progetto previsti dalla Stazione appaltante, la quale conterrebbe, relativamente ai servizi di lavaggio strade e spazzamento misto (meccanico e manuale), condizioni peggiorative prevedendo una *"diminuzione della frequenza minima prevista dal piano industriale e dal CSA"*, che il paragrafo 3.4.1 del Capitolato speciale e il paragrafo 13 del Piano industriale recitano entrambi testualmente: *"Il servizio prevede lo spazzamento e il lavaggio di tutte le strade, aree e spazi soggetti a pubblico transito del centro abitato, con frequenza quotidiana nei giorni feriali (6/7), come riportato nel calendario sottostante. Nel caso di due giornate festive consecutive il servizio dovrà essere effettuato completamente in una delle due giornate, così come nel giorno successivo a Natale, Capodanno e Pasqua. Lo spazzamento consiste nelle operazioni di spazzamento, accumulo, raccolta e trasporto di qualsiasi oggetto o materiale, compresi quelli prodotti dagli utenti o dagli agenti naturali, che possa essere definito rifiuto ai sensi del decreto legislativo 152 del 2006 (sabbia, fango, terriccio, detriti, ramaglie, erbacce, escrementi di animali, cartoname, materiali vari, ecc.), compreso il taglio e la rimozione dell'erba dal manto stradale, scalinate e*



marciapiedi e dai muri e muretti. Esso prevede anche lo svuotamento dei cestini (ove esistenti), mediante la rimozione del sacchetto collocato al suo interno e la sostituzione dello stesso con altro nuovo. Si intendono come aree e spazi da mantenere puliti tutti quelli soggetti a pubblico transito, compreso i marciapiedi, i portici pubblici e le aiuole”, indicando, poi, come attrezzatura minima per l’esecuzione di tale servizio unicamente *“la dotazione di 1 automezzo con vasca da 5/7 mc.”;*

RILEVATO che tutti e quattro i concorrenti partecipanti alla gara, compresa, quindi, anche la società istante, hanno offerto lo “spazzamento meccanizzato” tra le migliori del servizio in affidamento; circostanza, questa, dalla stessa istante non contestata;

RITENUTO in ogni caso, anche a prescindere da quest’ultima circostanza, che l’eventuale equivoco in ordine alle previsioni contenute nella documentazione di gara predisposta dalla Stazione appaltante – che poteva sorgere a causa dell’espresso riferimento al “lavaggio delle strade”, che sembrerebbe sottintendere l’uso di appositi mezzi meccanizzati, diversamente dallo spazzamento che è più facilmente riconducibile ad una attività umana e che tuttavia poteva essere fugato mediante una specifica richiesta di chiarimenti – è da escludere, oltre che per l’univoca interpretazione data dai concorrenti, soprattutto perché nell’elenco delle dotazioni tecniche minime richieste per l’esecuzione di tale servizio la Stazione appaltante ha previsto il solo *“automezzo con vasca da 5/7 mc”*, che chiaramente non si intende fornito delle ulteriori speciali attrezzature necessarie per effettuare il lavaggio propriamente inteso (ovvero spazzole laterali, spazzole rotanti, tubo di aspirazione, ecc.);

RITENUTA, per concludere sul punto, infondata la doglianza della società istante e quindi insussistente la contestata *“difformità dell’offerta tecnica aggiudicataria”* configurante una vera e propria *“inadeguatezza del progetto proposto ... rispetto ai requisiti minimi previsti dalla stazione appaltante”*, comportante l’esclusione del concorrente anche sulla base delle pronunce giurisprudenziali addotte a comprova, che tuttavia nel caso di specie devono ritenersi del tutto inconferenti;



RITENUTE, infine, inammissibili le contestazioni avanzate dal Consorzio aggiudicatario alla società istante contenute nella memoria controdeduttiva, atteso che l'istituto del precontenzioso non contempla i mezzi giurisdizionali della c.d. domanda riconvenzionale o del ricorso incidentale e che l'unico strumento per richiedere un parere all'Autorità è costituito dalla presentazione di una apposita istanza autonoma oppure della richiesta di adesione ad una istanza già presentata dalla Stazione appaltante o da altro operatore economico interessato,

Il Consiglio

ritiene, sulla base di tutte le motivazioni che precedono e limitatamente alle questioni esaminate, che l'operato della Stazione appaltante sia conforme alle disposizioni normative e di *lex specialis* relative al rispetto del costo della manodopera, alla verifica della conformità dell'offerta alle previsioni contenute nella documentazione di gara e della congruità dell'offerta, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 41, comma 14, 107, comma 1, lett. a) e 110 del d.lgs. n. 36/2023.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 31 marzo 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmata digitalmente