DELIBERA N. 515 del 22 dicembre 2025

Oggetto

Istanza presentata dalla Società LeSS costruzioni innovative S.r.l. Unipersonale - Procedura aperta - Appalto Integrato per lavori di manutenzione straordinaria e riattazione dei locali di Via Mezzocannone 8 posti a ridosso della sala macchine del C.S.I. con accesso dal cortile delle mura greche - CIG: B666FD373C - Importo euro: 1.674.102,57 oltre IVA - S.A.: Università degli Studi di Napoli Federico II.

UPREC-PRE-0383-2025-L-PREC (FASC. 2025-005018)

Riferimenti normativi

Artt. 41 e 108 del d.lgs 36/2023

Parole chiave

Appalto Lavori – offerta – costi della manodopera – giustificativo – modifica

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 22 dicembre 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 142786 del 13.11.2025, con la quale l'o.e. Società LeSS costruzioni innovative S.r.l. Unipersonale contesta la legittimità dell'aggiudicazione disposta nei confronti di altro o.e. (RH Builder s.p.a.), in quanto nell'offerta economica tra i costi della manodopera non avrebbe considerato tutte le figure impiegate nell'esecuzione dell'appalto;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 19.11.2025, con nota prot. 144927;

VISTA la richiesta di chiarimenti trasmessa con nota prot. 150375 del 3.12.2025;

VISTA la documentazione in atti e le plurime memorie prodotte dall'o.e. istante, dalla stazione appaltante e dall'o.e. aggiudicatario controinteressato;

RILEVATO preliminarmente che, alla luce della specifica censura formulata dall'o.e. aggiudicatario controinteressato, l'istanza *de qua* deve ritenersi tempestivamente proposta in quanto il provvedimento di cui si contesta la

legittimità risale al giorno 13.10.2025, mentre la pec contenente l'istanza de qua risulta pervenuta il giorno 12.11.2025, sebbene protocollata solo il giorno successivo, pertanto entro il termine di 30 giorni, previsto dall'art. 7, co. 1, lett. d) del Regolamento in materia di parere di precontenzioso ai sensi dell'art. 220 del d.lgs 36/2023;

RILEVATO che, sempre ad avviso dell'aggiudicatario, la vicenda verterebbe su un profilo di stretta discrezionalità tecnica afferente alla valutazione di congruità dell'offerta e come tale sottratto al sindacato del GA e della scrivente Autorità;

CONSIDERATO tuttavia che, con riferimento al rilievo formulato, l'eccezione non coglie nel segno in quanto oggetto della odierna disamina non risulta circoscritto alla correttezza della valutazione di congruità, quanto esclusivamente alla completezza dei costi della manodopera indicati dall'aggiudicatario rispetto alle figure professionali impiegate nell'esecuzione dell'appalto. In funzione di ciò, pertanto, ed alla luce della precipua doglianza, si precisa che non sarà oggetto di trattazione la congruità dell'offerta, che salvo evidenze di illogicità e irrazionalità spetta esclusivamente alla stazione appaltante, quanto piuttosto la completezza dell'offerta in funzione degli elementi costitutivi della stessa;

CONSIDERATO quanto sopra, giova preliminarmente evidenziare che, in conformità alla deduzione dell'istante, l'analisi dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario concerne espressamente quanto segue, con riferimento alla c.d. "*struttura tecnica di cantiere*" che rappresenta il punto centrale dell'odierna controversia: "*La struttura tecnica di cantiere sarà composta delle seguenti figure professionali:* ***Direttore Tecnico di Cantiere****: […]* ***Responsabile dei piani di sicurezza del cantiere e salute dei lavoratori****: […]* ***Capocantiere****: Per la figura del capocantiere sarà incaricato un operaio specializzato con esperienza non minore di 25 anni sul tipo di lavoro da svolgere, sulle metodologie ed attrezzature da utilizzare. Avrà un'esperienza almeno di 20 anni come caposquadra, che gli garantirà una spiccata propensione al problem solving, un'ottima capacità di gestire altri lavoratori, istruendoli sulle lavorazioni giornaliere mediante riunione e capacità di sintesi e di analisi che gli permetteranno di redigere un report sulle attività svolte da consegnare al Direttore Tecnico di Cantiere;* ***Squadre Operative****: Le squadre operative saranno costituite da operai con grande esperienza accumulata negli anni. Ogni squadra operativa sarà composta da almeno un operaio specializzato che avrà anche il compito di interfacciarsi con il capocantiere, un operaio qualificato e due operai comuni*" All'interno delle singole squadre operative – 4 complessivamente e variamente composte da 4 a 6 componenti - risulta indicato tuttavia un solo operaio specializzato per ogni squadra;

PRESO ATTO che, a seguito della conclusione della procedura di gara, la stazione appaltante con nota prot. 97917 del 14.7.2025, ai sensi dell'art.110 ha richiesto alla prima in graduatoria e successiva aggiudicataria "*di fornire le giustificazioni*

sul ribasso offerto, sui costi proposti per gli oneri di sicurezza aziendali e per la manodopera, e sulla sostenibilità economica delle migliorie offerte in sede di gara";

CONSIDERATO che secondo la Relazione giustificativa depositata dall'o.e. risultava che nella determinazione dei costi della manodopera, che non erano stati ribassati e corrispondevano a quanto stimato dalla stazione appaltante per € 420.762,74, venivano indicate le sole categorie di operaio specializzato, qualificato e comune con i relativi importi orari secondo il CCNL di riferimento, ma non anche del capocantiere. A seguito della individuazione del relativo monte ore e sommati i costi di ogni categoria di lavoratore ivi indicato, si è ottenuto "*che il costo totale della manodopera è pari a 420.762,74 €, congruente con quanto dichiarato in sede di offerta*". Inoltre sempre dalla medesima Relazione l'o.e. dichiara espressamente di aver "*stimato il costo delle spese generali pari al 10%*" senza ulteriori elementi di dettaglio;

RILEVATO, che preliminarmente il conteggio sopra effettuato per la determinazione dei costi della manodopera, pur non risultando oggetto dell'odierna disamina, incidentalmente, va ritenuto privo di criticità, sia per quanto attiene al calcolo, che alla individuazione del CCNL di riferimento, resta tuttavia da verificare, come evidenziato dall'o.e. istante, se tale definizione dei costi copra complessivamente le spese relative al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto, posto che i costi della manodopera (come si chiarirà nel prosieguo) non contemplano anche i soggetti non occupati stabilmente come ad es. il direttore tecnico e il responsabile di cantiere, che vanno invece annoverati tra le spese generali, come condivisibilmente ammesso anche dall'istante;

CONSIDERATO quanto sopra, pertanto, il punto centrale della questione è costituito dalla figura del capocantiere, il cui costo della manodopera è stato chiaramente non inserito nella suddetta Relazione giustificativa, alla stregua di una figura che, come rappresentato dalla stazione appaltante nella memoria difensiva, non assume la valenza "*di una presenza specifica e temporale*";

RITENUTO tuttavia che la su indicata ragione giustificativa assunta dalla stazione appaltante a fondamento della legittimità dell'offerta non risulta pienamente convincente nella misura delle reali dichiarazioni rese dall'o.e. in sede di offerta e nella susseguente Relazione sui costi della manodopera: come si evince dal dato letterale sopra estrapolato, invero, appare difficilmente negabile che il suddetto capocantiere costituisca una figura professionale del tutto imprescindibile e che svolge un'attività caratterizzata da una rilevante frequenza di rapporti con gli altri prestatori di lavoro, oltre che di continuità operativa. Depongono in tal senso le affermazioni secondo cui costui dovrà istruire le squadre operative in merito alle "*lavorazioni giornaliere mediante riunione*" e che dovrà "*interfacciarsi*" con l'operaio specializzato di ogni squadra. Allo stesso tempo, per tale ultimo rilievo, e per come è stata congegnata l'organizzazione delle attività lavorative, non pare convincente nemmeno l'ulteriore affermazione giustificativa assunta dalla stazione appaltante, nella memoria prodotta in istruttoria, secondo cui sarebbe prassi consolidata che

l'operaio specializzato svolga anche l'incarico di capocantiere. Infatti, sebbene tale considerazione non paia discutibile in termini generali, con riguardo al caso di specie occorre tuttavia considerare che nell'organigramma del personale è previsto un solo operaio specializzato il quale, sempre secondo il dato che gli impone di interfacciarsi con il capocantiere, non potrà ragionevolmente anche svolgere l'ulteriore incarico, senza vanificare l'ambito delle proprie competenze esplicite;

CONSIDERATO quanto sopra, appare pertanto corretto ritenere che la figura del capocantiere, per come è stata descritta nell'offerta formulata dall'o.e. controinteressato, assuma una propria specificità ed autonomia e non possa essere annoverata alla stregua di una figura eventuale o tutt'al più coincidente con altre figure operative, come ad es. quella dell'operaio specializzato. In funzione di quanto rappresentato, pertanto, appare altrettanto corretto affermare che anche la sua retribuzione lorda vada computata tra i costi della manodopera, sebbene occorra ancora stabilire se questa rientri tra le spese generali (come sostenuto dall'o.e. controinteressato), oppure tra i costi della manodopera in senso stretto (come invece afferma l'istante);

RITENUTO che non esistono specifici precedenti riferiti alla figura in esame e quand'anche potrebbe sembrare astrattamente ammissibili classificare l'attività del capocantiere tra quelle di carattere tecnico – gestionale (al pari delle altre due figure "direttive" individuate nell'offerta, segnatamente il Direttore tecnico di cantiere e il Responsabile dei piani di sicurezza del cantiere e salute dei lavoratori), si osserva che secondo la giurisprudenza di riferimento, sussiste un duplice orientamento sul contenuto delle c.d. spese generali, uno più restrittivo e uno meno rigoroso (cfr. TAR Lazio – Roma sez. III, sent. 666 del 15.1.2025). Nell'orientamento più restrittivo "*non sarebbe possibile allocare tra le "Spese generali", ancorché parzialmente, il costo della manodopera non esplicitamente e distintamente dichiarato con l'offerta presentata in sede di gara*" (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6786 del 3 novembre 2020), viceversa, secondo un orientamento più elastico si afferma che "*la voce di costo relativa alle "Spese generali" è stata ritenuta suscettibile di essere considerata anche ai fini della copertura di una parte dei costi della manodopera non distintamente indicati nella offerta economica, quali, ad esempio, i costi del personale con mansioni direttive, di coordinamento o di raccordo, prestate a beneficio di più contratti in corso di esecuzione nei confronti di differenti stazioni appaltanti*" (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135 del 21 ottobre 2019) Ad una più attenta analisi di tale seconda categoria di arresti giurisprudenziali, peraltro, emerge come l'allocazione dei suddetti specifici costi della manodopera nella voce "Spese generali" è stata reputata non irragionevole dal giudice amministrativo anche in considerazione del fatto che si trattava di "costi generali" dell'operatore economico (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135/2019, cit., punto 3.1.1; Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 788/2020, cit., punto 7), in un caso addirittura non suscettibili di essere quantificati con esattezza ex ante, in quanto

correlati ad urgenze non prevedibili e, in parte, connessi al costo di reperibilità dei lavoratori (TAR Lazio, sez. III, 15 gennaio 2025, n. 666);

RITENUTO che, sulla base delle predette indicazioni di origine giurisprudenziale può individuarsi una soluzione al caso di specie, in quanto, anche volendo aderire all'orientamento meno rigoroso - che ammette sic et simpliciter l'inserimento tra le voci delle spese generali anche parzialmente i costi della manodopera - la figura del capocantiere, per come è stata descritta nell'offerta, sebbene rivesta una innegabile valenza gestoria delle attività, tuttavia non assume anche quelle caratteristiche di occasionalità, imprevedibilità e trasversalità che ne determinerebbero la non necessaria inclusione nei costi della manodopera in senso stretto, ex art. 41 e 108 del d.lgs 36/2023. Come già osservato, infatti, non convince il rilievo difensivo della stazione appaltante, laddove il capocantiere non viene ritenuta una figura "*specifica e temporale*" quando invece, sia la sua specificità all'appalto, che la sua continuità e non occasionalità, sono chiaramente descritte nella c.d. "*struttura tecnica di cantiere*" contenuta nella relazione tecnica all'offerta, previamente riportata. A margine, ribadendo che oggetto della presente istruttoria non verte sul sindacato della verifica di congruità, ma esclusivamente sulla legittimità dell'offerta formulata dalla stazione appaltante, giova altresì evidenziare che le predette osservazioni contenute nella memoria difensiva della stazione appaltante, non si evincono invece anche dalla relazione di verifica della congruità del 1.8.2025, né in quella sede sono state esplicitate le ragioni per cui, sempre nella memoria difensiva della stazione appaltante, si è invece affermato che il costo del summenzionato capocantiere "*sia comunque sostenibile dall'operatore economico nell'ambito della incidenza della manodopera*", affermazione, pertanto, che in quanto tale deve ritenersi apodittica;

CONSIDERATO quanto sopra, pertanto, deve concludersi sul punto ritenendo che l'offerta presentata dall'o.e. aggiudicatario, per quanto attiene alla correttezza delle giustificazioni descrittive dei costi della manodopera, non appare conforme alla disciplina di riferimento. Come previamente rappresentato, infatti, nel caso di specie stante il precipuo contenuto della dichiarazione dell'offerta formulata dall'o.e. controinteressato aggiudicatario e relativi giustificativi, i costi della manodopera dovevano necessariamente contemplare anche quelli relativi alla figura del capocantiere, non sussistendo le condizioni per inserirle nelle spese generali;

RITENUTO di aderire alla giurisprudenza consolidata (Cons. Stato, sez. V, 05.08.2025 n. 6918), secondo cui è accoglibile una modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo finalizzate a rimediare originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità iniziale dell'offerta economica nel rispetto del principio dell'immodificabilità (Consiglio di Stato sez. III, 28 ottobre 2022, n.9312; Consiglio di Stato sez. III, 19 ottobre 2021, n.7036) e che è possibile apportare modifiche alle giustificazioni relative all'offerta economica, inclusi aggiustamenti e compensazioni tra voci di costo, purché l'offerta rimanga affidabile

per l'aggiudicazione e l'esecuzione del contratto e che le modifiche, non portino a un'offerta completamente diversa da quella presentata inizialmente (cfr. Consiglio di Stato, sezione V, n. 8356 del 15 settembre 2023; Cons. Stato, sez. III, 31 maggio 2022, n. 4406; Consiglio di Stato, sez. V, 1° febbraio 2022, n. 706). Il principio di immodificabilità dell'offerta economica non riguarda infatti le giustificazioni economiche dell'offerta le quali possono essere variate: in altre parole, un concorrente può apportare modifiche alle spiegazioni relative alla composizione delle voci di costo dell'offerta, ma l'importo complessivo dell'offerta non può essere alterato (v. Consiglio di Stato, sez. V, 15 dicembre 2021, n. 8358). Le modifiche non possono essere, pertanto, considerate ammissibili se intaccano il principio dell'intangibilità sostanziale dell'offerta (economica, ma anche tecnica);

RITENUTO, pertanto quanto sopra, attraverso una precipua richiesta di chiarimenti, e fatto salvo in ogni caso l'esercizio del potere di autotutela, si ritiene che la stazione appaltante debba rinnovare, in parte qua, l'invito all'o.e. aggiudicatario a giustificare i costi della manodopera includendo tutte le figure operative come sono state individuate nell'offerta e ferma l'intangibilità della stessa. Tale valutazione, come già osservato in premessa, rientra, tuttavia, nella discrezionalità tecnica della stazione appaltante stessa, la quale dovrà valutare se, alla luce dei chiarimenti, resi l'offerta formulata potrà comunque considerarsi capiente dei costi di tutte le figure professionali necessarie all'esecuzione dell'appalto, come chiarito nei punti che precedono, prestando allo stesso tempo particolare attenzione alla integrità ed alla intangibilità dell'offerta medesima;

Il Consiglio

- Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione non risulti conforme alla disciplina di riferimento;

- Invita la stazione appaltante, fatto salvo in ogni caso l'esercizio del potere di autotutela, a rinnovare, in parte qua, la richiesta all'o.e. aggiudicatario di giustificare i costi della manodopera, al fine di valutare l'offerta nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, includendo nella relazione giustificativa tutte le figure operative come individuate nella formulazione dell'offerta e ferma l'intangibilità della stessa.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che può proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 24 dicembre 2025

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente