



DELIBERA N. 193

14 maggio 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 da *...omissis...* - Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e conferimento degli RSU provenienti dalla raccolta differenziata del Comune di Macerata Campania - CIG: B5BD901D11 - Importo: euro 2.464.927,86 - S.A.: CUC Provincia di Caserta per conto del Comune di Macerata Campania

UPREC/PRE/0124/2025/S/PREC

Riferimenti normativi

Art. 41, comma 13 e 14, d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Costi della manodopera – Tabelle ministeriali - Aggiornamento

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza del 14 maggio 2025

DELIBERA

VISTA l’istanza acquisita al prot. n. 48953 del 28 marzo 2025, con cui la *...omissis...* ha lamentato l’impossibilità di partecipare alla procedura di gara in oggetto, in ragione della sottostima dei costi della manodopera. L’istante ha rappresentato che:

- Il Comune di Macerata Campania ha indetto la procedura di gara in oggetto ponendo, a base d’asta, un costo per la manodopera in



applicazione delle tabelle ministeriali Fise Assoambiente gennaio 2023, non più vigenti alla data di indizione della procedura (03.03.2025), essendo state sostituite dalle tabelle Luglio 2024;

- Nello specifico, dal Piano Industriale (cfr. art. 8.1) risulta che il numero di addetti soggetti al passaggio di cantiere (clausola sociale) è pari a n. 11 unità, al costo medio orario inferiore a qualsiasi valore desumibile dalle tabelle del Ministero del lavoro e delle politiche FISE Assoambiente Luglio 2024, vigenti alla data di indizione della procedura (03.03.2025);
- Tale scostamento ha generato una sottostima del costo della manodopera posto a base di gara di euro 33.748,08 € annui, per un totale nel triennio di servizio pari a euro 101.244,24 €.

VISTO il quesito di diritto sollevato dall'istante e diretto a stabilire se, alla luce dell'art. 41, comma 13 e 14, del d.lgs. 36/2023, la *lex specialis* di gara possa prevedere un costo della manodopera inferiore a quello risultante dalle tabelle ministeriali di riferimento e, in caso di risposta affermativa, se sia legittimo un disallineamento evidente e significativo, vale a dire con una incidenza – come nel caso di specie – pari a circa € 101.244,24 tra il valore assunto a base d'asta e i livelli retributivi orari indicati nelle tabelle ministeriali, tale da precludere all'O.E. di presentare una offerta congrua;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 50359 dell'1 aprile 2025;

VISTA la nota acquisita al prot. n. 51056 del 2 aprile 2025 con cui il Comune di Macerata Campania ha comunicato la propria adesione all'istanza di precontenzioso;

PRESO ATTO che il Comune di Macerata Campania, a seguito dell'integrazione del contraddittorio disposta con nota prot. n. 58839 del 15 aprile 2025, non ha trasmesso memorie;

CONSIDERATO che la questione sollevata dall'istante richiede di svolgere un approfondimento sul tema dell'istruttoria che la Stazione appaltante è tenuta a svolgere al fine di definire il prezzo da porre a base di gara, con particolare riferimento alla stima del costo della manodopera;

CONSIDERATO che, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza e dell'Autorità, la definizione del prezzo da porre a base d'asta non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche, sulla quale è possibile il solo sindacato estrinseco, ovvero limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento, non potendo il Giudice (o l'Autorità) giungere alla determinazione del



prezzo congruo (cfr. Delibera n. 420 del 18 settembre 2014; delibera n.116 del 6 marzo 2015; nn. 753 e 321 del 2011 e la n. 1017 del 2010); nella definizione della base d'asta è necessario che la Stazione appaltante faccia riferimento a criteri verificabili e acquisisca attendibili elementi di conoscenza, al fine di scongiurare il rischio di una base d'asta arbitraria perché manifestamente sproporzionata, con conseguente alterazione della concorrenza (Cons. Stato, sez. III, 28 settembre 2010, n. 5634; 24 settembre 2011, n. 6355; 10 maggio 2012, n. 2168; sez. V, 28 agosto 2012, n. 4081);

CONSIDERATO che la definizione di un prezzo a base d'asta remunerativo risponde all'esigenza, primaria della Stazione appaltante, di consentire la presentazione di offerte sostenibili ed affidabili, evitando il serio rischio di distorsioni nelle dinamiche concorrenziali e dell'effettuazione di lavori o erogazione di servizi di scarsa qualità;

RILEVATO che, con riferimento alla stima dei costi della manodopera, che costituiscono parte dell'importo da porre a base di gara, l'art. 41, comma 13, del d.lgs. 36/2023 stabilisce che *“Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo medio del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative...”*;

RILEVATO, altresì, che l'art. 41, comma 14, prevede che *“Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto 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 scorporati 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 che dall'esame delle citate disposizioni codicistiche si desume chiaramente l'obbligo delle Stazioni appaltanti di utilizzare, ai fini della stima dei costi della manodopera, le tabelle approvate annualmente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tale obbligo costituisce uno degli strumenti per tutelare il diritto dei lavoratori ad una giusta retribuzione, evitando che il confronto concorrenziale possa produrre effetti negativi su tale diritto. Deve essere quindi riconosciuta natura imperativa alle citate disposizioni, siccome poste a presidio di interessi di rilievo pubblicistico quali la tutela del lavoro, le condizioni di serietà dell'offerta, la qualità delle prestazioni, l'effettiva concorrenzialità e convenienza economica dell'appalto;



CONSIDERATO, d'altra parte, che l'obbligo di utilizzare le tabelle ministeriali vigenti alla data d'indizione della procedura di gara appare anche rispondere ai principi di buona fede e leale collaborazione tra Stazione appaltante ed operatori economici, posto che, nella fase di verifica dell'anomalia delle offerte, costituisce motivo di esclusione dalla gara il riscontro che l'offerta del concorrente non rispetta i minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13, del Codice (vd. art. 110, comma 5, lett. d) del Codice). Pertanto, l'operatore economico che intenda partecipare alla gara senza correre il rischio di esserne escluso, è tenuto a definire il proprio costo della manodopera sulla base dei minimi retributivi indicate nelle tabelle ministeriali vigenti e, per tale ragione, dovrebbe poter contare su un prezzo a base di gara allineato ai medesimi costi;

CONSIDERATO, infine, che il suddetto obbligo si appalesa ancora di più stringente nelle procedure ad alta intensità della manodopera e di durata pluriennale, qual è quella in esame – il costo della manodopera incide per più del 50% sul prezzo posto a base di gara e il contratto ha durata di 7 anni con opzione di rinnovo per un'ulteriore annualità -, atteso che la sottostima dei costi necessari per l'espletamento del servizio incide direttamente sulla possibilità di presentare un'offerta seria, congrua e qualitativamente sostenibile;

RILEVATO che, nella procedura di gara in esame, l'art. 8.1 del piano industriale stabilisce che: "Le tabelle seguenti mostrano la struttura del personale che dovrà essere impiegato per l'espletamento del servizio di igiene urbana così come dimensionato dal nuovo piano industriale. Il costo del personale è pari ad euro/anno 437.190,44 ed è stato calcolato facendo riferimento alle tabelle (gennaio 2023) del costo medio orario per il personale addetto ai servizi ambientali – aziende private riferite agli operai e impiegati". Segue una tabella in cui sono riportati i seguenti costi orari: Operatore 2A, euro 26,09/ora; Impiegato 6°, euro 32,82/ora; Autista 3°, euro 27,60/ora; Impiegato J, euro 16,29/ora;

RILEVATO che, dall'esame della delibera di Giunta del Comune di Macerata Campania del 2 settembre 2024, si evince che il suddetto Piano industriale è stato approvato dapprima con Delibera n. 21 del 7 marzo 2024 dal Commissario Prefettizio; la nuova Amministrazione comunale, insediatasi in data 10 giugno 2024, ha rinvenuto dei refusi tali da incidere sul quadro economico relativo al costo del servizio e, per tale ragione, ha sottoposto alla Giunta l'approvazione del nuovo Piano industriale (avvenuta con la delibera del 2 settembre 2024);

CONSIDERATO che con Decreto direttoriale n. 14 del 19 marzo 2024 è stato disposto l'aggiornamento del costo medio orario del lavoro per i



lavoratori dipendenti da imprese e società esercenti servizi ambientali, pubbliche e private, a valere dai mesi di luglio 2022; da gennaio, luglio e ottobre 2023; da gennaio e luglio 2024;

RILEVATO, pertanto, che, tanto alla data di adozione della Delibera di Giunta del Comune di Macerata Campania con cui è stato approvato il nuovo quadro economico del servizio (2 settembre 2024) e tanto più alla data di indizione della procedura di gara (3 marzo 2025), le tabelle utilizzate dalla Stazione appaltante per la stima dei costi della manodopera (gennaio 2023) non erano più vigenti;

CONSIDERATO che, come opportunamente illustrato dall'istante, l'adozione delle nuove tabelle ministeriali ha determinato – com'è ovvio – un aumento del costo medio orario del personale tale da impattare considerevolmente sul costo della manodopera. Dai conteggi effettuati dall'istante, che appaiono riprendere pedissequamente i costi medi orari riportati nelle tabelle di luglio 2024, approvate con il citato decreto direttoriale, il costo totale annuo della manodopera passa dai 437.190,44 euro, stimati dalla Stazione appaltante, ad euro 470.938,52, con una differenza di quasi 35.000,00 euro annui, con conseguente parziale erosione delle somme destinate dalla Stazione appaltante, nel quadro economico del progetto, alla copertura delle spese generali e dell'utile d'impresa;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione appaltante in tema di stima dei costi della manodopera necessaria per l'espletamento del servizio non è conforme al disposto dell'art. 41, comma 13 e 14 del Codice. L'utilizzo delle tabelle del costo medio orario del lavoro non più vigenti alla data di indizione della procedura di gara vizia per manifesta illogicità e irragionevolezza il procedimento condotto dalla Stazione appaltante ai fini della stima dei costi della manodopera, tenuto conto, peraltro, che la procedura di gara in esame è ad alta intensità di manodopera e che il contratto ha durata pluriennale.

La Stazione appaltante è tenuta, pertanto, ad annullare in autotutela gli atti della procedura di gara in oggetto e ad utilizzare, in sede di riedizione della gara, le tabelle aggiornate del costo medio orario della manodopera.

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 19 maggio 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente