



DELIBERA N. 359 del 23 settembre 2025

## Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 presentata da Postexpress S.r.l. – Procedura di gara con chiamata da Albo, ai sensi dell’art. 168 del D.lgs. 36/2023, per l’aggiudicazione di accordi quadro per il servizio di trasporto di prodotti postali e attività strumentali, afferenti alla rete locale, nell’ambito territoriale della MAL Centro Nord suddiviso in 10 Lotti – offerta economicamente più vantaggiosa - Importo complessivo a base di gara: Euro 20.159.342,00 – S.A.: Poste Italiane S.p.A.

**UPREC - PREC 222-2025-S**

## Riferimenti normativi

Art. 41, commi 13 e 14, del d.lgs. n. 36/2023.

## Parole chiave

Base d’asta, costi della manodopera, quantificazione, sottostima, onere della prova.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione  
nell’adunanza del 23 settembre 2025

## DELIBERA

VISTA l’istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 93043 del 24 giugno 2025, con la quale la Società Postexpress S.r.l. (invitata a partecipare alla procedura in oggetto) ha lamentato l’impossibilità di formulare un’offerta



rispettando il costo della manodopera indicato dalla SA, in quanto violerebbe i costi previsti nel CCNL del settore servizi postali e svolgerebbe il servizio in perdita;

RILEVATO che l'istante ha esposto che il costo della manodopera indicato nella lettera di invito e nell'Allegato 2 risulta sottostimato in rapporto alle ore di servizio, alla frequenza settimanale e al livello di inquadramento del personale richiesti, oltre che inferiore al costo della manodopera fissato nel CCNL Servizi Postali in Appalto e nel d.m. 23/2024, che prevede il costo medio giornaliero di lavoro per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali in appalto, per gli operai e gli impiegati;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento di cui alla nota prot. 8911 del 29 luglio 2025;

VISTA la documentazione in atti;

VISTE la memoria di Poste Italiane (acquisita al prot. n. 111093 del 4 agosto 2025), nella quale viene dato atto che è stato rilevato *“un errore materiale nell’indicazione della durata dell’appalto nella documentazione di Gara pubblicata”* e che sarebbe stata pubblicata *“la dovuta correzione (errata corrige) della durata dell’appalto e della conseguente documentazione, con riapertura ex novo dei termini, nel frattempo prorogati, del procedimento di gara”*; nonché le successive note (acquisite al prot. n. 114755 del 18 agosto 2025) nelle quali viene precisato che la durata dell’appalto è stata modificata da 24 a 22 mesi e che, computando tale periodo, la stima dei costi della manodopera, *“è conforme al CCNL Servizi Postali in Appalto, tenendo conto degli adeguamenti di cui all’ultimo rinnovo del CCNL del 21.12.2023 e delle ore manodopera stimate in funzione dell’attuale ingegnerizzazione del servizio”*;

TENUTO CONTO che, in seguito alla richiesta istruttoria dell’Autorità del 29 agosto 2025, la SA ha trasmesso la documentazione di gara modificata ed in particolare l’errata corrige datata 7 agosto 2025 da cui risulta la modifica della durata dell’appalto in 22 mesi, la modifica della formula di attribuzione del punteggio e la fissazione di un nuovo termine di presentazione delle richieste di chiarimento (5 settembre 2025) e di presentazione delle offerte (19 settembre 2025);

VISTA la memoria integrativa trasmessa da Postexpress S.r.l. (acquisita al prot. 117909 del 1° settembre 2025), successivamente alla modifica della *lex specialis* di gara, nella quale viene argomentato che, anche in seguito alla modifica della durata dell’appalto, sussiste l’interesse al rilascio del parere, in quanto la determinazione del costo della manodopera risulta inferiore rispetto al CCNL Servizi Postali in Appalto e alle tabelle di cui al D.M. n. 23/2024, per cui è stato violato l’art. 41, commi



13 e 14, del D.lgs. n. 36/2023. Secondo l'istante, considerando che da dicembre 2025 si applicheranno i nuovi scatti previsti dalla contrattazione collettiva, per gli operai inquadrati al 3° livello, il costo medio giornaliero in base al D.M. 23/2024 sarà pari ad € 22,72/h e, considerando un monte ore di 95,33 settimanali, vi è una differenza di complessivi € 1.169.321,00: €62.854,00 per il lotto 1 - € 60.713,00 per il lotto 2 - € 36.500,00 per il lotto 3 - € 32.488,00 per il lotto 4 - € 105.630,00 per il lotto 5 - € 36.061,00 per il lotto 6 - € 761.979,00 per il lotto 7 - € 29.944,00 per il lotto 8 - € 24.457,00 per il lotto 9 - € 18.695,00 per il lotto 10;

VISTO l'art. 3.2 della lettera di invito, da cui risulta che l'importo complessivo massimo stimato dell'appalto è pari ad € 20.159.342,00, di cui € 13.368.025,00, al netto degli oneri fiscali, suddiviso in 10 lotti. In particolare, i costi della manodopera sono stimati in: € 1.966.835,00 per il lotto 1 - € 1.650.928,00 per il lotto 2 - € 1.462.384,00 per il lotto 3 - € 1.275.590,00 per il lotto 4 - € 1.348.666,00 per il lotto 5 - € 1.360.725,00 per il lotto 6 - € 1.297.897,00 per il lotto 7 - € 1.248.524,00 per il lotto 8 - € 961.958,00 per il lotto 9 - € 794.518,00 per il lotto 10. Il contratto collettivo applicato è il CCNL Servizi postali in appalto. La medesima previsione indica ai concorrenti di tenere conto della clausola sociale inserita nell'accordo quadro, per cui nell'Allegato 8 – Elenco del personale uscente, vengono forniti gli elementi utili riferiti al personale attualmente impiegato nello svolgimento delle attività oggetto dell'appalto (numero di risorse applicate, livelli di inquadramento);

CONSIDERATO il consolidato orientamento della giurisprudenza e dell'Autorità secondo cui la determinazione del prezzo posto a base d'asta *“non può prescindere da una verifica della reale congruità in relazione alle prestazioni e ai costi per l'esecuzione del servizio, comprese le condizioni di lavoro che consentano ai concorrenti la presentazione di una proposta concreta e realistica, a rischio, in caso contrario, sia di carenze di effettività delle offerte e di efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione, sia di alterazioni della concorrenza tra imprese: profili tutti giudizialmente scrutinabili (C.d.S., Sez. III, n. 6355/2019, cit.). Si è affermato, al riguardo, che in un giudizio avverso il bando di gara “la misura del prezzo 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 sindacato del giudice amministrativo, con la precisazione che tale sindacato è limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento”, non essendo consentito al giudice di giungere egli stesso alla determinazione del prezzo congruo (T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 18 ottobre 2011, n. 992)” (Cons. Stato, sez. III, 28 settembre 2020, n. 5634; si vedano anche Delibere Anac n. 193 del 14 maggio 2025, 49 del 19 febbraio 2025, n. 116 del 5 marzo 2024);*

CONSIDERATO che il D.M. n. 23 del 4 aprile 2024 ha fissato il costo medio giornaliero per il personale dipendente da imprese private operante nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali in appalto, per gli operai e per gli impiegati, a decorrere dai mesi di gennaio e marzo 2024 e gennaio e dicembre 2025. Per quanto qui rileva, le tabelle ivi allegate prevedono: da gennaio 2025, per gli operai inquadrati al 4 livello un costo annuo di 35.504,24 e un costo medio giornaliero di 139,78, al 4S livello un costo annuo di 36.605,74 e un costo giornaliero di 144,12, al 3 livello un costo annuo di 37.762,49 e un costo medio giornaliero di 148,67; da dicembre 2025, per gli operai inquadrati al 4 livello un costo annuo di 36.083,02 e un costo medio giornaliero di 142,06, al 4S livello un costo annuo di 37.216,20 e un costo giornaliero di 146,52, al 3 livello un costo annuo di 38.404,43 e un costo medio giornaliero di 151,20;

RILEVATO che dalle suddette tabelle si desume che per gli operai inquadrati al quarto livello il costo orario (ottenuto secondo il calcolo di cui all'art. 33 del CCNL) è di € 21,00/h e diventerà € 21,35/h da dicembre 2025; per coloro inquadrati al livello 4S è € 21,65/h e diventerà € 22,02/h; per gli operai inquadrati al terzo livello (che rappresentano il numero prevalente di figura professionale richiesta) il costo orario è di € 22,34/h e diventerà € 22,72/h da dicembre 2025;

CONSIDERATO che sia la giurisprudenza che l'Autorità hanno precisato come l'operatore economico che contesti la non remuneratività dell'importo posto a base di gara è tenuto a fornire elementi di prova in tal senso, idonei a comprovare che l'impossibilità di presentare un'offerta non costituisce una condizione soggettiva, ma è comune a qualsiasi delle imprese operanti nel settore. La prova da fornire in tal caso concerne l'oggettiva e generalizzata impossibilità di una partecipazione remunerativa, qualunque sia il modello organizzativo adottato (cfr. Delibera Anac n. 592 del 16 dicembre 2024; Cons. Stato, sez. III, 26 aprile 2022, n. 3191; Id., sez. V, 22 ottobre 2018, n. 6006; TAR Veneto, 18 febbraio 2020, n. 169);

RITENUTO che le contestazioni e i conteggi effettuati dalla Società Postexpress S.r.l. nella memoria integrativa del 1° settembre 2025, alla luce dell'intervenuta modifica della *lex specialis* di gara, non comprovano una manifesta irragionevolezza o illogicità nella stima dei costi della manodopera né la conseguente impossibilità oggettiva, estesa a qualunque operatore economico, di presentare un'offerta;

RITENUTO, in particolare, che i conteggi effettuati dalla Società istante, nella suddetta memoria, non risultano attendibili per i seguenti motivi:

- 1) innanzitutto, non è stato esplicitato il metodo seguito per calcolare il monte ore complessivo stimato per ciascun lotto di gara;

- 2) la stima effettuata considera, poi, tutto il personale impiegato nell'appalto inquadrato al terzo livello, anche se dall'Allegato 8 – Elenco del personale uscente (in atti) risulta che in alcuni lotti il personale è inquadrato a livelli inferiori (es. lotti 2, 5, 8 e 10) con conseguente diminuzione del costo della manodopera;
- 3) inoltre, sulla base dei dati desumibili dall'Allegato 2-Elenco Lotti, in particolare considerando le ore giornaliere medie stimate dalla SA e la frequenza settimanale, si desume un monte orario diverso ed inferiore da quello indicato dall'istante. A titolo esemplificativo, si osserva che per il lotto 1 si desume un monte orario di 87.893,76 (considerando 96 settimane) e non di 89.076,35 (indicato a pag. 1 della memoria integrativa);
- 4) anche considerando l'aumento tabellare stabilito nel CCNL a partire da dicembre 2025 (che per gli operai inquadrati al terzo livello vedrà il costo medio orario passare da € 22,34 a € 22,72), il calcolo effettuato dall'istante nel prospetto di cui a pag. 3 della memoria integrativa non trova riscontro nell'Allegato 2 alla lettera di invito, ma appare frutto di una ricostruzione unilaterale;

RITENUTO che l'istante non abbia fondato la contestazione della quantificazione del costo della manodopera su una prova rigorosa, basata sui dati effettivi desumibili dalle tabelle ministeriali e dai dati forniti dalla SA in allegato alla documentazione di gara. Le contestazioni sollevate dall'istante nella memoria del 1° settembre 2025, non appaiono, in conclusione, idonee a dimostrare alcuna manifesta illogicità o irragionevolezza nell'iter condotto dalla Stazione appaltante ai fini della determinazione della base d'asta e non comprovano l'impossibilità oggettiva, estesa a qualunque operatore economico, di presentare un'offerta, quanto una difficoltà soggettiva alla partecipazione, inidonea in quanto tale a legittimare l'impugnazione immediata del bando di gara e ad inficiare l'intera procedura di gara. Ciò anche considerando che l'importo a base di gara è costituito anche da altre voci (tra cui l'importo dei servizi e costi autostradali e traghettement) che potrebbero andare in compensazione rispetto a costi della manodopera diversi da quelli stimati nella lettera di invito.

#### Il Consiglio

Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che l'operato della Stazione appaltante in tema di determinazione della base d'asta e del costo della manodopera sia immune dai vizi denunciati dall'istante, non ravvisandosi profili di manifesta illogicità o irragionevolezza nelle valutazioni tecnico-discrezionali condotte ai fini della stima dell'importo da porre a base di gara.



Il Presidente  
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 29 settembre 2025  
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente