

Pubblicato il 16/02/2026

N. 00284/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01513/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1513 del 2025, proposto dalla Cidap s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B670D49819, rappresentata e difesa dagli avvocati Marcello Fortunato, Dario Gioia, con domicilio eletto presso lo studio Marcello Fortunato in Salerno, via Ss. Martiri Salernitani, 31;

contro

Provincia di Avellino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Oscar Mercolino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliataria *ex lege* in Salerno, c.so Vittorio Emanuele, 58;

Comune di Senerchia, Riciclora s.r.l., non costituiti in giudizio;

avverso e per l'annullamento, previa sospensione

a - della nota del 14.08.2025, con la quale la Provincia di Avellino ha comunicato l'esclusione della ricorrente dalla gara per l'affidamento del "servizio integrato di igiene urbana e ambientale ... del Comune di Senerchia";

b - della determinazione n. 130 del 18.08.2025, con la quale la Provincia di Avellino ha approvato gli atti di gara e disposto l'aggiudicazione in favore della controinteressata;

c - ove e per quanto occorra, dei verbali di gara nn. 1 del 13.05.2025, 2 del 22.05.2025, e del 25.05.2025, 4 del 03.07.2025, 5 dell'08.07.2025, 6 dell'11.07.2025 e 7 del 14.08.2025, in uno alla comunicazione dell'esito dei lavori del 21.07.2025, richiamata nel provvedimento sub b), non conosciuta;

d - ove e per quanto occorra, della comunicazione di avvio del procedimento di non congruità ed anomalia dell'offerta;

e - ove lesivo, del bando di gara, del disciplinare di gara e del Capitolato Speciale di Appalto ed, in particolare, del punto 4.1 del disciplinare di gara, nella parte in cui prevede erroneamente che l'importo a base d'asta soggetto a ribasso è pari ad € 315.903,17, senza escludere espressamente dal ribasso il costo della manodopera non soggetto a ribasso di € 210.734,19 e, conseguentemente, del punto 18, lett. a) del disciplinare di gara, nella parte in cui prevede l'applicazione del ribasso percentuale sul prezzo "posto a base di ribasso";

f - ove e per quanto occorre, del bando tipo ANAC n. 1/2023;

g - di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali, ivi compresa la determinazione n. 178 dell'01.09.2025, con la quale è stata dichiarata l'efficacia dell'aggiudicazione;

per l'accertamento e la declaratoria dell'inefficacia del contratto eventualmente stipulato dalla stazione appaltante - ai sensi dell'art. 121 c.p.a. - o, in subordine, ai sensi dell'art. 122 c.p.a. nonché del diritto della ricorrente a subentrare nel

contratto stipulato ai sensi dell'art. 124 c.p.a., dichiarando, altresì, sin da ora, la disponibilità nel relativo subentro; nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione dell'appalto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Avellino e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2026 il dott. Raffaele Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 22 settembre 2025 e depositato il 30 settembre 2025, la ricorrente impugna l'esclusione dalla procedura aperta, indetta dalla Provincia di Avellino quale Stazione unica appaltante, per l'affidamento del “servizio integrato di igiene urbana ed ambientale, compresi la raccolta domiciliare, il trasporto, il recupero ed il conferimento di R.S.U. ed assimilati, in forma differenziata, lo spazzamento, pulizia e servizi accessori” relativo al Comune di Senerchia nonché la successiva aggiudicazione nei confronti della controinteressata.

2. Sulla base delle previsioni del disciplinare di gara e del modulo predisposto dalla Stazione appaltante, la ricorrente ha formulato l'offerta economica scorporando dal valore dell'appalto di euro 320.658,17 sia gli oneri per la sicurezza (pari a euro 4.755,00) sia i costi della manodopera (stimati dalla Stazione appaltante in euro 210.734,19) e offrendo quindi un ribasso del 35,12% su un importo di euro 105.168,98.

La Stazione appaltante, tuttavia, ha applicato il ribasso offerto all'importo

complessivo comprendente anche i costi della manodopera e ha quindi calcolato l'importo offerto come pari euro 209.712,98, inferiore al costo della manodopera, ritenendo pertanto l'offerta palesemente anomala e provvedendo alla sua esclusione.

3. La ricorrente deduce:

- l'erronea individuazione, nell'ambito del disciplinare di gara, della base d'asta come comprensiva dei costi della manodopera, nonostante il richiamo all'art. 41, comma 14, del d.lgs n. 36 del 2023 e la previsione contenuta nel modello di offerta economica. La disciplina di gara, pertanto, imponeva di calcolare il ribasso tenendo conto dello scorporo sia dei costi della sicurezza sia dei costi della manodopera. A fronte di un ribasso così formulato, la Stazione appaltante non poteva provvedere a un autonomo ricalcolo e quindi alla modifica dell'offerta formulata dal concorrente. Si evidenzia pertanto la contraddittorietà della documentazione di gara, che ne imponeva una lettura conforme alla previsione normativa e favorevole alla partecipazione. Considerato che l'offerta è stata correttamente formulata e che l'Amministrazione ha provveduto a una modifica della stessa applicando il ribasso anche al costo della manodopera, la stessa deve tenersi congrua e attendibile;

- che una diversa lettura del disciplinare di gara risulterebbe in contrasto con l'art. 41, comma 14, del d.lgs n. 36 del 2023. Allo stesso modo una diversa lettura della citata norma renderebbe la stessa sospetta di illegittimità costituzionale per eccesso di delega, in considerazione della violazione dell'art. 1, comma 2, lett. t, della legge n. 78 del 2022. “Infine, per mero scrupolo difensivo, deve rilevarsi che il bando tipo n. 1 non è vincolante, in quanto le SS.AA. possono prevedere deroghe allo stesso (si cfr. art. 83 - comma 3 del D.Lgs. n. 36/2023). Diversamente opinando, anche detto bando sarebbe

illegittimo per violazione dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023”;

- l'illegittimità derivata del provvedimento di aggiudicazione.

4. Si è costituita l'Autorità Nazionale Anticorruzione, chiedendo il rigetto del ricorso

5. Si è costituita la Stazione appaltante chiedendo il rigetto del ricorso ed eccependo, preliminarmente, l'incompetenza per territorio in favore del TAR Lazio, in ragione dell'impugnazione del bando tipo ANAC n. 1 del 2023.

6. Con ordinanza n. 415 del 2025 di questo Tribunale è stata respinta la domanda cautelare per carenza di *fumus boni iuris*.

Con la medesima ordinanza, è stata altresì “respinta l'eccezione di incompetenza territoriale formulata dalla Stazione appaltante, in quanto la ricorrente contesta il bando-tipo ANAC includendolo meramente tra gli atti riportati in epigrafe e senza dedurre avverso lo stesso circostanziate censure, posto che la medesima ricorrente ne rileva l'illegittimità unicamente ove ritenuto vincolante ed escludendone contemporaneamente la vincolatività”.

7. Previo scambio di memorie e di repliche, all'udienza pubblica del 14 gennaio 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Occorre preliminarmente confermare la reiezione dell'eccezione di incompetenza territoriale, riproposta dalla difesa dell'Amministrazione nelle memorie da ultimo depositate, per le ragioni sopra riportate.

Infatti, la ricorrente non deduce censure specifiche contro il bando tipo ANAC n. 1 del 2023, considerando lo stesso privo di carattere vincolante e ribadendo tuttavia le censure già svolte “per mero scrupolo difensivo”, ove lo stesso fosse ritenuto invece vincolante.

La ricorrente, pertanto, non esprime una chiara e decisa volontà di avversare il citato atto al fine di ottenerne l'annullamento, contestandolo quindi in maniera incerta e contraddittoria, al punto di indurre a ritenere lo stesso al di fuori del

perimetro del ricorso e quindi del giudizio.

9. Ciò posto, procedendo all'esame del ricorso, occorre premettere la corretta lettura delle disposizioni del d.lgs. n. 36 del 2023 riferibili alla controversia.

Infatti, l'interpretazione dell'art. 41, comma 14, del citato decreto ha dato luogo a un contrasto giurisprudenziale tra due diverse ricostruzioni delle modalità di determinazione della base d'asta ovvero dell'importo oggetto della competizione dei concorrenti.

Una prima interpretazione ritiene che i costi della manodopera andrebbero specificati ed esclusi dalla base d'asta, dando rilievo, ai fini dell'aggiudicazione, unicamente al ribasso riferito all'importo della componente lavori o servizi.

Una seconda interpretazione ritiene invece che tali costi andrebbero separatamente indicati nell'ambito della documentazione di gara ma inclusi nella base d'asta soggetta a ribasso, dando rilievo, ai fini dell'aggiudicazione, al ribasso offerto sull'importo complessivo.

È quest'ultimo l'orientamento a cui si ritiene di aderire, accolto anche nelle più recenti pronunce del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 2 luglio 2025, n. 5712 e 4 dicembre 2025, n. 9577).

Infatti, una interpretazione complessiva degli artt. 41, comma 14, 108 e 110 del d.lgs. n. 36 del 2023 induce a ritenere che i costi della manodopera debbano essere inclusi nell'importo posto a base d'asta, oggetto del complessivo ribasso offerto dall'operatore economico.

Occorre considerare che l'art. 41 del d.lgs. n. 36 del 2023, riferito ai "livelli e contenuti della progettazione", fornisce indicazioni alla stazione appaltante ai fini della definizione degli elementi essenziali della procedura, prescrivendo, non di sottrarre i costi della manodopera al ribasso, bensì di "individuarli", cioè di quantificarli (sulla base di quanto previsto dal comma 13), e di "scorporarli" dall'importo soggetto a ribasso, cioè di indicarli separatamente,

così come quantificati, rispetto all'importo (complessivo) soggetto a ribasso.

La quantificazione e l'indicazione separata (o "scorporata") dei costi della manodopera negli atti di gara risponde alla duplice *ratio*:

- imporre una maggiore trasparenza all'azione amministrativa e rafforzare la tutela dei lavoratori impiegati nella commessa, come emerge dal criterio contenuto nell'art. 1, comma 2, lett. t), della legge delega n. 78 del 2022, recepito tenendo conto della libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale non consente di comprimere la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale consente di ridurre i costi della manodopera rispetto alla stima compiuta dalla Stazione appaltante nella documentazione di gara;
- consentire agli operatori economici di parametrare i propri costi della manodopera a quelli indicati dalla Stazione appaltante, mediante una seria valutazione preventiva dei predetti costi (cioè antecedente alla formulazione del proprio "ribasso complessivo") e la separata indicazione degli stessi (onde consentire alla Stazione appaltante di verificare il rispetto dei minimi salariali e delle norme sul costo del lavoro).

Pertanto sia la Stazione appaltante, sulla base dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 sia l'operatore economico sulla base dell'art. 108, comma 9, del medesimo decreto devono indicare separatamente i costi della manodopera.

10. A quanto da ultimo affermato dal Consiglio di Stato, occorre aggiungere quanto segue.

La lettera dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 non sembra supportare l'interpretazione fornita dalla ricorrente.

Infatti, il riferimento all'"importo posto a base di gara" contenuto nel primo periodo trova riscontro nel terzo periodo, secondo cui l'operatore economico formula un "ribasso *complessivo* dell'importo" ovvero dell'importo indicato al

primo periodo della medesima disposizione e quindi dell'“importo posto a base di gara”; per la determinazione di tale importo, come previsto dal primo periodo, la Stazione appaltante calcola il costo della manodopera, con la conseguenza che, essendo quest'ultimo calcolo finalizzato alla determinazione del predetto importo, i costi della manodopera sono evidentemente inclusi nello stesso.

Ciò trova ulteriore riscontro nel fatto che il terzo periodo dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 definisce il ribasso offerto come “complessivo” ossia riferito all'intero importo e lo stesso art. 91, comma 5, del citato decreto prevede che l'operatore economico indichi nelle offerte e, in particolare, nell'offerta economica il prezzo, quindi il complessivo corrispettivo contrattuale e non semplicemente il prezzo relativo alla componente lavori o servizi.

Quindi l'indicazione separata dei costi della manodopera non consente di ritenere che l'importo posto a base di gara non li includa e che il parametro di riferimento ai fini della formulazione del ribasso non sia l'intero importo a base di gara.

Piuttosto, l'obbligo della Stazione appaltante di indicare separatamente i costi della manodopera convive con l'indicazione di un importo ribassabile che include anche tali costi.

11. Occorre aggiungere poi che l'individuazione dell'importo da assoggettare a ribasso è affidato alla valutazione tecnico-discrezionale della Stazione appaltante che non necessariamente deve porre come base d'asta l'importo complessivo dell'affidamento, ben potendo individuare la base d'asta in importi unitari (ovvero nell'importo di singole lavorazioni o di singole prestazioni).

In tal caso sarebbe estremamente difficile, se non impossibile, scorporare da

importi puntuali il costo della componente manodopera.

Pertanto la disposizione più volte citata non può essere interpretata, tenuto conto della *ratio* sopra evidenziata, come volta a comprimere la discrezionalità tecnica della Stazione appaltante fino al punto di imporre, a prescindere dalle peculiari caratteristiche della procedura e pertanto in violazione del principio della fiducia e del risultato, la necessaria individuazione della base d'asta in un importo globale e non in un importo puntuale, sebbene opportuno al fine di rendere più fluide le operazioni di gara non solo per l'Amministrazione ma anche per gli stessi concorrenti.

12. Per tali ragioni, l'interpretazione delle disposizioni del d.lgs. n. 36 del 2023 come idonee a consentire la formulazione di un ribasso complessivo, su un importo comprendente anche i costi relativi al personale, non evidenzia alcuna frizione con il criterio di cui alla lett. t dell'art. 1, comma 2, della legge delega n. 78 del 2022.

Il predetto criterio prevede infatti che “in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assoggettati a ribasso” ovvero che gli importi già assoggettati al ribasso (indicati nell'offerta) e quindi gli importi da assoggettare a ribasso (indicati nella documentazione di gara) siano accompagnati dalla separata indicazione di tali costi, ai fini di una tutela rafforzata dei diritti dei lavoratori, mediante un meccanismo di trasparenza immediata dei citati costi, quali autonomo e specifico indice di anomalia dell'offerta, immediatamente esaminabile.

La delega non prevede quindi che i costi della manodopera non siano assoggettati a ribasso ma che essi siano scorporati ovvero indicati separatamente, risultando pertanto la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 36 del 2023 e l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza pienamente rispondenti al criterio contenuto nella delega.

13. Con specifico riferimento alla procedura in questione, occorre rammentare che all'interpretazione degli atti amministrativi si applicano, di norma, i medesimi criteri di interpretazione dei **contratti**, in ragione del loro carattere generale, sia pure considerando che i primi sono espressione di un potere volto al perseguimento di **pubblici** interessi.

Pertanto, anche negli atti amministrativi bisogna indagare l'intenzione dell'organo autore dell'atto e, senza limitarsi al senso letterale delle parole, interpretare le singole clausole le une per mezzo delle altre, onde attribuire a ciascuna di esse il senso che risulta dal complesso dell'atto stesso.

Pertanto anche nell'interpretazione della *lex specialis* di gara deve trovare applicazione non solo il criterio letterale di cui all'art. 1362 c.c. ma anche quello sistematico di cui all'art. 1363 c.c. (disposizione questa che ha introdotto nell'ordinamento il canone della totalità per cui dai singoli elementi di cui l'atto è formato si ricava il senso del tutto e, nel medesimo tempo, si deve intendere il singolo elemento in funzione del tutto di cui è parte integrante), con la conseguenza le clausole della legge di gara si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto e procedendo al coordinamento delle varie clausole anche quando il senso letterale di una di esse non sia equivoco, dal momento che un'espressione *prima facie* chiara può non apparire più tale se collegata ad altre espressioni contenute nella stessa (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 23 settembre 2025, n. 7465).

14. Anche nel caso di specie è necessario procedere a un'interpretazione non solo letterale ma anche sistematica delle disposizioni della legge di gara.

Sotto tale profilo, è necessario rilevare che il par. 4 del disciplinare individua in maniera chiara e precisa l'“importo a base di gara (soggetto a ribasso)” in euro 315.903,17, precisando poi che tale importo “comprende i costi della

manodopera che l'amministrazione delegante ha stimato pari a euro 210.734,19”.

È pur vero che il medesimo paragrafo aggiunge poi che i costi della manodopera “non sono soggetti al ribasso”; tuttavia il successivo par. 18, imponendo ai concorrenti di indicare nell'ambito dell'offerta economica “la stima dei costi della manodopera” e ribadendo che “ai sensi dell'art. 41, comma 14, del Codice i costi della manodopera indicati alla sezione 4 del presente disciplinare non sono ribassabili”, precisa che “resta la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che *il ribasso complessivo* dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale”, così confermando l'inclusione dei costi della manodopera nell'importo soggetto al ribasso e, in particolare, a un ribasso univocamente definito “complessivo” e quindi riferibile all'intero importo.

Tale disposizione, contenuta nel par. 18, ripropone quanto già chiarito nel precedente par. 4, mediante il calcolo e l'individuazione di una base d'asta espressamente e matematicamente includente i costi della manodopera.

Lo stesso modulo dell'offerta economica, che la medesima ricorrente definisce “fondamentale atto di gara”, indica il ribasso proposto come “ribasso *unico* percentuale”.

Il medesimo modulo, poi, pur considerando il ribasso “al netto ... dei costi della manodopera sul prezzo posto a base d'asta”, reca altresì, in termini di dichiarazione resa dall'offerente, la conferma del “contenuto remunerativo e ampiamente soddisfacente del valore totale dell'importo contemplato dall'appalto” e che “è stato ritenuto più agevole applicare il ribasso a un importo totale comprensivo dei costi di manodopera ribadendo che questi ultimi non sono soggetti al ribasso”.

Pertanto la lettura non solo isolata ma anche complessiva delle disposizioni

della *lex specialis* rende chiaro innanzitutto che l'importo posto a base d'asta include anche i costi relativi alla manodopera da impiegare nell'esecuzione della commessa e che, di conseguenza, l'offerente avrebbe dovuto formulare un ribasso su tale importo, eventualmente quantificando tali costi in misura inferiore rispetto alla quantificazione effettuata dall'Amministrazione, sulla base di una più efficiente organizzazione aziendale.

15. Ne segue, quindi, che in realtà è la ricorrente ad aver compiuto una manipolazione dell'importo posto a base d'asta, scorporando dallo stesso, secondo quanto affermato, il costo della manodopera e formulando il ribasso su un importo diverso da quello indicato.

L'importo sulla base del quale la ricorrente afferma di aver elaborato il ribasso offerto e a cui, quindi, lo stesso andrebbe riferito, non trova infatti riscontro alcuno nell'ambito del disciplinare di gara, risultando frutto di un suo personale calcolo.

Pertanto, considerato che la base d'asta è stata individuata in maniera esatta nell'ambito della documentazione di gara, sia sotto il profilo definitorio (“importo a base di gara (soggetto a ribasso)”) sia sotto quello numerico (euro 315.903,17), la Stazione appaltante ha correttamente riferito il ribasso proposto all'importo indicato al par. 4 del disciplinare, non sussistendo peraltro evidenti indici dell'errore compiuto dalla ricorrente.

11. In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

I profili di peculiarità della controversia, sopra evidenziati, consentono di disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026
con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Antonio Andolfi, Consigliere

Raffaele Esposito, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaele Esposito

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO