

DELIBERA N. 382 del 30 settembre 2026

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 (...) – Procedura aperta telematica, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzata alla acquisizione dei "Servizi di trasporto sanitario urgente e programmato, di infermi degenti o pazienti, mediante ambulanza (ospedalieri ed extraospedalieri)" – **Criterio di aggiudicazione:** offerta economicamente più vantaggiosa – **Importo a base di gara:** euro 8.820.400,00 – **CIG:** (...) – **S.A.:** (...).

UPREC-PRE-0363-2026-S-PREC

Riferimenti normativi

Artt. 11, 41, commi 13 e 14 e 108, comma 9 del d.lgs. n. 36/2023

Parole chiave

Importo a base d'asta – Costo della manodopera – Modalità corrette di determinazione.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 30 settembre 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 0080483 del 26.8.2026, con la quale la società (...) contesta *«l'impossibilità di partecipare alla gara e sottoscrivere l'offerta economica dichiarando che la stessa è remunerativa»*, atteso che *«Vi è un errore nel calcolo dei costi della manodopera così come della base d'asta»* e che *«Gli importi stimati dalla stazione appaltante sono errati e non sono sufficienti a coprire il predetto costo così come l'insieme del servizio richiesto»*;

CONSIDERATO, più specificamente, che a giudizio della società istante la rilevante differenza tra il costo manodopera stimato dalla Stazione Appaltante in **euro 2.709.303,09** e quello calcolato in base alle proprie valutazioni, pari, invece, ad **euro 3.853.848,10**, è da addebitare alle seguenti puntuali motivazioni:

- 1)** incongruenza relativa ai livelli di inquadramento: la Stazione appaltante sostiene di aver effettuato il calcolo con riferimento, rispettivamente, ai livelli C3 e C4 per il personale autista e ai livelli B2 e B3 per il personale ausiliario/barelliere; tuttavia, la retribuzione mensile utilizzata nel calcolo risulta invece riferita alla posizione C1 per gli autisti e B1 per gli ausiliari, con la conseguente determinazione di una evidente discrasia tra i livelli di inquadramento indicati dalla Stazione Appaltante e quelli cui sembrano riferirsi i valori retributivi utilizzati per il calcolo;
- 2)** gli importi di euro 1.511,15 ed Euro 1.380,87, presi in considerazione dalla Stazione appaltante, non sembrano rappresentare il costo complessivo della manodopera, bensì la retribuzione lorda spettante al lavoratore. Il costo della manodopera, ai fini della quantificazione dell'importo posto a base di gara, non può essere identificato con la sola retribuzione lorda, dovendo ricomprendere le ulteriori componenti economiche, previdenziali, assicurative e contrattuali che concorrono alla determinazione del costo effettivamente sostenuto dal datore di lavoro [1) festività cadenti in domenica; 2) oneri previdenziali e assicurativi INPS/INAIL; 3) oneri per la sicurezza; 4) trattamento di fine rapporto (TFR); 5) rivalutazione del TFR; 6) fondo previdenziale previsto dal CCNL, compreso il CTR Solid; 7) ulteriori oneri];
- 3)** non è stato preso in considerazione il costo del Coordinatore, stimabile in euro 53.485,44;
- 4)** non è stato preso in considerazione il costo del lavoro relativo ai trasporti in ambulanza effettuati dalle ambulanze in reperibilità: infatti il CCNL Anpas prevede un costo per la reperibilità pari a euro 1,85/h, ma quando l'ambulanza diviene operativa per il trasporto,

i lavoratori assumono la remunerazione ordinaria fino al rientro in fase di reperibilità. Quindi in base allo storico dei trasporti eseguiti delle ambulanze in reperibilità l'Ente Appaltante dovrebbe stimare il costo in funzione del numero delle ore;

- 5) riguardo ai lavoratori destinati all'attività di trasporto 118, si sarebbe dovuto stimare il costo con un livello superiore: Austisti in C2 (euro 19,45) e Ausiliari in B2 (euro 17,85);

CONSIDERATO, conseguentemente, che l'istante richiede all'Autorità di verificare:«

- a) *quale sia il criterio concretamente utilizzato dalla Stazione Appaltante per determinare il costo della manodopera;*
- b) *se gli importi di Euro 1.511,15 e Euro 1.380,87 rappresentino esclusivamente la retribuzione lorda e, in caso affermativo, per quale ragione siano stati utilizzati quali valori rappresentativi del costo della manodopera;*
- c) *la corrispondenza tra i livelli di inquadramento indicati nella documentazione di gara (C3/C4 e B2/B3) e quelli utilizzati per la determinazione della retribuzione posta a base del calcolo (C1 e B1);*
- d) *se siano state correttamente considerate tutte le componenti contributive, previdenziali, assicurative e contrattuali necessarie alla determinazione del costo complessivo della manodopera;*
- e) *se il costo della manodopera così determinato sia conforme alle disposizioni dell'art. 41, commi 13 e 14, del D.Lgs. n. 36/2023 e ai valori risultanti dalle pertinenti tabelle ministeriali e dal CCNL applicabile;*
- f) *quale costo del lavoro è stato imputato per tutte le ambulanze richieste in reperibilità»;*

CONSIDERATO che la Stazione appaltante respinge le contestazioni della società istante sostenendo la piena congruità della base d'asta e, dunque, la legittimità e correttezza dei calcoli effettuati per addivenire all'individuazione del costo della manodopera necessaria alla esatta esecuzione dei servizi richiesti;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato in data 3.9.2026;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

CONSIDERATO che a norma dell'art. 41, comma 13 del Codice appalti «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, tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo medio del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in considerazione» e che il successivo comma 14 stabilisce 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 quanto precisato, in via generale, dall'Autorità con la Delibera n. 116 del 6 marzo 2024 in merito ai limiti del sindacato sulla determinazione della base d'asta da parte delle Stazioni appaltanti [*«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 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»*] e in relazione alle corrette modalità di calcolo della stessa [*«la base d'asta non corrisponde necessariamente al prezzo di mercato e, tuttavia, è necessario che la sua determinazione sia effettuata dalla stazione appaltante facendo riferimento a criteri verificabili e acquisendo attendibili elementi di conoscenza, al fine di scongiurare il rischio di una base d'asta arbitraria perché manifestamente sproporzionata, con conseguente alterazione della concorrenza»*], che qui deve intendersi integralmente richiamato;

RILEVATO, quanto alla fattispecie in esame, che dall'allegato "Costo della manodopera", facente parte della documentazione di gara acquisita al fascicolo istruttorio, emerge che la Stazione appaltante ha effettuato il calcolo sulla base del "CCNL per il personale dipendente ANPAS ODV-Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia 2020/2022", considerando la "Retribuzione lorda mensile Categoria

C” (euro 1.511,15) e la “Retribuzione lorda mensile Categoria B” (euro 1.380,87), ovvero con riferimento all’inquadramento contrattuale previsto per le due categorie di personale addette all’esecuzione del servizio messo a gara (rispettivamente autisti e ausiliari/barellieri);

CONSIDERATO che, in base al CCNL unificato ANPAS-Misericordie vigente per il personale dipendente degli enti del Terzo Settore e dei servizi assistenziali, la retribuzione mensile lorda minima tabellare di **1.511,15 euro** corrisponde esattamente alla Categoria **C 1** (parametro economico che inquadra gli autisti-soccorritori o personale di pari qualifica), mentre quella di **1.380,87 euro** è prevista per la Categoria **B 1** (parametro economico che si riferisce a profili con mansioni prevalentemente esecutive), e che tali parametri economici, individuati dalla Stazione appaltante, sono stati effettivamente utilizzati ai fini della stima complessiva del costo della manodopera per l’affidamento in esame;

CONSIDERATO, tuttavia, che – come correttamente evidenziato dalla società istante – per individuare il costo effettivo del lavoro (c.d. “costo aziendale”) non è sufficiente prendere in considerazione esclusivamente la “retribuzione lorda mensile”, che costituisce solo una parte del totale, ma devono essere necessariamente aggiunte altre voci di costo, quali gli oneri previdenziali e quelli assicurativi, il TFR (Trattamento di Fine Rapporto) e la sua rivalutazione, le festività e i ratei (13^a e 14^a), contribuzioni e fondi contrattuali, oltre agli ulteriori oneri derivanti dal CCNL di categoria e considerato che per individuare il costo orario reale, il costo totale annuo non va diviso per le ore teoriche di contratto, bensì per la media delle ore effettivamente lavorate, sottraendo dal totale ferie e permessi retribuiti, media delle assenze per malattia, maternità, infortunio, ore destinate alla formazione obbligatoria e alle assemblee sindacali (di modo che il costo di un'ora di lavoro "effettiva" assorba e redistribuisca tutti i costi legati ai momenti in cui il dipendente è pagato ma non produce, come, ad esempio, durante le ferie o la malattia);

RITENUTO che questa attività precipua di stima effettiva del costo del lavoro non pare sia stata effettuata dalla Stazione appaltante, la quale, invece, ha ritenuto sufficiente utilizzare come base di calcolo la sola retribuzione lorda mensile indicata nel CCNL di riferimento per le Categorie B1 e C1 semplicemente moltiplicata, poi, per il numero massimo di addetti stimato per l’esecuzione del servizio;

RITENUTO, invece, che del tutto infondata appare la contestazione secondo cui *“Nella tabella allegata alla memoria, che è la stessa allegata nei documenti di gara, la Stazione Appaltante individua, per il personale appartenente alla categoria C, i livelli C3 e C4, mentre per il personale appartenente alla categoria B indica i livelli B2 e B3. Viceversa gli importi di € 1.511,35 e € 1.380,87 risultano, sulla base della tabella contrattuale CCNL Anpas, riferibili a livelli inferiori, rispettivamente C1 e B1”*, atteso che dal semplice calcolo dei costi totali del personale appunto indicati nella menzionata “tabella” emerge chiaramente che i numeri “2”, “3” e “4” che si trovano nei riquadri nominati “Personale per Cat. C Autista” e “Personale per Cat. B Barelliere” indicano solo il numero di addetti previsti dall’Amministrazione committente per ognuna delle due categorie di rispettivo inquadramento contrattuale e non i livelli all’interno della medesima categoria, con la conseguenza che tutti i maggiori costi calcolati dall’istante in base alle retribuzioni degli addetti inquadrati in categorie professionali di livello superiore rispetto al livello base riconosciuto dalla Stazione appaltante, non possono essere considerati corretti;

CONSIDERATO che la Stazione appaltante, nelle proprie memorie difensive, non offre alcun riscontro in ordine alle puntuali contestazioni avanzate dalla società istante in ordine alle modalità di individuazione della base di calcolo, ma si limita in massima parte a ripetere ciò che aveva già rappresentato all’operatore economico richiedente nel **“Chiarimento PI037315-26/Risposta PI039654-26”**, ossia illustrando le esatte modalità di svolgimento del servizio (non oggetto di contestazione), il numero di unità massime previste per la sua corretta esecuzione (non oggetto di contestazione), il modello organizzativo generale (non oggetto di contestazione) e la compatibilità dello stesso con le esigenze funzionali dell’ASL e con il rispetto del necessario equilibrio economico-finanziario dell’Ente (non oggetto di contestazione), senza tuttavia fornire alcun chiarimento in merito al motivo per cui è stata utilizzata a base di calcolo solo la retribuzione lorda mensile (peraltro del primo livello delle Categorie di inquadramento B e C) depurata da ogni altra voce di costo effettivo contrattualmente sostenuto dagli operatori economici per la retribuzione del personale, bensì solo un generico e laconico riferimento al fatto che *«il costo della manodopera è stato definito estrapolandolo dal CCNL vigente di settore per il personale dipendente ANPAS»*;

RITENUTO, in definitiva, nei limiti sopra detti del solo sindacato estrinseco, ovvero limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche

operate dall'Amministrazione, alla illogicità manifesta e alla disparità di trattamento, di poter concludere – seguendo l'ordine logico delle contestazioni prospettate – come di seguito stabilito:

- respingere la contestazione relativa all'asserita discrasia tra i livelli di inquadramento indicati nella documentazione di gara e quelli effettivamente presi in considerazione per effettuare il calcolo del costo totale della manodopera;
- accogliere la doglianza relativa all'errato calcolo dell'effettivo costo aziendale della manodopera, anche con riferimento alla parte in cui non si forniscono motivazioni circa la decisione di prevedere per l'esecuzione del servizio esclusivamente personale inquadrato al livello iniziale della rispettiva carriera/categoria contrattuale;
- non accogliere la contestazione relativa al mancato calcolo del costo del Coordinatore, in quanto, al di là della minima rilevanza dell'impatto economico dello stesso rispetto al costo complessivo del lavoro stimato, le motivazioni addotte dall'Amministrazione nelle memorie difensive appaiono sufficienti a destituire di fondamento la specifica doglianza (*"Tale ruolo può essere ricoperto da personale già in servizio, senza costi aggiuntivi"*);
- accogliere la contestazione inerente alla non chiara modalità con cui è stato calcolato il costo della manodopera per la prevista reperibilità;
- respingere la contestazione in merito all'incertezza della stima del costo della manodopera riferito ai lavoratori destinati all'attività di trasporto 118, atteso che la Stazione appaltante ha chiarito che *"l'appalto NON HA per oggetto i trasporti in emergenza 118, bensì i trasporti intraospedalieri"*;
- considerare, infine, priva di rilevanza la questione in ordine l'asserita discrasia tra il costo della manodopera indicato dall'ASL nella "Tabella" allegata ai documenti di gara (€ 1.511,15) e quello indicato nella memoria di risposta (€ 1.511,35), in quanto – a prescindere dall'esiguità della differenza quantitativa – trattasi all'evidenza di un mero refuso redazionale, posto che il maggior importo non trova riscontro in alcun altro documento prodotto dalle parti;

il Consiglio

ritiene, alla luce di tutte le motivazioni che precedono e sulla base della documentazione acquisita in fase istruttoria, che l'operato della Stazione appaltante, nei limiti sopra

delineati, non sia conforme alle disposizioni normative relative al calcolo dell'importo a base d'asta nella parte relativa al costo stimato della manodopera e che pertanto la stessa debba provvedere, in autotutela, ad effettuare una nuova stima, conformemente alle indicazioni fornite nel presente parere e quindi procedere a rivalutare l'importo complessivo del servizio da affidare.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1 del Codice, qualora la Stazione appaltante non intendesse conformarsi al parere dovrà comunicare, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che potrà proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 6 ottobre 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente