

DELIBERA N. 161 del 6 maggio 2026

UPREC-PRE-153-2026-L-PREC - FASC. 2026-001938

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.

Riferimenti normativi

Art. 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 6 maggio 2026

Delibera

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 33775 del 3.4.2026, con la quale l'o.e. LeSS s.r.l. contesta il corretto adeguamento da parte della stazione appaltante alla delibera ANAC n. 515 del 22.12.2025 (presupposto dell'odierna vicenda) e la susseguente aggiudicazione dell'appalto alla ditta RH Builder s.p.a., censurando in particolare la rimodulazione dei costi della manodopera effettuata dall'o.e. aggiudicatario e la modifica dell'offerta originariamente formulata;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 9.4.2026, con nota prot. 35320;

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



PRESO ATTO che l'istante evidenzia, come l'adeguamento della deliberazione dell'ANAC n. 515/2025 sia stata sostanzialmente disatteso dalla stazione appaltante avendo considerato condivisibili le giustificazioni rese dall'o.e. aggiudicatario relativamente ai costi della manodopera e la rimodulazione degli stessi;

CONSIDERATO sul punto che, come osservato dalla scrivente Autorità con la deliberazione sopra citata (e che si deve intendere integralmente richiamata nella presente istruttoria vista la sua evidente rilevanza pregiudiziale alla vicenda in esame), la stazione appaltante avrebbe dovuto procedere, *“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”*. Più precisamente, in tale sede, era stato verificato che, sulla base della documentazione relativa all'offerta originariamente proposta, sussisteva una sostanziale assenza di copertura dei costi del capocantiere che, stante le sue peculiarità operative, non poteva, come invece sosteneva la SA, essere ricompreso tra le spese generali, ma piuttosto nei costi della manodopera, stante l'assenza in capo a tale figura delle caratteristiche di occasionalità, imprevedibilità e trasversalità;

PRESO ATTO che, la stazione appaltante aveva deliberato di adeguarsi al parere anzidetto, con nota trasmessa alla scrivente n. prot. 1908 del 12.1.2026, e in funzione di ciò, richiedere all'o.e. RH Builder s.p.a. *“di giustificare i costi della manodopera, includendo nella Relazione giustificativa tutte le figure operative come individuate nella formulazione dell'offerta tecnica e ferma l'intangibilità della stessa”*, come da nota del 9.1.2026;

CONSIDERATO che l'o.e. aveva tempestivamente fornito riscontro alla predetta richiesta con precipua nota del 19.1.2026, in cui, *“ai sensi della delibera ANAC n. 515/2025”*, affermava *“nel rispetto del principio di intangibilità dell'offerta”* di avere rideterminato i costi della manodopera, ivi includendo anche la figura di un operaio specializzato con il ruolo di capocantiere, attraverso la riduzione di quota parte del monte ore delle altre figure professionali coinvolte, con l'effetto che *“il relativo impegno temporale, pur continuativo per tutto l'arco della durata dell'appalto, risulta modulato e differenziato rispetto a quelle delle maestranze operative, giustificando una quantificazione del monte ore coerente con l'effettiva natura e incidenza delle mansioni svolte”*;

PRESO ATTO che, deve preliminarmente osservarsi nel dettaglio, secondo la relazione giustificativa originaria, esaminata quindi nella delibera ANAC n. 515/25, erano state previste le seguenti figure professionali: 1) un operaio specializzato per 2934,47 h; 2) due operai qualificati per complessive 5814,48 h; 3) due operai comuni



per complessive 5814,48 h. Come tuttavia precisato nella delibera 515/25, tale configurazione era invece carente della figura del c.d. capocantiere e che a livello professionale, secondo quanto dichiarato sempre dall'o.e. in sede di offerta, tale ruolo poteva essere svolto solo da un operaio specializzato che doveva quindi aggiungersi a quello già incluso nei costi della manodopera;

PRESO ATTO di quanto sopra, pertanto, nella nuova relazione giustificativa dei costi della manodopera prodotta dall'o.e. controinteressato su richiesta della stazione appaltante, viene quindi introdotta tale figura del capocantiere/operaio specializzato a cui viene attribuito un monte ore di 150,37 e parallelamente, viene "rimodulato" l'impatto orario delle altre maestranze nei seguenti termini: all'altro operaio specializzato viene attribuito un monte ore di 2880, per le restanti figure (2 operai qualificati e 2 comuni) viene invece rispettivamente previsto un monte ore pari a 5760;

CONSIDERATO quanto sopra e passando all'esame della vicenda, va innanzitutto evidenziato che da un punto di vista oggettivo il costo complessivo della manodopera è risultato invariato, rimanendo sempre pari a € 420.762,74. Allo stesso tempo va altresì rilevato che anche il monte ore delle maestranze già previste nell'offerta originaria appare comunque scevro da evidenti errori di calcolo con riferimento alla durata dell'appalto (360 gg x 8 h = 2880 h);

RITENUTO che con la prima specifica censura l'istante contesta la rilevanza quantitativa del monte ore attribuito alla figura del capocantiere, pari a sole 150h, ritenendolo in sostanza non sufficiente rispetto ai compiti attribuitigli e che pertanto tale indicazione, in quanto valutata positivamente dalla stazione appaltante, costituisce un'ipotesi di non corretto adeguamento della delibera 515/25 che sarebbe stata così pretestuosamente aggirata;

CONSIDERATO che, richiamando la delibera n. 515/25 di questa Autorità, era stato previsto che la stazione appaltante valutasse il rinnovo delle giustificazioni dei costi della manodopera nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, di cui, come è pacificamente affermato in giurisprudenza, *"l'amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge, e, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti; in altri termini, il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dalla stazione appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere (autonomamente o a mezzo di consulenti tecnici) un'autonoma verifica circa la sussistenza, o meno, dell'anomalia, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità tecnica"*



dell'amministrazione" (ex plur. Cons. Stato, sez. V, 14.4.2023, n. 3811). Ciò comporta che occorrerà esaminare l'intera doglianza nel perimetro del sindacato riconosciuto alla scrivente oltre che a fronte delle precedenti indicazioni rese nella delibera de qua;

RICHIAMATO l'orientamento giurisprudenziale e della scrivente Autorità sulla questione, nonché i puntuali rilievi dell'o.e. controinteressato, si deve osservare preliminarmente che l'o.e. ha correttamente inserito nelle richieste giustificazioni tutte le figure operative così come erano state individuate nella originaria formulazione dell'offerta, ivi compresa quella del capocantiere. Inoltre, sempre in via preliminare, va parimenti evidenziato che l'attribuzione in capo al capocantiere di un monte ore, ancorché estremamente ridotto da un punto di vista quantitativo, non è necessariamente indice di una pretestuosa rideterminazione dei costi, ma piuttosto afferisce a una suddivisione di una attività che non deve essere necessariamente distribuita in maniera uniforme nel tempo, a differenza delle altre maestranze e che, soprattutto, risulta coerente con il ruolo di supervisione e coordinamento. In funzione di ciò, non pare cogliere nel segno il rilievo puramente aritmetico dell'istante - secondo cui dal monte ore attribuito discenderebbe un impegno quotidiano di soli 20 minuti - in quanto nella delibera n. 515/25 non era stata evidenziata alcuna richiesta di continuità "lineare" dell'attività del capocantiere, laddove invece si precisava che tale soggetto è una *"figura professionale del tutto imprescindibile che svolge un'attività caratterizzata da una rilevante frequenza di rapporti con gli altri prestatori di lavoro, oltre che di continuità operativa"* e che parimenti questa figura *"assuma una propria specificità ed autonomia e non possa essere annoverata alla stregua di un figura eventuale o tutt'al più coincidente con le altre figure operative"*. In conclusione sul punto, il capocantiere, ancorché non rivesta - per espressa indicazione contenuta nell'offerta originaria dell'o.e. controinteressato - un ruolo di occasionalità, da un lato tale figura dovrà essere necessariamente annoverata tra i costi della manodopera (e non anche nelle spese generali) e dall'altro, quel ruolo gestorio che gli è riconosciuto non può tradursi in una distribuzione dell'attività con uguale carico nelle varie fasi di cantiere, ma dovrà essere modulato e differenziato rispetto a quello delle maestranze operative, mediante una quantificazione del monte ore coerente con l'effettiva natura e incidenza delle mansioni svolte;

RILEVATO quanto sopra, ed alla luce del rilievo relativo alla determinazione e quantificazione del monte ore riferito al capocantiere nei costi della manodopera, l'adeguamento alla delibera 515/2025 non pare essere stato disatteso, avendo giustificato in tali costi tutte le figure operative indicate nell'offerta con modalità sostanzialmente coerenti con l'appalto e la sua esecuzione;



PRESO ATTO altresì che l'istante censura anche che dalla riduzione del monte ore, riferito ad alcune figure operative, discenda consequenzialmente anche la modifica dell'offerta, con violazione dei principi in materia e segnatamente della delibera 515/25;

RITENUTO di ribadire la giurisprudenza consolidata (Cons. Stato, sez. V, 05.08.2025 n. 6918), già richiamata nella delibera de qua, 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);

RILEVATO che, come già osservato, il costo complessivo della manodopera non risulta essere stato alterato, rimanendo sempre il medesimo, che allo stesso tempo la rimodulazione del monte ore appare coerente con la durata dell'appalto di 360gg e infine che, anche dal punto di vista operativo, la composizione delle squadre di lavoro (coordinate dal capocantiere e composte dalle varie figure di operaio) risulta coerente con l'offerta originaria anche nella nuova relazione giustificativa, ne discende che non sono emersi elementi tali da far ritenere che vi sia stata una illegittima alterazione del costo della manodopera, sia dal punto di vista economico, che tecnico. L'intangibilità dell'offerta, infatti, era stata posta come la principale condizione per il rinnovo procedimentale effettuato dalla stazione appaltante sulla base della delibera de qua, la cui attuazione, pertanto, anche da questo punto di vista risulta priva di criticità, quanto meno alla luce dei rilievi formulati dall'istante;

CONSIDERATO quanto sopra, stante la discrezionalità riconosciuta in materia nelle valutazioni rese dalla stazione appaltante relativamente alla rimodulazione dei costi della manodopera e della ripartizione del monte ore tra le diverse figure professionali effettuata dall'o.e. RH Builder s.p.a., non è dato rilevare alcuna irrazionalità, illogicità

o altra figura patologica che giustifichi l'esercizio del sindacato da parte della scrivente Autorità, evidenziando parimenti che nel caso di specie, alla luce di rilievi effettuati dall'istante, non è dato rilevare anche alcuno scostamento significativo nell'adeguamento della delibera ANAC n. 515/2025, più volte richiamata;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione appaltante in tema di valutazione della giustificazione del costo della manodopera a seguito di rimodulazione appare conforme in generale alla disciplina di riferimento e anche alla delibera ANAC n. 515 del 22.12.2025.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 maggio 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente