

DELIBERA N. 160

16 aprile 2025

Oggetto

Istanza singola di parere ex art. 220, comma 1, d.lgs. 36/2023 – O.E. ISTANTE:
GE.MA. Impianti s.a.s. + - G.E.T.E. S.r.l. - S.A.: Consiglio regionale della Campania
– Procedura aperta per l’Affidamento del Servizio di Presidio Tecnologico degli
impianti elettrici, di raffrescamento/riscaldamento e idrico sanitario, del
fabbricato F/13 sede del Consiglio Regionale della Campania – CIG:
B59896EE59 - Importo a base di gara: € 200.000,00:

UPREC-PRE-0064-2025 - FASC. 1073/2025

Riferimenti normativi

Artt. 10, co. 3, e 100, commi 2, 11 e 12, d.lgs. 36/2023;

Art. 11, commi 2, 3, 4, d.lgs. 36/2023;

Artt. 41, comma 14, 108, comma 9, 110., d.lgs. 36/2023;

Art. 14, commi 4 e 7, d.lgs. 36/2023;

Parole chiave

Appalto – Servizi – Requisiti di partecipazione – Capacità economico-finanziaria – Capacità tecnico-professionale - Congruità e proporzionalità all'oggetto del contratto

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione



nell'adunanza del 16 aprile 2025

DELIBERA

VISTE le istanze presentate da GE.MA. Impianti s.a.s. di Izzo Gennaro & co. e G.E.T.E. S.r.l., acquisite al prot. gen. ANAC n. 30967 del 26.02.2025 e n. 30968 del 26.02.2025, con cui si contesta la lex specialis perché:

- a) individua requisiti di partecipazione abnormi, manifestamente irragionevoli ed ingiustificati, poiché i requisiti di capacità tecnico-professionale e di capacità economico-finanziaria richiesti sono sovrabbondanti. L'art. 7.2. del disciplinare di gara, infatti, chiede il possesso di un fatturato globale annuo minimo, riferito a ciascuno degli ultimi tre esercizi finanziari disponibili, di € 1.500.000,00 (IVA esclusa) e la regolare esecuzione di un servizio analogo, per almeno un esercizio finanziario del triennio 2021/2024, per uno stesso cliente finale, a favore di committenti pubblici o privati, per un importo minimo di € 1.000.000,00 (IVA esclusa);
- b) non indica chiaramente l'importo soggetto a ribasso e ciò non permette la partecipazione alla gara a micro e piccole imprese; non si comprenderebbe, infatti, se l'importo complessivo a base di gara sia IVA inclusa o esclusa perché nel disciplinare di gara l'importo complessivo è indicato IVA esclusa mentre l'importo annuo è indicato IVA inclusa (artt. 3 e 15) e nella determina a contrarre è indicato un importo complessivo IVA inclusa;
- c) non indica i costi della manodopera e il CCNL applicato perché a norma del Codice dei contratti i costi della manodopera incidono sia sulla corretta individuazione dell'importo a base d'asta, sia sulla corretta formulazione dell'offerta, di cui costituiscono anche un parametro di riferimento per valutare il ribasso offerto;

VISTE, in particolare, le memorie integrative in cui si confermano le istanze e si contesta altresì: 1) la carenza delle coperture contabili nella decisione a contrarre di cui all'art. 17 d.lgs. 36/2023, perché la SA ha stanziato esclusivamente la somma di € 950.000,00, oltre IVA (pari a € 1.200.000,00, IVA inclusa) per l'affidamento di un servizio del valore di € 1.200.000,00, IVA esclusa; 2) l'interposizione fittizia di manodopera perché la SA ha mascherato una fornitura di manodopera con un appalto di servizi, aggirando le norme pubblicistiche in materia di assunzione del personale, perché l'affidamento

risponde ai canoni di un'interposizione illegittima di manodopera, come emerge dalle caratteristiche del servizio descritte nel capitolato speciale d'appalto;

VISTI i quesiti sottoposti all'Autorità, di valutare la violazione e falsa applicazione delle seguenti norme legge:

- artt. 1, 3, 10 e 100 d.lgs. 36/2023, per criteri di partecipazione non proporzionali al valore dell'affidamento;
- artt. 1, 2 e 5, d.lgs. 36/2023, per l'impossibilità di formulare un'offerta seria e congrua in ragione dell'assenza di chiarezza del valore dell'affidamento;
- artt. 151, 153, 183 e 191, d.lgs. 267/2000, art. 17 d.lgs. 36/2023 e dell'allegato n. 4/2 al d.lgs. 118/2011, per la carenza delle coperture contabili;
- artt. 41, 108 e 110 d.lgs. 36/2023, per l'assenza dell'indicazione del costo della manodopera e per l'impossibilità di formulare un'offerta seria e congrua;
- artt. 97 Cost e 35 e 36 d.lgs. 165/2001, per l'interposizione fittizia di manodopera;

VISTA l'integrazione del contraddittorio del 10.03.2025;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 18.03.2024;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

VISTA, in particolare, la memoria della SA, che rappresenta che:

- a) il punto 2 del capitolato specifica che la durata dell'appalto è di 72 mesi e il valore dell'appalto è stimato in € 1.200.000,00 mentre l'importo annuale della base d'asta è di € 200.000,00, come si evince dalla determina di impegno di spesa, non allegata, in cui sono stati richiesti gli impegni di spesa per i sei esercizi finanziari della durata del contratto; quindi, il fatturato globale minimo richiesto negli atti di gara è conforme a quanto stabilito dal d.lgs. 36/2023 poiché non supera il doppio dell'importo posto a base di gara;
- b) l'importo del contratto, della durata di sei anni, sarà di € 1.200.000,00, meno il ribasso offerto in sede di gara;
- c) ha già chiarito se l'importo presunto sia IVA esclusa o inclusa nell'elenco quesiti n. 6 del 13/03/2025, pubblicato sul portale del sito istituzionale, non prodotto, prorogando di 5 gg. il termine di presentazione delle offerte (con avviso pubblicato sul portale istituzionale e sulla piattaforma telematica ma non allegato);



- d) l'importo contrattuale indicato per i sei anni è da intendersi riferito ai soli costi della manodopera dato che il servizio richiesto è solo ed esclusivamente di manodopera; il CCNL di categoria applicato e i livelli degli operatori attualmente impiegati sono stati già indicati nel quesito n. 4 del 04/03/2025, non prodotto, pubblicato sul portale istituzionale, ritenendo con ciò di aver fornito tutti gli elementi necessari per la formulazione dell'offerta;
- d) non sussistono le lamentate criticità della copertura finanziaria;
- e) non ha fornito nessun chiarimento sulla contestazione di interposizione fittizia di manodopera;

CONSIDERATO che la questione sull'interposizione fittizia di manodopera è inammissibile ex art. 7, comma 1, lett. i), del Regolamento di precontenzioso, perché l'istante non ha dimostrato che tale rilievo sarebbe impeditivo della propria partecipazione alla gara;

VISTI gli artt. 10, comma 3, e 100, commi 2, 11, 12, d.lgs. 36/2023;

VISTO l'art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. 36/2023;

VISTO l'art. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110 d.lgs. 36/2023;

VISTO l'art. 14, commi 4 e 7, d.lgs. 36/2023;

VISTO il disciplinare di gara, in particolare, l'art. 7.2, che chiede quali requisiti di capacità economica e finanziaria «il fatturato globale minimo annuo, riferito a ciascuno degli ultimi n. 3 (tre) esercizi finanziari disponibili di € 1.500.000,00 IVA esclusa. Con riferimento all'art. 100, del Codice, si evidenzia che il sopra indicato requisito trova giustificazione in considerazione dell'ambito dimensionale nel quale il contratto dovrà essere eseguito, richiedendo livelli di capacità organizzativa e struttura aziendale adeguata. Tale requisito di carattere economico-finanziario appare, quindi, conforme ai principi di proporzionalità e ragionevolezza, né appare, in considerazione della peculiarità dell'oggetto dell'affidamento, lesivo della concorrenza. La comprova del requisito è così fornita: per le società di capitali mediante i bilanci approvati alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte corredati della nota integrativa; per gli operatori economici costituiti in forma d'impresa individuale ovvero di società di persone mediante il Modello Unico o la Dichiarazione IVA» e di «aver regolarmente eseguito un'esecuzione di servizio analogo per almeno un esercizio finanziario del triennio 2021/2024 e per uno

stesso cliente finale a favore di committenti pubblici o privati per un importo minimo di € 1.000.000,00 (IVA esclusa). Il possesso del requisito, acquisito nel triennio 2021/2024, a pena di esclusione, dovrà essere provato presentando apposita attestazione rilasciata dal committente pubblico o privato così come meglio specificato al punto 7.3»;

VISTI la Determina a contrarre (n. 131 del 29.01.2025, pubblicata il 13.02.2025), in cui è indicato un importo complessivo posto a base di gara di € 1.200.000,00, IVA esclusa; il Bando di gara (pubblicato su GUUE del 12.02.2025) che indica il valore stimato di € 983.606,56 IVA esclusa, (punti 2.1.3 e 5.1.5), la durata di sei anni dal 02.06.2025 al 01.06.2031 (punto 5.1.3), rinviando al disciplinare l'indicazione dei criteri di selezione, e il relativo avviso di rettifica (pubblicato su GUUE del 14.03.2025 e sulla piattaforma il 17.03.2025) che proroga la data di presentazione delle offerte dal 13.03.2025 al 18.03.2025;

VISTI i dati aperti pubblicati sulla BDNCP, da cui emerge che l'importo complessivo della gara è di euro 983.606,56, e il dettaglio della procedura che prevede un importo a base di gara di euro 983.606,56 e un valore complessivo dell'Appalto di euro 983.606,56 (pubblicato sulla piattaforma «<https://eprocurement.cr.campania.it/PortaleAppalti/it/homepage.wp?>»);

VISTO il disciplinare di gara che al punto 3 prevede che l'importo annuale dell'appalto posto a base d'asta è di € 200.000,00 IVA inclusa mentre il valore complessivo dell'appalto è di € 1.200.000,00, IVA esclusa, indica zero euro di costi di sicurezza da interferenza e non indica i costi della manodopera; al punto 4 prevede la durata dell'appalto di 72 mesi, la possibilità di modificare la durata per la conclusione delle procedure per l'individuazione del nuovo contraente, di variare le prestazioni contrattuali nei limiti del quinto del valore dell'appalto, calcolato sul prezzo netto di aggiudicazione e la revisione periodica del prezzo ex art. 120 d.lgs. 36/2023, senza quantificare i relativi importi;

VISTO il Capitolato speciale d'appalto che prevede che il contratto ha la durata di 72 mesi e il valore è di € 1.200.000,00, IVA esclusa (punto 2), che l'aggiudicatario s'impegna ad assumere la forza lavoro che abbia svolto prevalentemente la propria attività nell'appalto negli ultimi sei mesi prima della comunicazione di aggiudicazione, ai sensi dell'art. 57 d.lgs. 36/2023

(punto 7.1) e che l'assunzione avverrà alle stesse condizioni economico-normative e di inquadramento possedute dai lavoratori al momento dell'avvio della procedura, senza indicazione del CCNL applicato (punto 7.2); che la SA «si riserva la facoltà insindacabile di ampliare il servizio per acquisizione di nuovi locali, per intensificazione di alcuni servizi in essere o per altre occorrenze comunque connesse con le proprie esigenze organizzative, mediante preavviso all'aggiudicatario da comunicare con le stesse modalità almeno otto giorni prima, con conseguente aumento proporzionale del corrispettivo pattuito» (punto 4.2) e che le variazioni di corrispettivo in più o in meno saranno determinate proporzionalmente con riferimento al successivo punto 18 (revisione periodica del prezzo ex art. 60 d.lgs. 36/2023), senza quantificazione dei relativi importi di spesa;

VISTO il Capitolato speciale d'appalto che descrive il servizio oggetto dell'appalto in esame, che consiste nel presidio fisso presso i monitor degli impianti del fabbricato, oltre che in attività di riparazione e sostituzione analiticamente descritte. In particolare, il servizio comprende, oltre all'attività di controllo dell'accensione, dello spegnimento e della funzionalità degli impianti di riscaldamento e raffrescamento, anche attività di ripristino del funzionamento degli stessi e di richiesta d'intervento tecnico per riparazione/sostituzione di loro parti malfunzionanti; oltre ad attività di controllo della funzionalità dei fan coil, anche attività di sostituzione dei loro filtri, cinghie, circuiti elettrici e della parte meccanica; oltre ad attività di controllo degli impianti elettrici e dei quadri elettrici di piano, anche interventi in caso di malfunzionamento e attività di riparazione e/o sostituzione di tratti di linea elettrica e/o spostamento delle torrette elettriche in caso di spostamento degli arredi; oltre ad attività di controllo dell'UPS (a servizio del CED) e dell'UPS sinottico e della funzionalità del gruppo elettrogeno e degli interruttori sul quadro MT e BT della cabina elettrica, delle tubazioni dell'impianto idrico e dei motori, serbatoi e altre componentistiche collegate allo stesso, anche attività di riparazioni ove possibile o di richiesta d'intervento tecnico in caso di guasti che richiedono la riparazione/sostituzione di parti di apparato mal funzionanti; attività di controllo dell'impianto idrico-sanitario tramite monitor collegato alla centrale (punto 4.1);

RILEVATO che i chiarimenti ai quesiti n. 6 del 13.03.2025 e n. 4 del 04.03.2025 non risultano pubblicati, né sul sito istituzionale della SA

(www.consiglio.regione.campania.it oppure www.cr.campania.it), né sul portale gara del Consiglio regionale (<https://eprocurement.cr.campania.it>), come asserito dalla SA;

VISTI, al riguardo, i recenti pareri di precontenzioso, resi dall'Autorità in vigore del d.lgs. 36/2023, sui requisiti di partecipazione, con cui si è affermato che «La clausola del bando che prevede la necessità di dimostrare per la partecipazione alla gara il possesso di un patrimonio netto di gran lunga superiore al doppio dell'importo del contratto è illegittima perché viola l'art. 100 comma 11 e 12» (Delibera n. 395 del 30.07.2024), che «Nelle procedure dirette all'affidamento degli appalti di servizi e forniture, in disparte i requisiti di idoneità professionale ed eventuali requisiti richiesti da leggi speciali, la Stazione appaltante può richiedere esclusivamente i requisiti speciali del fatturato globale e dell'avvenuto svolgimento di servizi analoghi, la cui specifica modulazione deve avvenire nel rispetto dei principi di attinenza e proporzionalità con l'oggetto della gara» (Delibera n. 505 del 06.11.2024), e che «La Stazione appaltante dispone di ampia discrezionalità nella redazione degli atti di gara ed è legittimata ad introdurre disposizioni atte a limitare la platea dei concorrenti, purché tale scelta non sia eccessivamente ed irragionevolmente limitativa della concorrenza, in quanto correttamente esercitata attraverso la previsione di requisiti pertinenti e congrui rispetto allo scopo perseguito, e risponda, quindi, ai parametri della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto alla tipologia e all'oggetto dello specifico appalto» (Delibera n. 67 del 25.02.2025);

RITENUTO che dai documenti di gara è emerso che il disciplinare di gara chiede a pena d'inammissibilità (ai sensi dell'art. 70, co. 4, d.lgs. 36/2023), quali requisiti di capacità economica e finanziaria, il fatturato globale minimo annuo per ciascuno dei tre anni del triennio precedente all'indizione della gara, d'importo superiore di 7,5 volte all'importo annuo dell'appalto in esame e l'aver eseguito un servizio di punta, ossia un unico servizio analogo, in favore di un unico committente, dell'importo annuo pari al quintuplo del valore annuo del servizio messo a gara, in palese contrasto con l'art. 100 d.lgs. 36/2023, che prevede - oltre alla necessità che i requisiti di partecipazione siano attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto, garantiscano la concorrenza e favoriscano le micro, piccole e medie imprese - la possibilità di chiedere esclusivamente, quale requisito di capacità economica e finanziaria, un

fatturato globale non superiore al doppio del valore stimato dell'appalto, maturato nei migliori tre anni degli ultimi cinque anni antecedenti all'indizione della procedura, e quale requisito di capacità tecnico-professionale, l'aver eseguito, negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara, contratti analoghi a quello in affidamento. Gli importi di entrambi i requisiti non appaiono giustificati dall'ambito dimensionale nel quale il contratto dovrà essere eseguito, che è dell'importo annuo di euro 200.000,00; i requisiti contestati non appaiono, quindi, conformi ai principi di proporzionalità e ragionevolezza in quanto i livelli di capacità organizzativa e strutturali richiesti ai concorrenti non risultano adeguati e proporzionati all'oggetto dell'affidamento né possono ritenersi giustificati alla luce di una invocata peculiarità del servizio che non può costituire, in ogni caso, legittimo fondamento di una tale restrizione della concorrenza. Il fatturato globale minimo richiesto negli atti di gara supera, infatti, di gran lunga il doppio dell'importo posto a base di gara, essendo stato richiesto come fatturato annuale, scelto nel triennio antecedente la procedura. Per quanto riguarda il servizio di punta, poi, essendo richiesto un unico contratto per almeno un esercizio finanziario del triennio 2021/2024 di valore notevolmente superiore al valore annuo presunto del contratto, anche quest'ultimo risulta in contrasto con il principio di proporzionalità. Alla luce delle considerazioni espresse, i requisiti di partecipazione risultano, pertanto, manifestamente irragionevoli ed ingiustificati e appaiono non conformi agli artt. 10 e 100 del d.lgs. 36/2023.

RILEVATO, altresì che dai documenti di gara è emerso che non è chiaro se l'importo complessivo a base di gara sia IVA inclusa o esclusa, dato che il disciplinare contiene due indicazioni contraddittorie tra di loro, oltre che in contrasto con la determina a contrarre, il bando di gara, il capitolato speciale d'appalto e con l'importo indicato nella BDNCP e nella piattaforma mentre i relativi chiarimenti non risultano pubblicati, come asserito dalla SA. Si rileva, altresì, che non sono indicati gli importi di proroghe e opzioni previste nel disciplinare, né sono indicati i costi della manodopera e il CCNL applicato. Appare, dunque, comprovato che il valore dell'affidamento è indicato in maniera non chiara in relazione all'IVA, non esatta in relazione alle proroghe e opzioni, il cui valore deve essere computato, a norma del codice dei contratti, nell'importo complessivo presunto dell'appalto, in modo non coerente nei diversi documenti di gara. L'indicazione dei costi della manodopera e del CCNL applicato al personale è obbligatoria ed è necessaria per l'operatore per una

corretta formulazione dell'offerta e per la SA per la valutazione della congruità dell'offerta in relazione ai costi della manodopera stessi; pertanto, l'omessa indicazione dei costi della manodopera e del CCNL determina l'impossibilità per l'operatore di formulare un'offerta seria e congrua e, dunque, di partecipare alla gara. In conclusione, l'importo presunto del contratto e il conseguente importo soggetto a ribasso non sono indicati in maniera chiara e corretta;

RILEVATO, altresì, che l'importo presunto del contratto non coincide con il costo della manodopera, come asserito dalla SA, perché dal Capitolato emerge che il servizio consiste non solo nel presidio degli impianti, ossia nel controllo tramite monitor degli impianti della SA effettuato dal personale dell'appaltatore dalla sala monitor, ma anche in attività di manutenzione degli impianti e/o sostituzione di parti degli stessi, svolta dagli stessi addetti, esclusivamente a cura e spese dell'appaltatore, con mezzi e attrezzature da questi messi a disposizione del proprio personale. Da ciò ne deriva che l'importo presunto del contratto deve quantomeno comprendere i costi di tali mezzi e attrezzature, i costi della sicurezza aziendale, i costi dell'organizzazione aziendale, oltre che l'utile d'impresa; pertanto, l'importo a base di gara appare privo dell'indicazione dei costi della manodopera, oltre che degli ulteriori elementi sopra indicati, e la legge di gara appare non conforme agli artt. 41, 108, 110 e 11 d.lgs. 36/2023;

RILEVATO, infine, che la questione dell'omessa copertura finanziaria per l'intero importo sia da ritenere assorbita dall'accoglimento del rilievo relativo alla discrasia dell'importo a base d'asta indicato nei diversi documenti costituenti la legge di gara, non riportato, infatti, in modo uniforme tra Determina a contrarre, bando e disciplinare di gara.

RITENUTO, dunque, che nel caso in esame le cesure relative alle clausole della *lex specialis* concernenti i requisiti di partecipazione e quelle relative alla non corretta e coerente quantificazione dell'importo della base d'asta siano assorbenti rispetto alla prospettata questione dell'interposizione fittizia della manodopera e debbano essere accolte;

Il Consiglio

ritiene, limitatamente alle questioni esaminate, alla luce della documentazione in atti e sulla base di tutte le motivazioni che precedono, che la *lex specialis* non sia conforme alla normativa di settore;



La Stazione appaltante è, pertanto, tenuta ad annullare la procedura di gara e, ove d'interesse, a bandirne una nuova emendata delle irregolarità censurate.

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 29 aprile 2025

Per Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente