



DELIBERA N. 273 del 7 luglio 2026

UPREC-PRE-0241-2026-F-PREC - FASC. 2026-003328

Oggetto: Istanza presentata da ... *omissis* ... - Procedura aperta telematica, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. 36/2023, per l'affidamento della fornitura in service di generatori a radiofrequenza e ultrasuoni per le necessità dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Policlinico Umberto I, suddivisa in 5 Lotti - Lotto 2 - CIG B79F39EFDF - Importo euro: 504.000,00 - S.A.: Azienda Ospedaliero Universitaria Umberto I.

Riferimenti normativi

Art. 108, co. 9 del d.lgs 36/2023

Art. 110 del d.lgs 36/2023

Parole chiave

Appalto pubblico – fornitura – costi della manodopera – verifica anomalia offerta – congruità

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 7 luglio 2026

Delibera

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 52600 del 28.5.2026, con la quale l'o.e. ... *omissis* ... contesta la legittimità dell'aggiudicazione a favore di



altro o.e., stante la presenza di una serie di criticità in ambito di indicazione dei costi della manodopera e in sede di verifica della congruità;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 3.6.2026, con nota prot. 53799;

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

PRESO ATTO che l'o.e. controinteressato formula un precipuo rilievo di inammissibilità della presente istanza basato sulla presunta carenza di interesse dell'o.e. ... *omissis* ..., giacché la sua offerta tecnica non rispetterebbe alcune caratteristiche di conformità richieste dalla *lex specialis* di gara, determinandone con ciò l'esclusione;

CONSIDERATO tuttavia che la valutazione presupposta all'inammissibilità dell'istanza richiede l'esercizio di un potere chiaramente estraneo al perimetro operativo della scrivente Autorità, atteso che, come è principio generale, le valutazioni afferenti alla rilevanza dell'offerta rientrano nella assoluta discrezionalità tecnica della stazione appaltante (ex multis Cons. Stato, sez. V, sent. n. 10195 del 18 dicembre 2024) e nel caso di specie non verrebbe richiesto nemmeno un sindacato (postumo), bensì un giudizio anticipatorio non previsto dall'ordinamento. In funzione di ciò, il rilievo formulato, relativamente alla inammissibilità dell'istanza deve ritenersi del tutto privo di pregio;

PRESO ATTO che l'istante censura, con plurime motivazioni, l'aggiudicazione in capo all'o.e. Johnson & Jonhson Medical s.p.a. in quanto basata a sua volta sull'errata valutazione della stazione appaltante nel giudizio di verifica dell'anomalia, che avrebbe sostanzialmente ritenuto congrua l'offerta a fronte di palesi criticità relative, in particolare, alla indicazione ed alla giustificazione dei costi della manodopera;

CONSIDERATO che occorre preliminarmente ricostruire la vicenda nei fatti di essenziale rilevanza, partendo dal dato che la gara bandita dall'A.O.U. Umberto I ha ad oggetto "*Procedura aperta telematica, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. 36/2023, per l'affidamento della fornitura in service di generatori a radiofrequenza e ultrasuoni per le necessità dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Policlinico Umberto I*" e risulta suddivisa in 5 Lotti. La vicenda oggetto dell'odierno esame è tuttavia circoscritta al solo al lotto n. 2, la cui base d'asta è di € 504.000, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

CONSIDERATO inoltre che, per quanto attiene ai costi della manodopera, questi risultano complessivamente stimati in € 35.000 per i 5 lotti, e per il lotto n. 2 invece il costo è di € 1.750;

CONSIDERATO che nell'offerta relativa al lotto n. 2, formulata dall'o.e. Johnson & Johnson Medical s.p.a., viene invece indicato un valore dell'offerta pari a € 358.800,00. Sono altresì indicati € 283,45, come costi della sicurezza, e soprattutto € 145.739,88, in quanto *“stima dei costi della manodopera ai sensi dell'art. 108, co. 9 del d.lgs 36/2023”* e che equivale ad un valore pari al 40,62% dell'offerta (valore percentuale calcolato dall'istante e pacificamente confermato, sia dalla stazione appaltante, che dal controinteressato);

PRESO ATTO di quanto sopra, la stazione appaltante, pertanto, con richiesta in data 13.3.2026, formulava richiesta al suddetto o.e. *“ai sensi dell'art. 110, comma 1, del Codice, le spiegazioni relative alle voci di prezzo riguardanti l'offerta presentata da Codesta Società per il Lotto 2 risultata anormalmente bassa secondo quanto previsto dall'art. 23 del Disciplinare di gara”*, chiarendo all'uopo *“ ... di specificare adeguatamente le singole voci di costo di seguito indicate, espresse in percentuale ovvero in valore assoluto, che hanno concorso alla formulazione dell'offerta, corredate, s'è del caso, da idonea documentazione a supporto delle giustificazioni fornite: ... 3.Costo del personale impiegato nella fornitura”*;

PRESO ATTO che l'o.e. controinteressato, con nota di riscontro del 20.3.2026, precisava quanto segue *“ ... si riporta una tabella riepilogativa delle percentuali di incidenza dei costi, desunte dalle voci del bilancio approvato alla data di presentazione dell'offerta e al netto dei costi della sicurezza e della manodopera, già dichiarati in offerta e di sotto comunque anch'essi riepilogati:*

DETTAGLIO VOCI DI COSTO	%
<i>Merce c/acquisti (no materie prime)</i>	<i>68,00%</i>
<i>Trasporto merce</i>	<i>1,05%</i>
<i>Costi di manutenzione e assistenza</i>	<i>0,43%</i>
<i>Ammortamento immobilizz.materiali</i>	<i>0,20%</i>
<i>Costi amministrativi</i>	<i>2,86%</i>
<i>Costi manodopera</i>	<i>24,50%</i>
<i>Costi sicurezza luoghi di lavoro</i>	<i>0,80%</i>
<i>Utile netto aziendale</i>	<i>2,88%</i>

PRESO ATTO che con verbale n. 10 del 20.3.2026, il RUP, previa analisi della documentazione depositata, a fronte della non coincidenza del valore dei costi della manodopera considerato in percentuale e indicato in offerta (40,62%)



rispetto a quello indicato nella relazione giustificativa (24,5%), ha rilevato che *“la quantificazione resa in sede di offerta, ai sensi dell’art. 108 del Codice ha natura dichiarativa e si riferisce ai costi complessivi aziendali imputabili alla commessa, comprensivi anche di componenti indirette ... le percentuali riportate nelle giustificazioni risultano invece elaborate su basi contabili diverse (voci di bilancio standardizzate e valori medi aziendali) come espressamente indicato dall’operatore ... la differenza tra i due valori è pertanto riconducibile alla diversa metodologia di calcolo e al diverso perimetro dei costi considerati”*. In funzione di ciò il *“costo della manodopera è stato ritenuto congruo rispetto all’entità della fornitura”* rispettando i minimi salariali previsti dai CCNL di riferimento, e che complessivamente l’offerta non è stata ritenuta anormalmente bassa;

CONSIDERATO che in materia di valutazione dell’anomalia dell’offerta le operazioni che la stazione appaltante svolge per verificare che l’offerta sia, oltre che congrua e rispettosa della *lex specialis*, anche adeguata e concretamente eseguibile, sono caratterizzate da ampi margini di discrezionalità tecnica, secondo una valutazione globale e sintetica, sindacabili in sede giurisdizionale solo di fronte a macroscopici profili di illegittimità, restando in ogni caso precluso al giudice (e all’Autorità) di sostituirsi all’Amministrazione nell’esecuzione di tali attività (Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2022, n. 3453; 28 febbraio 2022, n. 1412; 4 agosto 2021, n. 5754; 8 aprile 2021, n. 2843; 8 gennaio 2021, n. 295; 30 novembre 2020, n. 7554; 23 novembre 2020, n. 7255; 2 ottobre 2020, n. 5777; 17 giugno 2019, n. 4050). La valutazione di anomalia dell’offerta costituisce espressione della discrezionalità tecnica, di cui 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, arbitarietà, 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 (cfr., fra le tante, Cons. Stato, V, 28 marzo 2022, n. 2269; 17 marzo 2022, n. 1946; 9 febbraio 2022, n. 939; 3 febbraio 2022, n. 764; Cons. Stato, sez. V, 14 marzo 2023, n. 3811);

RITENUTO che dall’esame della documentazione di riferimento - segnatamente l’offerta formulata in origine, le giustificazioni rese in sede di verifica



dell'anomalia e le conclusioni del RUP mutate dalla stazione appaltante - sussiste più di un dubbio sul corretto esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'A.O.U. Policlinico Umberto I in quanto sono emerse in istruttoria, in maniera assolutamente inequivocabile, una serie di criticità operative che depongono in tal senso;

RILEVATO innanzitutto che, a fronte di un costo della manodopera stimata dalla stazione appaltante pari a 1750 € per il lotto in esame, la ditta controinteressata ha viceversa indicato un costo della manodopera di 145.739,88 € per un'offerta complessiva di 358.800 €: tale valore appare innegabilmente elevato, sia in termini relativi rispetto ai costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante e con riferimento all'offerta formulata (dove incide per un 40%), che inoltre in termini assoluti rispetto ad un appalto di forniture tipicamente a bassa intensità di manodopera. In funzione di ciò, vista la rilevanza di tale elemento nella valutazione dell'anomalia e laddove la condotta della stazione appaltante risultasse illogica, arbitraria, irragionevole, irrazionale o indicativa di un travisamento dei fatti, potrà determinare l'attivazione del sindacato della scrivente Autorità;

PRESO ATTO che nelle giustificazioni rese dall'o.e. il costo della manodopera viene indicato nella percentuale del 24,5 % calcolato sulla base delle *“voci del bilancio approvato alla data di presentazione dell'offerta e al netto dei costi della sicurezza e della manodopera, già dichiarati in offerta”* e che secondo il RUP vi sarebbe solo in apparenza un *“disallineamento”* con quanto dichiarato in sede di offerta che dipende tuttavia dalle diverse basi di calcolo delle due diverse voci. Ciò comporta che il valore percentuale indicato nelle giustificazioni *“non è affatto incompatibile con l'incidenza del 40,62% indicata in offerta e che era stata calcolata sull'importo complessivo della stessa offerta”*. In sostanza, il procedimento di verifica della congruità dei costi della manodopera risulta fondato sul valore indicato nell'offerta originaria che risulta così confermato, pari a € 145.739,88, mentre la presenza di due diversi valori espressi in percentuale risulta giustificata in quanto questi *“insistono su denominatori diversi”*, e che allo stesso tempo *“nella valutazione, pertanto, non vi è stata alcuna eterointegrazione, non avendo il Policlinico introdotto nuove voci di costo, tantomeno modificato gli importi”*;

RILEVATO quanto sopra, le predette considerazioni risultano tutt'altro convincenti. In primo luogo, si osserva che, al di là delle sintetiche conclusioni contenute nel verbale n. 10 citato, non è stata prodotta in istruttoria alcuna ulteriore evidenza attestante efficacemente la supposta compatibilità tra i costi della manodopera, indicati in sede di offerta, e quelli in sede di giustificazioni,



né risultando agli atti quei calcoli sulla cui base determinare la supposta coerenza dei costi, peraltro indicati in maniera non omogenea dalla Johnson & Johnson Medical s.p.a. Tali riscontri probatori, invero, sarebbero stati opportuni se non necessari tenuto conto delle ampie differenze tra i valori dichiarati in sede di offerta e in sede di giustificazioni, oltre al fatto che questi presentano delle difformità tutt'altro che trascurabili rispetto alle stime della stazione appaltante oltre a delle incoerenze anche con riguardo alla tipologia di affidamento in esame: un appalto di fornitura medica, tipicamente a basso impatto di manodopera;

RILEVATO parimenti - ed in via sostanzialmente dirimente sul punto - che le conclusioni a cui è pervenuta la stazione appaltante in sede di valutazione della anomalia, in cui conferma la congruità dell'importo indicato originariamente in offerta, sono disattese dallo stesso o.e. controinteressato che, nelle memorie depositate in istruttoria sconfessa invece il valore indicato in offerta, dichiarandolo frutto di un'erronea sovrastima dei costi della manodopera. Secondo tale o.e. infatti il valore corretto del costo effettivo della manodopera, non è quello indicato in sede di offerta, ma è quello indicato in sede di giustificazioni, che corrisponde al 24,5% del valore dell'offerta (358.800) e quindi pari a € 87.906 e non anche 145.739,88. Ne consegue che, secondo quanto rappresentato dall'o.e. e, diversamente da come interpretato dal RUP e mutuato dalla stazione appaltante nella valutazione di congruità, l'individuazione del costo della manodopera risultante dalla relazione giustificativa, non richiedeva un calcolo differenziato in base ad un denominatore diverso, ma semplicemente necessitava, come espressamente dichiarato dall'o.e. controinteressato, la correzione di *“un mero errore materiale riconoscibile ictu oculi, un costo della manodopera del tutto irrealistico e spropositato ... pari quasi a 84 volte quello stimato dalla stazione appaltante”*. Senza bisogno di entrare nel dettaglio della condivisibilità o meno delle due posizioni, emerge con palmare evidenza come le valutazioni del RUP, oltre che non sufficientemente dimostrate, appaiano basate su un evidente travisamento dei fatti e/o illogicità di cui è indice la manifesta incertezza del valore dei costi della manodopera riferiti all'aggiudicatario: tale circostanza non può non inficiare conseguenzialmente anche la legittimità del procedimento ex art. 110 del d.lgs 36/2023 su cui è stato fondato l'affidamento;

RILEVATO, altresì, che dall'analisi della vicenda emergono ulteriori criticità relative anche alla condotta dell'o.e. in sede di formulazione delle giustificazioni, atteso che a fronte della richiesta dalla stazione appaltante *“di specificare adeguatamente le singole voci di costo di seguito indicate, espresse in percentuale ovvero in valore assoluto, che hanno concorso alla formulazione*



dell'offerta, corredate, s'è del caso, da idonea documentazione a supporto delle giustificazioni fornite", la ditta Johnson & Jonhson ha trasmesso invece una relazione contenente generiche indicazioni percentuali, senza tuttavia fornire, in parallelo, un'adeguata e sufficiente decifrazione dei dati richiesti, fra cui una più chiara comunicazione dell'erronea indicazione originale del costo della manodopera, che potrebbe avere indotto in errore la stazione appaltante. Tale condotta avrebbe dovuto essere valutata dalla stazione appaltante in quanto potenzialmente rilevante ai sensi dell'art. 110 co. 5 del d.lgs 36/2023. A titolo di esempio, per dimostrare la parzialità ed insufficienza dei dati forniti, nonché come ulteriore indicatore della incompletezza della istruttoria della stazione appaltante, si osserva che la somma dei valori espressi in percentuale nella tabella prodotta dall'o.e. nella relazione giustificativa (e che contiene il dettaglio delle singole voci di costo dell'offerta) è 100,72 (invece di 100): un valore che supera i ragionevoli limiti di tollerabilità dell'approssimazione delle misure percentuali e che avrebbe richiesto una più attenta valutazione nel procedimento ex art. 110 da parte del Policlinico Umberto I;

CONSIDERATO infine in termini generali e vista la tipologia dell'affidamento – appalto di fornitura - che il procedimento ex art. 110 d.lgs 36/2023 nel caso di specie richiedeva una attenta valutazione del costo della manodopera, sia perché quello indicato in sede di offerta impattava per oltre il 40% del valore dell'offerta stessa, che soprattutto in relazione ai costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante. In un caso come quello in esame, pertanto, la valutazione di congruità avrebbe richiesto una motivazione quantomeno più completa ed articolata per giustificare costi così elevati e del tutto atipici per le caratteristiche dell'affidamento in esame. Invero, nel caso di specie, la condotta della stazione appaltante è risultata viziata da una istruttoria incompleta e carente, difettando una corretta analisi dei dati messi a disposizione, ancorché in maniera del tutto parziale, da parte dell'o.e. e che avrebbero richiesto l'attivazione del richiamato art. 110 co. 5 del d.lgs 36/2023 o, alternativamente, opportuni supplementi istruttori;

RITENUTO pertanto che alla luce delle precedenti osservazioni le ulteriori doglianze dell'istante possono ritenersi assorbite;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione appaltante in tema di valutazione della anomalia

dell'offerta appare viziata da una istruttoria incompleta e carente, difettando in particolare di una corretta analisi dei dati a disposizione nonché dell'operato dello stesso o.e. sottoposto a tale verifica;

La Stazione appaltante è, pertanto, tenuta, fatto salvo in ogni caso l'esercizio dell'autotutela estesa a tutti gli atti di gara, a procedere all'annullamento del provvedimento di verifica dell'anomalia e del susseguente provvedimento di aggiudicazione. La stazione appaltante dovrà inoltre riattivare il relativo procedimento ex art. 110 del d.lgs 36/2023, previa verifica della condotta dell'o.e. in sede di giustificazione dell'offerta ai sensi del comma 5 di detta disposizione;

Ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che può proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 17 luglio 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente.