L’impugnazione del provvedimento con cui la stazione appaltante si discosta dal parere di precontenzioso dell’ANAC e i criteri interpretativi per individuare i requisiti minimi dell’offerta

di Paola Buonagura

Data di pubblicazione: 9-11-2026

1. L'art. 220, co. 1, ultimo periodo, c.c.p. prevede esplicitamente che il provvedimento di non condivisione del parere di precontenzioso può essere impugnato dall'ANAC, mentre nulla dice sulla sua impugnabilità da parte di altri soggetti interessati, ma il silenzio del legislatore al riguardo non è significativo, perché la facoltà di impugnazione si ricava, in via generale, dalla natura provvedimentale dell'atto, mentre la previsione espressa è necessaria per consentire all'ANAC di agire in giudizio, venendo a configurarsi una legitimatio ad causam straordinaria in capo a un'amministrazione estranea al rapporto giuridico controverso (alla stessa stregua di quella legittimazione, parimenti eccezionale, attribuita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato dall'art. 21-bis l. 287/1990).

L'art. 7, [del regolamento dell'ANAC in materia di pareri di precontenzioso] *esplicitando l'alternatività della procedura di precontenzioso rispetto a quella giurisdizionale, prevede che le istanze all'ANAC sono inammissibili nel caso di pendenza di ricorso giurisdizionale e divengono improcedibili se tale ricorso viene successivamente proposto: ciò significa che l'operatore economico, se vuole avvalersi dell'istituto in esame, non può agire in giudizio sin da subito (del resto, in caso contrario, il procedimento di precontenzioso non risulterebbe un efficace metodo di alternative dispute resolution, come, invece, è stato pensato dal legislatore); ma ciò, specularmente, impone di ritenere che l'operatore economico possa adire l'autorità giudiziaria in un momento successivo, se il parere a sé favorevole non sia condiviso dalla stazione appaltante, giacché, altrimenti, si sottrarrebbe una manifestazione di potere alla tutela giurisdizionale, il che solleverebbe evidenti dubbi di compatibilità della disciplina con gli artt. 24 e 113 Cost.*

A diverse conclusioni non conduce l'art. 7 del regolamento laddove stabilisce l'inammissibilità delle istanze all'ANAC dinanzi a provvedimenti divenuti inoppugnabili: la disposizione, lungi dall'onerare gli interessati di attivare simultaneamente sia la procedura di precontenzioso sia la tutela giurisdizionale (possibilità, anzi, espressamente esclusa dalle altre previsioni dell'art. 7), semplicemente richiede che il parere venga richiesto prima della scadenza dei termini per impugnare i provvedimenti.

2. In base alla collocazione sistematica della previsione, alla funzione dell'articolo che la contiene e, soprattutto, all'estraneità del numero di addetti alle prestazioni dell'appalto – essi essendo, piuttosto, un profilo di organizzazione interna dell'impresa – e alla mancanza di una esplicita clausola di esclusione, si ricava che il valore di 5,93 unità di personale full time [che indica il dimensionamento del personale] *non può essere una caratteristica minima dell'offerta.*

Quand'anche sovvenisse il dubbio che lo sia, si deve ricordare che – in forza del pacifico insegnamento giurisprudenziale suesposto – i requisiti minimi sono tali solo se così risulta inequivocabilmente dalla lex specialis e ciò, nel caso di specie, va senz'altro escluso. […] il totale degli addetti pari a 5,93 FTE va considerato una stima del numero di lavoratori full time ragionevolmente necessari per eseguire il servizio con le caratteristiche richieste dalla stazione appaltante e tale stima serve, a sua volta, a quantificare i costi medi della manodopera e, pertanto, a quantificare il valore da porre a base della gara.

3. L'ANAC, nel suo parere, si è pronunciata unicamente sul requisito di dimensionamento del personale e, di conseguenza, quando la stazione appaltante si è motivatamente discostata dal parere, ha rinnovato la propria valutazione e l'ha confermata solo per tale aspetto. Soltanto in relazione a siffatta questione la determinazione […] può essere considerata una conferma propria dell'aggiudicazione, suscettibile di impugnazione autonoma e autosufficiente. Per il resto, essa reca, al più, una conferma impropria del precedente provvedimento. […] Se [L'APPELLANTE] *avesse voluto efficacemente lamentare l'incongruità dell'offerta dell'aggiudicatari* [non rientrante nell'istanza di parere di precontenzioso] *avrebbe dovuto ricorrere sin da subito contro il provvedimento di aggiudicazione, entro trenta giorni dalla sua comunicazione, ex art. 120 cod. proc. amm.*

Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 7803 del 2026**, la **IV sezione del Consiglio di Stato** ha esaminato a fondo la **fase successiva alla richiesta di parere di precontenzioso dinanzi all'ANAC e ha fugato eventuali dubbi sul regime di impugnazione del provvedimento della stazione appaltante post-parere**.

In particolare, i Giudici hanno chiarito che **l'operatore economico può "*impugnare il provvedimento con cui la stazione appaltante ha deciso di discostarsi dal parere di precontenzioso dell'ANAC, quand'anche non abbia già proposto ricorso contro il provvedimento di* aggiudicazione"**.

Inoltre, il Collegio ha precisato che il provvedimento, con cui la stazione appaltante motivatamente si discosta dal parere, può essere considerato una **conferma propria**, **suscettibile di impugnazione autonoma e autosufficiente, solo in ordine alle questioni rimesse all'ANAC e valutate con il parere di precontenzioso**. **Le altre questioni, pure considerate nel provvedimento, ma non oggetto di rivalutazione da parte della stazione appaltante, possono costituire, al più, una conferma impropria del precedente provvedimento, che non è un atto autonomamente impugnabile**.

Infine, applicando un canone ermeneutico fornito dalla giurisprudenza amministrativa consolidata, il Collegio ha escluso che il dimensionamento minimo del personale indicato nella *lex specialis* di gara costituisse una caratteristica minima dell'offerta, indicando solo una stima del numero di lavoratori ragionevolmente necessari per eseguire il servizio.

Per comprendere bene i principi affermati dalla IV sezione è bene fare un passo indietro.

A valle di una gara di servizi, la terza classificata richiedeva all'ANAC di pronunciare un parere di precontenzioso per dichiarare l'illegittimità dell'aggiudicazione pronunciata in favore di una società che non aveva rispettato il dimensionamento minimo del personale richiesto dalla *lex specialis* - secondo l'interpretazione dell'istante - come requisito minimo dell'offerta. A fronte di un parere favorevole all'istante, il Comune se ne discostava motivatamente, rivalutando il solo profilo censurato dinanzi all'ANAC relativo al dimensionamento del personale. Avverso il nuovo provvedimento del Comune, il terzo classificato presentava ricorso dinanzi al TAR denunciando:

- l'omessa esclusione dell'aggiudicataria e della seconda classificata per non aver rispettato il requisito minimo prescritto dalla *lex specialis* di gara relativo al dimensionamento del personale;
- l'inattendibilità del giudizio di congruità dell'offerta dell'aggiudicataria, formulato dal Comune.

Avverso la sentenza di rigetto del TAR, il terzo classificato proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato. L'aggiudicataria, invece, con appello incidentale sosteneva l'inammissibilità dell'appello principale in quanto la procedura di precontenzioso, di cui all'art. 220 del d.lgs. n. 36 del 2023, non consentiva all'appellante di eludere i termini per l'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione.

Pronunciandosi prioritariamente sull'appello incidentale, il Collegio ha statuito che il ricorso proposto dal terzo classificato contro la determinazione del Comune, nella parte in cui questi si è discostato dal parere dell'ANAC, **è tempestivo ed ammissibile anche al cospetto della mancata impugnazione immediata dell'originario provvedimento di aggiudicazione**. Ciò in piena aderenza alle **conclusioni raggiunte dalla V Sezione del Consiglio di Stato con la sentenza n. 2210 del 17 marzo 2026 (per la quale si rinvia al commento pubblicato su Italiappalti, visionabile al seguente link:** https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=6212**), laddove è stato chiarito che "*l'operatore economico possa impugnare il provvedimento con cui la stazione appaltante ha deciso di discostarsi dal parere di precontenzioso dell'ANAC, quand'anche non abbia già proposto ricorso contro il provvedimento di aggiudicazione*".**

Anzitutto i Giudici hanno chiarito che:

- a **valle del parere di precontenzioso**, la **stazione appaltante** pone in essere un "***procedimento di autotutela doveroso nell'*an** *(non, invece, nel* quid*)*",
- e "*l'atto con cui la stazione appaltante motivatamente si discosta dal parere di precontenzioso, se interviene su un provvedimento già adottato in sede di gara, è un provvedimento di* ***conferma propria****, perché riafferma la legittimità di una precedente determinazione amministrativa all'esito di una rivalutazione della stessa*".

Essendo, quindi, *"**una nuova manifestazione di potere**, **l'atto di conferma (propria)** è suscettibile di **impugnazione** da parte di chi ne risulti leso, come, per esempio, **l'operatore economico che aveva conseguito dall'ANAC un parere a sé favorevole**, ma, poi, per l'appunto, non condiviso dalla stazione appaltante.* Inoltre, ***la conferma propria è di per sé***

***impugnabile, a prescindere dall'impugnazione dell'atto confermato e dalla sua eventuale inoppugnabilità**, perché lo sostituisce a seguito di una rinnovata manifestazione di potere*".

In altri termini, **una volta che la stazione appaltante ha attivato il procedimento di autotutela ed ha emesso l'atto di conferma propria, quest'ultimo segue il naturale regime di impugnazione**: è un **nuovo provvedimento, impugnabile autonomamente rispetto al provvedimento di aggiudicazione**.

Muovendo dal dato normativo, in primo luogo, i Giudici hanno evidenziato che **l'art. 220, c. 1, ultimo periodo, c.c.p. nulla dice sulla sua impugnabilità da parte di altri soggetti interessati**, "*perché la facoltà di impugnazione si ricava, in via generale, dalla **natura provvedimentale dell'atto**, mentre la previsione espressa è necessaria per consentire all'ANAC di agire in giudizio, venendo a configurarsi una* legitimatio ad causam *straordinaria in capo a un'amministrazione estranea al rapporto giuridico controverso*".

In secondo luogo, **l'art. 7 del regolamento dell'ANAC** in materia di **pareri di precontenzioso** (approvato con delibera dell'Autorità n. 267 del 20 giugno 2023 e ss.mm.) **prescrive l'alternatività della procedura di precontenzioso rispetto a quella giurisdizionale**. Ciò significa che:

- se l'operatore economico si avvale dell'istituto del parere, non può agire in giudizio sin da subito;
- tuttavia, se il parere a sé favorevole non è condiviso dalla stazione appaltante, il medesimo operatore potrà adire l'autorità giudiziaria in un momento successivo, "***giacché, altrimenti, si sottrarrebbe una manifestazione di potere alla tutela giurisdizionale, il che solleverebbe evidenti dubbi di compatibilità della disciplina con gli artt. 24 e 113 Cost.*".**

Né tale ricostruzione è smentita dalla previsione dell'articolo 7 citato, secondo cui sono inammissibili le istanze presentate all'ANAC con riferimento ai provvedimenti divenuti inoppugnabili. Con tale disposizione si intende solo risolvere il rapporto tra la presentazione dell'istanza di parere e il decorso del termine per impugnare il provvedimento della stazione appaltante, della cui legittimità si dubita dinanzi all'Autorità stessa. Secondo la lettura dei Giudici, quindi, **il parere deve essere richiesto prima della scadenza dei termini per impugnare il provvedimento**.

In terzo luogo, l'impugnabilità del provvedimento di non condivisione del parere di precontenzioso da parte dell'operatore economico **è esplicitamente prevista dall'art. 12, c. 2, del regolamento**.

Infine, **non osta a tali conclusioni il dettato dell'art. 120 c.p.a.** che richiede speditezza nei processi relativi alla materia dei contratti pubblici. Infatti, è la legge a prevedere "*degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (titolo II del libro V del c.c.p.) e va da sé che tali strumenti, **per essere davvero alternativi al contenzioso giurisdizionale, non possono essere strutturati in modo da onerare comunque gli interessati ad attivarli unitamente all'azione in giudizio***". Una lettura coordinata dell'articolo 120 c.p.a. e

dell'articolo 220 del d.lgs. n. 36 del 2023 "*non esclude che un provvedimento di conferma propria di una precedente aggiudicazione – quale è quello adottato dalla stazione appaltante discostandosi dal parere dell'ANAC – possa essere autonomamente impugnato in giudizio in base ai principi generali del diritto amministrativo, trattandosi – come esposto – di una nuova manifestazione di potere con effetti sostitutivi del provvedimento di primo grado*".

Archiviata la questione dell'ammissibilità dell'appello, il Collegio ha proseguito con **l'interpretazione della clausola della *lex specialis* di gara relativa al dimensionamento minimo del personale**, esponendo il canone interpretativo offerto da giurisprudenza costante.

In linea generale, "*l'esclusione di un'offerta per difformità dalla disciplina di gara, anche in assenza di un'esplicita comminatoria di esclusione, può operare soltanto nei casi in cui la* **lex specialis *prevede caratteristiche e qualità dell'oggetto dell'appalto che possano essere qualificate con assoluta certezza come caratteristiche minime, perché espressamente definite come tali***, *oppure perché se ne fornisce una descrizione che ne rivela in modo certo ed evidente il carattere essenziale;* ***laddove manchi una tale certezza la regola di giudizio residuale impone di preferire l'interpretazione della* lex specialis *maggiormente rispettosa del principio del* favor partecipationis *e dell'interesse al più ampio confronto concorrenziale, oltre che della tassatività*** *– intesa anche nel senso di tipicità ed inequivocabilità – delle cause di esclusione (tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. V, 30 ottobre 2025, n. 8443; Id., Sez. III, 12 agosto 2024, n. 7102)*".

Applicando tale criterio al caso concreto, i Giudici hanno concluso che **il valore minimo del personale indicato nella *lex specialis* non può essere una caratteristica minima dell'offerta**, bensì "*una stima del numero di lavoratori* full time *ragionevolmente necessari per eseguire il servizio con le caratteristiche richieste dalla stazione appaltante e tale stima serve, a sua volta, a quantificare i costi medi della manodopera e, pertanto, a quantificare il valore da porre a base della gara*".

È interessante notare la minuziosa analisi interpretativa svolta dai Giudici che valorizzano:

- la **collocazione sistematica della previsione** - all'art. 6 della relazione tecnico-descrittiva, dedicata al "*quadro complessivo dei costi*", seguono una tabella di calcolo dei costi annuali per ogni servizio e del costo totale della commessa, nonché un'ulteriore tabella – strumentale alla prima – di "*riepilogo del personale impiegato per macro-funzione*", in cui si rinviene il valore del personale minimo;
- la **funzione dell'articolo che la contiene**;
- l'**estraneità del numero di addetti alle prestazioni dell'appalto** – essi essendo, piuttosto, un profilo di organizzazione interna dell'impresa;
- la **mancanza di una esplicita clausola di esclusione**;
- il fatto che **in nessuna parte del capitolato speciale dell'appalto sia indicato un numero minimo di lavoratori da impiegare nel servizio**.

In tutti i casi dubbi, infine, i Giudici hanno ricordato che: "*in forza del pacifico insegnamento giurisprudenziale suesposto – **i requisiti minimi sono tali solo se così risulta***

***inequivocabilmente dalla* lex specialis** *e ciò, nel caso di specie, va senz'altro escluso*".

Sulla tardività della doglianza relativa al giudizio di congruità dell'offerta eseguito dalla stazione appaltante, si apprezza la logica sottesa alla decisione del Collegio, che ha condiviso le conclusioni del TAR.

Secondo i giudici, l'oggetto dell'istanza del parere di precontenzioso si riversa nel parere espresso dall'ANAC per divenire oggetto della rivalutazione da parte della stazione appaltante. In altri termini, se l'istante ha chiesto all'ANAC di pronunciarsi solo sul dimensionamento del personale e il parere è stato espresso solo in merito a questo aspetto, quando la stazione appaltante si è motivatamente discostata dal parere, ha rinnovato la propria valutazione e l'ha confermata **solo per tale aspetto**. Pertanto, la rideterminazione dell'Amministrazione **è un atto di conferma propria autonomamente impugnabile, solo con riferimento a questo aspetto;** "***per il resto, essa reca, al più, una conferma impropria del precedente provvedimento, ma la conferma impropria****, non contenendo una nuova manifestazione di potere, non è un atto autonomamente impugnabile*".

Ne consegue che il giudizio di congruità dell'offerta, eseguito dalla stazione appaltante e non considerato nel parere di precontenzioso, avrebbe dovuto essere censurato impugnando sin da subito il provvedimento di aggiudicazione, entro trenta giorni dalla sua comunicazione, ex art. 120 c.p.a.

Pubblicato il 27/10/2026

N. 07803/2026REG.PROV.COLL.

N. 03673/2026 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3673 del 2026, in relazione alla procedura CIG B6F8E88082, proposto dalla società cooperativa

Progettambiente, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Buscicchio, con domicilio

digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

la società cooperativa CICLAT Trasporti e Ambiente, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Orazio

Abbamonte, Giampaolo Brienza e Francesco Antonio Soldovieri, con

domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

il Comune di Oppido Lucano, non costituito in giudizio;

nei confronti

della società Ecological Systems s.r.l., non costituita in giudizio;

dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura

generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da registri di

giustizia e domicilio fisico *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale (T.A.R.) per la Basilicata, Sez. I, 19 marzo 2026, n. 129 (notificata in data 19 marzo 2026), con la quale è stato respinto il ricorso proposto dalla società cooperativa Progettambiente per l'annullamento:

- della determinazione n. 305 del 13 novembre 2025 del Comune di Oppido Lucano, recante la non adesione al parere dell'ANAC di cui alla deliberazione n. 418 del 22 ottobre 2025;

- della determinazione n. 204 dell'8 agosto 2025 del Comune di Oppido Lucano, recante l'aggiudicazione dell'appalto, di cui alla gara CIG B6F8E88082, a CICLAT Trasporti e Ambiente.

Visti il ricorso in appello principale e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale proposto da CICLAT Trasporti e Ambiente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ANAC;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2026 il Cons. Martina Arrivi e viste le conclusioni delle parti, come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. La controversia ha ad oggetto la procedura aperta indetta dal Comune di Oppido Lucano per l'affidamento, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, del servizio di raccolta di rifiuti e di igiene urbana sul territorio comunale.

1.1. All'esito della gara si sono classificate, al primo posto, la cooperativa CICLAT Trasporti e Ambiente (d'ora innanzi CICLAT), al secondo posto, Ecological Systems s.r.l. e, al terzo posto, la cooperativa Progettambiente.

Eseguita la verifica di anomalia dell'offerta di CICLAT e constatata la sua congruità, la stazione appaltante le ha aggiudicato il servizio con determinazione n. 204 dell'8 agosto 2025.

1.2. Con istanza dell'8 settembre 2025, Progettambiente ha richiesto

all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ai sensi dell'art. 220, co. 1, d.lgs. 36/2023 (c.c.p.), un parere di precontenzioso sulla addotta illegittimità dell'aggiudicazione. Nella richiesta di parere, la cooperativa istante ha sostenuto che tanto l'aggiudicataria quanto la seconda classificata avrebbero dovuto essere escluse per aver offerto, per l'esecuzione dell'appalto, l'impiego di personale in misura inferiore al dimensionamento

minimo, prescritto dalla *lex specialis*, pari a 5,93 unità *full time* equivalenti

(FTE) – cioè un impiego di personale pari a 5,93 lavoratori, utilizzati a

tempo pieno per 40 ore settimanali: CICLAT, infatti, aveva offerto 5,61 FTE

ed Ecological Systems s.r.l. 5,17 FTE, mentre Progettambiente aveva

offerto 6,19 FTE.

1.3. Con deliberazione n. 418 del 22 ottobre 2025, l'ANAC ha reso il proprio parere, ritenendo condivisibile la prospettazione di Progettambiente e, quindi, illegittima l'aggiudicazione disposta dal Comune di Oppido Lucano in favore di CICLAT.

1.4. Tuttavia, con determinazione n. 305 del 13 novembre 2025, l'amministrazione comunale ha deciso di non aderire al parere dell'ANAC e ha confermato, con apposita motivazione, il precedente provvedimento di aggiudicazione.

2. A questo punto, Progettambiente, con ricorso notificato il 15 dicembre 2025, ha impugnato dinanzi al T.A.R. Basilicata la determinazione n. 305 del 13 novembre 2025, con cui la stazione appaltante si era discostata dal parere di precontenzioso, nonché la precedente determinazione n. 204 dell'8 agosto 2025, di aggiudicazione dell'appalto. A sostegno

dell'impugnativa, la ricorrente ha lamentato:

1) l'omessa esclusione dell'aggiudicataria e della seconda classificata per inosservanza del dimensionamento minimo di personale stabilito dalla legge di gara;

2) l'inattendibilità del giudizio di congruità dell'offerta dell'aggiudicataria, con riferimento alla stima delle spese generali (quantificate in euro 27.216,22, quando – secondo la ricorrente – il costo annuo del personale addetto ai servizi di direzione e controllo e di comunicazione agli utenti, incluso nelle spese generali, ammonterebbe a euro 39.318,14) e alla valutazione di altri costi (in quanto la stazione appaltante si sarebbe fidata dell'affermazione di CICLAT, secondo cui tali costi erano giustificati da particolari condizioni commerciali offerte da fornitori fidelizzati, senza pretendere la produzione di documenti a supporto di tale allegazione).

3. Con la sentenza di primo grado, il T.A.R. Basilicata – accogliendo la relativa eccezione di CICLAT – ha ritenuto tardivo il secondo motivo di doglianza, poiché avrebbe dovuto essere proposto mediante immediata impugnazione della determinazione di aggiudicazione, dal momento che la questione della congruità dell'offerta di CICLAT non aveva formato oggetto del procedimento di precontenzioso dinanzi ad ANAC. Viceversa, il giudice ha ritenuto ammissibile la prima censura, attinente al dimensionamento del personale, in quanto oggetto di riesame da parte della stazione appaltante a seguito del parere dell'ANAC.

Il T.A.R. ha, poi, dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'ANAC rispetto al giudizio, in quanto chiamata solo a rendere un parere non vincolante sulla legittimità della gara.

Nel merito, il giudice ha ritenuto infondata la contestazione sulle unità di personale offerte dall'aggiudicataria e dalla seconda classificata, poiché il dimensionamento indicato nella

lex specialis, pari a 5,93 FTE, costituirebbe

una mera stima del personale necessario per l'espletamento del servizio, ai

fini del calcolo del costo della manodopera, e non anche un requisito

minimo dell'offerta.

4. La sentenza è stata impugnata da Progettambiente con l'appello principale e da CICLAT con appello incidentale.

4.1. L'appello principale è affidato a tre motivi.

I) Con il primo, Progettambiente contesta la sentenza, nella parte in cui, giudicando infondato il primo motivo del ricorso di primo grado, ha ritenuto che il dimensionamento di personale indicato nella legge di gara (5,93 FTE) non costituisse un requisito minimo dell'offerta, ma una mera stima funzionale al calcolo del costo della manodopera.

Secondo l'appellante principale, l'interpretazione della

lex specialis

condurrebbe a una diversa conclusione – condivisa, del resto, anche

dall'ANAC nel proprio parere di precontenzioso. Infatti, l'art. 16 del

disciplinare di gara prescrive, sotto pena di esclusione, il rispetto delle

caratteristiche minime stabilite nei documenti di gara, fermo il principio di

equivalenza, e autorizza solo varianti migliorative rispetto a tali

caratteristiche minime. Il principio del necessario rispetto delle

caratteristiche minime dell'offerta è ribadito all'art. 3 della relazione

tecnico-descrittiva, allegata al capitolato speciale d'appalto, in forza del

quale in nessun caso i partecipanti alla gara possono formulare offerte in

diminuzione sotto il profilo sia "quantitativo" che "qualitativo". Ciò posto, la

tabella in calce all'art. 6 della relazione tecnico-descrittiva, recante il

riepilogo del personale da impiegare nell'appalto, richiede, come "totale

addetti", 5,93 FTE, in tal modo prescrivendo un requisito quantitativo

minimo dell'offerta, il quale, poiché contenuto nella documentazione di gara

richiamata dall'art. 16 del disciplinare, non avrebbe potuto essere derogato

in peius.

Per smentire la tesi della ricorrente, il T.A.R. ha evocato il principio di equivalenza delle offerte (come richiamato all'art. 16 del disciplinare) e l'autonomia imprenditoriale nell'organizzazione del personale, ma, secondo l'appellante, tali considerazioni cederebbero il passo dinanzi a una puntuale

previsione dimensionale minima della *lex specialis*, mai impugnata

dall'aggiudicataria.

Il T.A.R. ha, poi, ritenuto che il valore di 5,93 FTE, contenuto nella tabella in calce all'art. 6 della relazione tecnico-descrittiva, fosse una mera stima funzionale alla quantificazione dei costi della manodopera, avvalorando tale interpretazione in base all'art. 18 del capitolato speciale, che ugualmente richiama il valore di 5,93 FTE, ma come mero organico minimo "stimato" per l'esecuzione del servizio: ad avviso dell'appellante, invece, non vi sarebbero margini per ritenere che quel valore sia una semplice stima (fermo restando che il predicato "stimato", utilizzato dall'art. 18 del capitolato, sarebbe sinonimo di "determinato"), essendo, anzi, una soglia fissa minima da rispettare, sotto pena di esclusione.

Per confermare che la

lex specialis non imponesse un numero minimo di

lavoratori da impiegare nell'appalto, il T.A.R. ha, inoltre, valorizzato l'art. 10

del capitolato speciale, che si limiterebbe a introdurre una clausola sociale

di mantenimento del personale già in servizio presso l'affidatario uscente:

secondo l'appellante, però, il rispetto della clausola sociale sarebbe un

obbligo aggiuntivo rispetto a quello, stabilito da altre disposizioni della *lex*

specialis (ossia l'art. 16 del disciplinare e gli artt. 3 e 6 della relazione

tecnico-descrittiva), di adibire almeno 5,93 lavoratori *full time* all'esecuzione

dell'appalto.

II) Con il secondo motivo, l'appellante principale critica la sentenza, nella parte in cui ha dichiarato tardiva la contestazione del giudizio di congruità dell'offerta espletato dalla stazione appaltante.

Il T.A.R. ha tratto tale conclusione dalla circostanza che la richiesta di parere di precontenzioso all'ANAC riguardasse esclusivamente la questione del rispetto del dimensionamento minimo del personale pari a 5,93 FTE, con la conseguenza che la stazione appaltante, quando, con il successivo provvedimento n. 305 del 13 novembre 2025, ha deciso di discostarsi dal parere, avrebbe sottoposto a rivalutazione esclusivamente tale aspetto. Per contro, ad avviso del T.A.R., il giudizio di congruità dell'offerta si sarebbe cristallizzato con il provvedimento di aggiudicazione n. 204 dell'8 agosto 2025, che, dunque, avrebbe dovuto essere immediatamente impugnato

in

parte qua. Pertanto, il ricorso giurisdizionale di Progettambiente, notificato il

15 dicembre 2025, sarebbe irricevibile, per tardività, rispetto alla censura

relativa alla congruità dell'offerta.

In senso contrario a quanto ritenuto dal primo giudice, l'appellante argomenta che la determinazione n. 305 del 13 novembre 2025 abbia confermato la precedente aggiudicazione in tutto e per tutto, cosicché la stazione appaltante avrebbe rinnovato anche la valutazione di congruità dell'offerta di CICLAT. Di seguito, quindi, l'appellante ripropone la censura, non esaminata nel merito dal T.A.R.

III) Con il terzo motivo dell'appello principale, Progettambiente critica la sentenza di primo grado, nella parte in cui ha statuito il difetto di legittimazione passiva dell'ANAC. A sostegno della doglianza, l'appellante espone di aver evocato in giudizio tale Autorità, non quale vera legittimata passiva, ma solo per notiziarla della proposizione di un ricorso collegato al proprio parere di precontenzioso.

4.2. L'appello incidentale di CICLAT mira, invece, a censurare la sentenza

nella parte in cui ha giudicato tempestivo il ricorso di Progettambiente, in relazione al primo motivo, riferito al dimensionamento del personale.

Come accennato, il T.A.R. ha ritenuto che, nel discostarsi dal parere di precontenzioso, la stazione appaltante abbia rivalutato la questione e abbia confermato, in senso proprio, il precedente provvedimento di aggiudicazione per tale aspetto, con la conseguenza che la determinazione n. 305 del 13 novembre 2025 costituirebbe una nuova manifestazione di potere, tempestivamente impugnata, *in parte qua*, con il ricorso

giurisdizionale di Progettambiente del 15 dicembre 2025.

Di contro, CICLAT sostiene che la procedura di precontenzioso, di cui all'art. 220 c.c.p., non consenta di far slittare i termini per l'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione da parte dell'operatore economico leso, poiché:

- il provvedimento con cui la stazione appaltante si discosta dal parere di precontenzioso sarebbe impugnabile, a norma dell'art. 220, co. 1 e 3, c.c.p., solo dall'ANAC, con la conseguenza che gli operatori economici dovrebbero far valere le loro ragioni esclusivamente con la tempestiva impugnazione degli atti di gara;

- l'art. 7 del regolamento ANAC, in materia di pareri di precontenzioso, confermerebbe la conclusione, sancendo l'inammissibilità delle istanze dirette a far valere l'illegittimità di un atto della procedura di gara autonomamente impugnabile e rispetto al quale siano già scaduti i termini

per il ricorso giurisdizionale;

- il regime delle impugnazioni degli atti di gara è ispirato all'esigenza di assicurare la massima celerità, stabilità e certezza nelle situazioni giuridiche e, per tale ragione, l'art. 120 cod. proc. amm. prevede che i provvedimenti devono essere impugnati, entro trenta giorni, "unicamente" con ricorso al T.A.R., il che condurrebbe a escludere che gli operatori economici, attivando la procedura di cui all'art. 220 c.c.p., possano sottrarsi all'onere di tempestiva impugnativa giurisdizionale dei provvedimenti delle stazioni appaltanti e, così, ritardare la definizione dei contenziosi in materia di affidamento di contratti pubblici.

5. Nel grado di appello si è costituita l'ANAC, con una memoria solo formale, mentre il Comune di Oppido Lucano non ha partecipato al giudizio.

6. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 24 settembre 2026.

7. Prima di scrutinare il primo motivo dell'appello principale di Progettambiente, sulla portata del valore di dimensionamento del personale

stabilito dalla *lex specialis*, occorre analizzare l'appello incidentale di

CICLAT, perché questo mira a far dichiarare *in nuce* inammissibile la

censura.

8. L'appello incidentale è infondato. Sul punto, si ritengono pienamente condivisibili le conclusioni raggiunte dal precedente della V Sezione di questo Consiglio n. 2210 del 17 marzo 2026. Si ritiene, in particolare, che l'operatore economico possa impugnare il provvedimento con cui la stazione appaltante ha deciso di discostarsi dal parere di precontenzioso dell'ANAC, quand'anche non abbia già proposto ricorso contro il provvedimento di aggiudicazione.

8.1. Come noto, l'art. 220, contenuto nel titolo II del libro V del codice dei contratti pubblici (di cui al d.lgs. 36/2023), dedicato ai "rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale", conferisce la facoltà alle stazioni appaltanti e agli altri interessati – ivi inclusi, quindi, gli operatori economici che hanno partecipato alla procedura di affidamento – di chiedere all'ANAC un parere su questioni controverse insorte nella gara. Il parere dell'ANAC non è vincolante per la stazione appaltante, che, però, a norma dell'art. 220, co. 1, ultimo periodo,

c.c.p., è onerata di adottare, entro quindici giorni, un apposito provvedimento con il quale si discosta motivatamente dal parere (e che può essere impugnato dall'ANAC).

La norma appena citata introduce, quindi, un procedimento di autotutela doveroso nell'*an* (non, invece, nel *quid*), all'esito del quale la stazione

appaltante può scegliere di dare esecuzione al parere – e, quindi,

eventualmente annullare il provvedimento di aggiudicazione, ove già

adottato e nella misura in cui esso contrasti con il parere medesimo –

oppure ribadire, con apposita motivazione, il proprio precedente

convincimento, sebbene non in linea con il contenuto del parere.

L'atto con cui la stazione appaltante motivatamente si discosta dal parere di precontenzioso, se interviene su un provvedimento già adottato in sede di gara, è un provvedimento di conferma propria, perché riafferma la legittimità di una precedente determinazione amministrativa all'esito di una rivalutazione della stessa. Trattandosi, quindi, di una nuova manifestazione di potere, l'atto di conferma (propria) è suscettibile di impugnazione da parte di chi ne risulti leso, come, per esempio, l'operatore economico che aveva conseguito dall'ANAC un parere a sé favorevole, ma, poi, per l'appunto, non condiviso dalla stazione appaltante. Inoltre, la conferma propria è di per sé impugnabile, a prescindere dall'impugnazione dell'atto confermato e dalla sua eventuale inoppugnabilità, perché lo sostituisce a seguito di una rinnovata manifestazione di potere.

8.2. Invero, l'art. 220, co. 1, ultimo periodo, c.c.p. prevede esplicitamente che il provvedimento di non condivisione del parere di precontenzioso può

essere impugnato dall'ANAC, mentre nulla dice sulla sua impugnabilità da parte di altri soggetti interessati, ma il silenzio del legislatore al riguardo non è significativo, perché la facoltà di impugnazione si ricava, in via generale, dalla natura provvedimentale dell'atto, mentre la previsione espressa è necessaria per consentire all'ANAC di agire in giudizio, venendo a configurarsi una *legitimatio ad causam* straordinaria in capo a

un'amministrazione estranea al rapporto giuridico controverso (alla stessa

stregua di quella legittimazione, parimenti eccezionale, attribuita all'Autorità

garante della concorrenza e del mercato dall'art. 21-*bis* l. 287/1990).

8.3. L'impugnabilità del provvedimento di non condivisione del parere da parte dell'operatore economico leso è confermata dal regolamento dell'ANAC in materia di pareri di precontenzioso (approvato con delibera dell'Autorità n. 267 del 20 giugno 2023 e ss.mm.).

Infatti, il regolamento, all'art. 7, esplicitando l'alternatività della procedura di precontenzioso rispetto a quella giurisdizionale, prevede che le istanze all'ANAC sono inammissibili nel caso di pendenza di ricorso giurisdizionale e divengono improcedibili se tale ricorso viene successivamente proposto: ciò significa che l'operatore economico, se vuole avvalersi dell'istituto in esame, non può agire in giudizio sin da subito (del resto, in caso contrario, il procedimento di precontenzioso non risulterebbe un efficace metodo di

alternative dispute resolution, come, invece, è stato pensato dal legislatore);

ma ciò, specularmente, impone di ritenere che l'operatore economico possa

adire l'autorità giudiziaria in un momento successivo, se il parere a sé

favorevole non sia condiviso dalla stazione appaltante, giacché, altrimenti,

si sottrarrebbe una manifestazione di potere alla tutela giurisdizionale, il che

solleverebbe evidenti dubbi di compatibilità della disciplina con gli artt. 24 e

113 Cost. A diverse conclusioni non conduce, invece, l'art. 7 del

regolamento nella parte richiamata dall'appellante incidentale, ossia

laddove stabilisce l'inammissibilità delle istanze all'ANAC dinanzi a

provvedimenti divenuti inoppugnabili: la disposizione, lungi dall'onerare gli

interessati di attivare simultaneamente sia la procedura di precontenzioso

sia la tutela giurisdizionale (possibilità, anzi, espressamente esclusa dalle

altre previsioni dell'art. 7), semplicemente richiede che il parere venga

richiesto prima della scadenza dei termini per impugnare i provvedimenti.

In ogni caso, l'impugnabilità del provvedimento di non condivisione del parere di precontenzioso da parte dell'operatore economico è esplicitamente prevista dall'art. 12, co. 2, del regolamento, a mente del

quale «*la stazione appaltante o l'ente concedente che non intendono*

conformarsi al parere, sono tenuti a trasmettere all'Autorità un

provvedimento, a firma del legale rappresentante, contenente le motivazioni

a sostegno della decisione di mancata conformazione al parere. Entro lo

stesso termine, la stazione appaltante o l'ente concedente è tenuto a

trasmettere il provvedimento motivato, mediante posta elettronica

certificata, a tutte le parti del procedimento di precontenzioso [tra le quali

figurano, ovviamente, gli operatori economici che l'hanno attivato], *che*

possono impugnarlo nei termini e alle condizioni previste dal codice del

processo amministrativo».

8.4. Non sono dirimenti, in senso contrario, le considerazioni dell'appellante incidentale sull'esigenza di speditezza del contenzioso in materia di affidamento dei contratti pubblici, né il disposto dell'art. 120 cod. proc. amm.

In primo luogo, infatti, è lo stesso legislatore ad aver introdotto, pur a fronte di un contesto in cui la celerità è essenziale, degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (titolo II del libro V del c.c.p.) e va da sé che tali strumenti, per essere davvero alternativi al contenzioso giurisdizionale, non possono essere strutturati in modo da onerare comunque gli interessati ad attivarli unitamente all'azione in giudizio. Invero, si potrebbe sostenere che tali istituti – o quantomeno quello di cui all'art. 220 c.c.p. – siano alternativi in tutto e per tutto al processo e che, quindi, chi se ne avvale non possa poi adire il giudice, ma – come già esposto – questa soluzione interpretativa sarebbe di assai dubbia costituzionalità.

In secondo luogo, l'art. 120 cod. proc. amm., ove prevede che i provvedimenti assunti dalle stazioni appaltanti devono essere unicamente impugnati dinanzi al giudice amministrativo entro un termine stringente, va, evidentemente, coordinato con l'art. 220 c.c.p., che contempla un'ulteriore iniziativa difensiva stragiudiziale e, comunque, non esclude che un provvedimento di conferma propria di una precedente aggiudicazione – quale è quello adottato dalla stazione appaltante discostandosi dal parere dell'ANAC – possa essere autonomamente impugnato in giudizio in base ai principi generali del diritto amministrativo, trattandosi – come esposto – di una nuova manifestazione di potere con effetti sostitutivi del provvedimento di primo grado.

8.5. A quanto sopra consegue che il ricorso proposto da Progettambiente contro la determinazione del Comune di Oppido Lucano n. 305 del 13 novembre 2025, nella parte in cui questi si è discostato dal parere dell'ANAC, è tempestivo ed ammissibile anche al cospetto della mancata impugnazione immediata dell'originario provvedimento di aggiudicazione, di cui alla determinazione comunale n. 204 dell'8 agosto 2025.

9. Può procedersi, dunque, allo scrutinio del primo motivo dell'appello principale promosso da Progettambiente. Il motivo, diffusamente illustrato al § 4.1, è infondato, poiché – come ritenuto dal giudice di primo grado – il dimensionamento del personale di 5,93 FTE non è un requisito minimo dell'offerta.

9.1. In linea generale, si osserva che, per costante giurisprudenza, l'esclusione di un'offerta per difformità dalla disciplina di gara, anche in assenza di un'esplicita comminatoria di esclusione, può operare soltanto nei casi in cui la

lex specialis prevede caratteristiche e qualità dell'oggetto

dell'appalto che possano essere qualificate con assoluta certezza come

caratteristiche minime, perché espressamente definite come tali, oppure

perché se ne fornisce una descrizione che ne rivela in modo certo ed

evidente il carattere essenziale; laddove manchi una tale certezza e

permanga un margine di ambiguità circa l'effettiva portata delle clausole del

bando, riprende vigore la regola di giudizio residuale che impone di

preferire l'interpretazione della *lex specialis* maggiormente rispettosa del

principio del *favor partecipationis* e dell'interesse al più ampio confronto

concorrenziale, oltre che della tassatività – intesa anche nel senso di tipicità

ed inequivocabilità – delle cause di esclusione (tra le più recenti, Cons.

Stato, Sez. V, 30 ottobre 2025, n. 8443; Id., Sez. III, 12 agosto 2024, n.

7102).

9.2. Rapportando il canone ermeneutico appena esposto al caso di specie, dalla disciplina della gara per cui è causa non emerge, tantomeno in maniera inequivocabile, che il dimensionamento del personale fosse un requisito minimo dell'offerta.

Partendo dall'analisi del disciplinare di gara, esso, all'art. 16 (dedicato all'offerta tecnica), stabilisce, per quanto di interesse: «

Nella formulazione

dell'Offerta, fermo restando le caratteristiche minime fissate nei documenti

di gara per lo svolgimento dei servizi, l'operatore economico potrà proporre

varianti migliorative, che concorreranno alla valutazione dell'offerta

economicamente più vantaggiosa. Per Variante migliorativa si intende una

variante che porti a migliorare, perfezionare, valorizzare le attività già

previste e descritte nel CSA, da intendersi come azioni di ottimizzazione

finalizzate – nel medio-lungo periodo – ai risparmi di scala e non come meri

servizi/forniture aggiuntivi. L'offerta tecnica deve rispettare, pena

l'esclusione dalla procedura di gara, le caratteristiche minime stabilite nei

documenti di gara, nel rispetto del principio di equivalenza». Si tratta,

dunque, di una clausola generale che rimanda alle caratteristiche minime

dell'offerta fissate nei documenti di gara e che ricorda – in linea, tra l'altro,

con l'indirizzo giurisprudenziale sopra richiamato – che il loro mancato

rispetto è causa di esclusione dalla procedura.

Simile clausola generale, ancorché più dettagliata, è contenuta all'art. 3 della relazione tecnico-descrittiva allegata al capitolato speciale d'appalto. La disposizione, dopo aver indicato i "servizi in oggetto di appalto",

prevede: «*Per i servizi sopra elencati si individuano nella presente relazione*

i macro parametri di dimensionamento e le quantità minime da garantire

nelle offerte ammesse a gara. In nessun caso i partecipanti alla gara

d'appalto potranno formulare offerte in diminuzione sia sotto il profilo

quantitativo che qualitativo». L'art. 3 della relazione tecnico-descrittiva

impone, quindi, di rispettare, quali caratteristiche minime, i requisiti

qualitativi e quantitativi di seguito previsti. Tuttavia, non si deve tralasciare

che la disposizione si riferisce ai "servizi", perciò, coerentemente con il suo

oggetto – oltre che in linea con il principio del *favor participationis* – deve

essere intesa nel senso che le caratteristiche minime dell'appalto attengono

alle prestazioni contrattuali, non all'organizzazione interna delle imprese

partecipanti alla gara; pertanto, il dimensionamento del personale – che è

un aspetto di organizzazione interna – non può essere considerato un

requisito minimo dell'offerta alla luce dell'art. 3 della relazione

tecnico-descrittiva, a meno che, ovviamente, esso non sia imposto

esplicitamente sotto pena di esclusione (e così non è). Ma soprattutto, se si

scorre la relazione tecnico-descrittiva, ci si accorge che le caratteristiche

minime, a cui la clausola generale dell'art. 3 si riferisce, sono indicate nel

medesimo articolo, dal punto 3.1 al punto 3.5, mentre gli articoli successivi

riguardano altri aspetti di disciplina.

In particolare, l'art. 6 della relazione è dedicato al "quadro complessivo dei costi", perciò non mira a indicare le qualità o le quantità minime delle prestazioni, ma – come esattamente osservato dal T.A.R. – a stimare i costi

necessari per l'esecuzione dell'appalto. Infatti, l'articolo stabilisce: «*Le*

quantità di attività sopra riportate, la produttività delle squadre di lavoro ed i

costi specifici di operai e mezzi, portano alla formazione del costo

complessivo di esecuzione del servizio di igiene urbana. Nel prospetto

seguente si riportano i costi aggregati per le raccolte e smaltimento dei

materiali e per i servizi di spazzamento ed accessori già indicati»; segue

una tabella di calcolo dei costi annuali per ogni servizio e del costo totale

della commessa, nonché un'ulteriore tabella – strumentale alla prima – di

"riepilogo del personale impiegato per macro-funzione"; ebbene è proprio in

quest'ultima tabella che si trova l'indicazione del valore di 5,93 FTE quale

"totale addetti". In base alla collocazione sistematica della previsione, alla

funzione dell'articolo che la contiene e, soprattutto, all'estraneità del numero

di addetti alle prestazioni dell'appalto – essi essendo, piuttosto, un profilo di

organizzazione interna dell'impresa – e alla mancanza di una esplicita

clausola di esclusione, si ricava che il valore di 5,93 unità di personale *full*

time non può essere una caratteristica minima dell'offerta. Quand'anche

sovvenisse il dubbio che lo sia, si deve ricordare che – in forza del pacifico

insegnamento giurisprudenziale suesposto – i requisiti minimi sono tali solo

se così risulta inequivocabilmente dalla *lex specialis* e ciò, nel caso di

specie, va senz'altro escluso.

9.3. Come correttamente ritenuto dal T.A.R., il totale degli addetti pari a

5,93 FTE va considerato una stima del numero di lavoratori *full time*

ragionevolmente necessari per eseguire il servizio con le caratteristiche

richieste dalla stazione appaltante e tale stima serve, a sua volta, a

quantificare i costi medi della manodopera e, pertanto, a quantificare il

valore da porre a base della gara. In base alla propria autonomia

organizzativa, l'operatore economico ben può impiegare meno lavoratori

nella commessa, sfruttando i più vari meccanismi di efficienza (una migliore

organizzazione del lavoro, un maggiore ricorso ad ausili tecnologici ecc.), e,

così, può anche abbattere i costi della manodopera. Rimane fermo che un

eventuale ribasso di tali costi è destinato a essere attenzionato dalla

stazione appaltante in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, ma il solo

utilizzo di un numero di lavoratori inferiore a quello indicato in tabella non

costituisce, di per sé, causa di esclusione dalla gara.

9.4. La conclusione è confortata dal fatto che in nessuna parte del capitolato speciale dell'appalto è indicato un numero minimo di lavoratori da impiegare nel servizio.

L'art. 10 del capitolato (rubricato "personale da utilizzare nel servizio e clausola sociale") stabilisce, anzi, che «[l]

'impresa subentrante è obbligata,

fermo restando la sua organizzazione di impresa, in caso di nuove

assunzioni ad assumere prioritariamente il personale dell'impresa cessante.

Per assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dal presente

Capitolato, l'I.A. dovrà avere alle proprie dipendenze personale in numero

sufficiente ed idoneo a garantire la regolare esecuzione dei servizi previsti

dal presente Capitolato e dovrà assumere, nel rispetto di quanto previsto

dai CCNL di settore, a tempo indeterminato il personale proveniente dalle

imprese cessanti (platea storica) impegnato nel servizio di igiene urbana del

Comune di Oppido Lucano». Pertanto, a parte la previsione di una clausola

sociale che impone di mantenere in servizio il personale dell'affidatario

uscente, l'art. 10 del capitolato rimette all'autonomia organizzativa

dell'appaltatore la individuazione dei lavoratori necessari per eseguire la

commessa.

Anche l'art. 18 del capitolato (sulla "quantificazione del personale per l'esecuzione dei servizi") richiama l'autonomia imprenditoriale, prevedendo

che «[p]*er assicurare il corretto svolgimento degli obblighi derivanti dal*

presente capitolato, l'I.A. dovrà avere alle proprie dipendenze personale in

numero sufficiente ed idoneo a garantire la regolare esecuzione dei servizi

nel rispetto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali per il

personale dipendente da imprese esercenti servizi di igiene ambientale e

smaltimento rifiuti». Di seguito, l'art. 18 del capitolato riporta, in tabella, «*il*

quadro riepilogativo dell'organico minimo stimato per l'esecuzione dei

servizi offerti», con indicazione di un totale di 5,93 addetti: ciò conferma –

come già evidenziato dal T.A.R. – che quel numero è una mera "stima" dei

lavoratori mediamente necessari a eseguire l'appalto, ma non una soglia

inderogabile, da rispettare sotto pena di esclusione.

10. Si passa ad analizzare il secondo motivo dell'appello principale, con il quale Progettambiente contesta la sentenza, nella parte in cui ha ritenuto tardiva la doglianza relativa al giudizio di congruità dell'offerta eseguito dal Comune appaltante.

Anche questo motivo è infondato.

Nella richiesta di parere di precontenzioso, Progettambiente aveva lamentato unicamente che l'aggiudicataria e la seconda classificata avrebbero dovuto essere escluse per l'inosservanza di quello che l'istante aveva qualificato come un requisito minimo di dimensionamento del personale. L'ANAC, invece, non era stata richiesta di pronunciarsi sull'attendibilità della verifica di anomalia effettuata dalla stazione appaltante. Il tema della congruità dell'offerta era stato introdotto in tale procedimento dal Comune solo in ottica difensiva e, segnatamente, per

spiegare che l'impiego di un numero di lavoratori inferiore a 5,93 FTE – non

rilevando *ex se* quale causa di esclusione – dovesse essere valutato ai fini

del vaglio di sostenibilità economica dell'offerta. Pertanto, l'ANAC, nel suo

parere, si è pronunciata unicamente sul requisito di dimensionamento del

personale e, di conseguenza, quando la stazione appaltante si è

motivatamente discostata dal parere, ha rinnovato la propria valutazione e

l'ha confermata solo per tale aspetto. Soltanto in relazione a siffatta

questione la determinazione n. 305 del 13 novembre 2025 può essere

considerata una conferma propria dell'aggiudicazione, suscettibile di

impugnazione autonoma e autosufficiente. Per il resto, essa reca, al più,

una conferma impropria del precedente provvedimento, ma la conferma

impropria, non contenendo una nuova manifestazione di potere, non è un

atto autonomamente impugnabile (*ex multis* Cons. Stato, Sez. III, 12

novembre 2025, n. 8853; Id., Sez. II, 18 luglio 2025, n. 6350). Ne consegue

che – come correttamente statuito dal T.A.R. – se Progettambiente avesse

voluto efficacemente lamentare l'incongruità dell'offerta di CICLAT, avrebbe

dovuto ricorrere sin da subito contro il provvedimento di aggiudicazione

(determina n. 204 dell'8 agosto 2025), entro trenta giorni dalla sua

comunicazione, *ex* art. 120 cod. proc. amm. *In parte qua*, il ricorso

giurisdizionale, proposto solo il 15 dicembre 2025, è, quindi, tardivo.

11. Infine, il terzo motivo dell'appello principale, con il quale si contesta la declaratoria del difetto di legittimazione passiva dell'ANAC, è inammissibile per carenza di interesse alla doglianza. La stessa appellante, ammettendo di aver notificato il ricorso giurisdizionale all'ANAC non in qualità di vera

amministrazione resistente, ma per *litis denuntiatio*, conferma che l'Autorità

è priva di legittimazione passiva, essendo estranea al rapporto giuridico

controverso. Non vi è, quindi, alcuna utilità a conseguire una riforma della

sentenza sul punto.

12. Si impone, in conclusione, la conferma della sentenza appellata.

13. Stante la soccombenza dell'appellante principale rispetto alla vicenda contenziosa, complessivamente intesa, le spese del secondo grado di giudizio, liquidate in dispositivo, vengono poste a suo carico nei confronti di CICLAT. Le spese processuali verso l'ANAC vengono, invece, compensate in ragione del carattere solo formale della sua costituzione. Infine, nulla deve disporsi in punto di spese nei riguardi del Comune di Oppido Lucano, in quanto non costituito in appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello principale e sull'appello incidentale, come in epigrafe proposti, li respinge e, per l'effetto, conferma

la sentenza appellata.

Condanna l'appellante principale al pagamento, in favore dell'appellante incidentale, delle spese del secondo grado di giudizio, liquidate in euro 7.000 per compensi, oltre accessori di legge.

Spese del secondo grado compensate nei confronti dell'ANAC.

Nulla sulle spese nei riguardi del Comune di Oppido Lucano.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Emanuela Loria, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore