Sulla verifica di anomalia dell'offerta, tra costi della manodopera, necessità di riedizione del potere e sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica

di Michele Dicuonzo

Data di pubblicazione: 16-11-2026

*In temini generali nel settore degli appalti pubblici la verifica di anomalia dell'offerta è volta ad accertarne **l'attendibilità complessiva** e deve essere condotta mediante una **valutazione globale e sintetica**, assumendo rilievo le singole voci di costo soltanto quando siano idonee, per consistenza e incidenza economica, a compromettere l'affidabilità dell'intera proposta contrattuale. È **onere di chi contesta** la valutazione di ritenuta congruità compiuta dalla stazione appaltante fornirne la prova della non renumerativ**ità.***

*La valutazione di anomalia dell'offerta costituisce **espressione di discrezionalità tecnica** della stazione appaltante ed è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto per manifesta illogicità, irragionevolezza, travisamento dei fatti o difetto istruttorio, restando preclusa la sostituzione di una diversa valutazione tecnico-economica a quella compiuta dall'amministrazione.*

*L'illegittima conduzione del subprocedimento di verifica dell'anomalia comporta **l'annullamento dell'aggiudicazione** ai fini della rinnovazione della verifica stessa e **non consente al giudice** amministrativo di disporre direttamente l'esclusione dell'aggiudicatario e il subentro del concorrente successivamente classificato, in assenza di una rinnovata valutazione della stazione appaltante sulla sostenibilità dell'offerta*

La facoltà dell'operatore economico di giustificare il ribasso del costo della manodopera mediante una più efficiente organizzazione aziendale, ai sensi dell'art. 41, comma 14, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 non consente di discostarsi dalle prescrizioni della lex specialis che richiedano l'impiego di personale munito di specifica esperienza professionale, ove l'inquadramento contrattuale prospettato risulti, secondo il contratto collettivo applicabile, incompatibile con il possesso di tale requisito professionale

In sede di verifica dell'anomalia è consentita la rimodulazione delle componenti interne del costo della manodopera, comprese quelle relative all'inquadramento del personale, al costo medio orario e al monte ore, purché restino invariati il prezzo complessivo dell'offerta e l'impianto sostanziale dell'offerta tecnica

Nelle procedure di affidamento di appalti pubblici, il costo della manodopera risultante dalle tabelle ministeriali costituisce parametro meramente indicativo, sicché il suo scostamento rispetto a quello indicato nell'offerta non implica, di per sé, la violazione dei minimi salariali, né comporta l'automatica esclusione del concorrente, richiedendo invece una verifica in concreto della sostenibilità dell'offerta.

Qualora la lex specialis *attribuisca un punteggio premiale in relazione all'impegno ad assicurare, in fase esecutiva, una determinata modalità organizzativa del servizio, il punteggio compete sulla base dell'impegno assunto in sede di gara, essendo la verifica della relativa attuazione riservata alla fase esecutiva del rapporto.*

Le censure dichiarate assorbite dal giudice di primo grado si intendono rinunciate qualora non siano espressamente riproposte da parte appellata con la memoria di costituzione, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., non essendo sufficiente il loro mero richiamo nella parte espositiva dei fatti o nelle difese svolte contro i motivi di gravame avversari, stante l'inammissibilità dei motivi intrusi nel processo amministrativo

Guida alla lettura

Con la **pronuncia n. 7316 dello scorso 5 ottobre, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato** è tornata sul tema della **verifica di anomalia dell'offerta**, soffermandosi, in particolare, sulla **corretta perimetrazione della valutazione eseguita dalla stazione appaltante, sull'incidenza delle singole voci di costo rispetto all'intera proposta contrattuale** e, infine, sul **grado di sindacato esercitabile dal giudice amministrativo avverso la decisione discrezionale dell'amministrazione**.

La vicenda trae origine da una procedura di gara per l'affidamento del servizio di *contact center*, aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, all'esito della quale l'impresa aggiudicataria e la stazione appaltante hanno impugnato la pronuncia del giudice di prime cure, il quale, accogliendo il ricorso del secondo in graduatoria, aveva annullato l'aggiudicazione e disposto l'esclusione del primo *ex* art. 110, comma 5, lett. d), d.lgs. 36/2023 con immediato subentro del ricorrente. Con atto di appello, i due ricorrenti hanno contestato l'interpretazione offerta dal Tar sul requisito esperienziale richiesto dalla *lex specialis*, l'omessa valutazione globale dell'offerta e l'eccesso di potere giurisdizionale insiti nella decisione di esclusione dell'aggiudicatario e nel subentro immediato del secondo. Con la decisione in esame, i giudici di Palazzo Spada hanno accolto gli appelli e, in riforma della sentenza di prime cure, hanno accolto il ricorso di primo grado limitatamente all'annullamento dell'aggiudicazione, ai soli fini della rinnovazione del procedimento di verifica dell'anomalia.

In via preliminare, il Collegio, ponendosi in continuità con l'orientamento espresso dalla consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, fornisce una breve ricostruzione dello statuto della verifica di anomalia. La premessa implicita del ragionamento seguito dai giudici si rinviene nella convinzione, ormai consolidata, che **l'offerta economica non costituisce una mera somma aritmetica di voci isolate, ma** rappresenta **un sistema complesso**, il risultato di una **sintesi organizzativa, tecnica ed economica propria dell'impresa**. Quanto osservato incide sulla **valutazione di anomalia**, in quanto, osserva la Corte, **la verifica non nasce con l'intento di legittimare "una caccia all'errore"** alla ricerca delle **singole inesattezze dell'offerta economica**, mirando piuttosto ad accertare la **complessiva attendibilità economica e affidabilità in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto**. La valutazione di congruità si configura, perciò, come **un giudizio globale e sintetico**, che tiene conto dell'intero **assetto economico dell'offerta senza concentrarsi in modo parcellizzato sulle**

singole voci di prezzo. L'esito della gara può, infatti, essere travolto solo quando il giudizio negativo riguardi voci che, per rilevanza e incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile e insidiata da indici strutturali di carente affidabilità. Coerentemente, la stazione appaltante può limitare la richiesta di giustificativi alle voci di costo più rilevanti ed in grado di incidere sulla complessiva remunerabilità dell'offerta, senza essere vincolata a chiederla su tutti gli elementi dell'offerta.

Ancora, la sentenza richiama la consolidata giurisprudenza in materia di **riparto degli oneri di allegazione** e **prova in tema di anomalia dell'offerta**, da cui discendono importanti implicazioni: in particolare, si evidenzia come **l'obbligo di motivazione analitica sussiste solo in caso di giudizio negativo**; al contrario, **quando la verifica si conclude favorevolmente, si pone in capo al ricorrente l'onere di dedurre le cause specifiche dell'insostenibilità, offrendo gli elementi a supporto delle proprie deduzioni**. In questa sede, il ricorrente non può limitarsi a imputare alla controparte l'omissione di giustificazioni non richieste né reputate necessarie dalla stazione appaltante. In tale ipotesi, l'aggiudicataria può difendersi giustificando in sede processuale le voci non esaminate dalla stazione appaltante.

Un ulteriore profilo di interesse esaminato dalla decisione concerne il perimetro **del sindacato giurisdizionale sul giudizio di anomalia**. In primo luogo, i giudici ribadiscono un principio ormai consolidato, secondo cui la verifica di anomalia costituisce espressione di **discrezionalità tecnica** della stazione appaltante e, come tale, è **sindacabile dal giudice amministrativo solo in presenza di vizi macroscopici, quali la manifesta illogicità, l'irragionevolezza o il travisamento dei fatti**. Il giudice, in altri termini, **non può sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione**, ma deve limitarsi a verificare la tenuta logica e la coerenza del ragionamento seguito dalla stazione appaltante. Resta, così, pr**ecluso l'esercizio di un sindacato sostitutivo** o «di maggiore attendibilità» sul giudizio di anomalia: nel dettaglio, il giudice non può procedere a un'autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, in quanto ciò costituirebbe un'inammissibile invasione nella sfera del merito propria dell'amministrazione.

Alla luce di tali considerazioni, il Collegio accoglie il terzo motivo di appello, muovendo da un rilievo che attiene all'oggetto concreto del giudizio. Nel ricorso di primo grado, la seconda in graduatoria non aveva mai lamentato il mancato rispetto dei minimi salariali, che soli integrano l'ipotesi di esclusione di cui all'art. 110, comma 5, lett. d), d.lgs. 36/2023, limitandosi, invece, a dedurre l'insostenibilità dell'offerta rispetto al costo medio del lavoro risultante dalle tabelle ministeriali. Pertanto, osserva la Corte, il giudice di prime cure ha errato nel disporre l'esclusione automatica dell'aggiudicataria con immediato subentro della ricorrente, senza consentire la riedizione del potere da parte della stazione appaltante. In questa prospettiva assume particolare rilievo l'ulteriore principio valorizzato dalla pronuncia, per cui **il costo risultante dalle tabelle ministeriali costituisce un parametro meramente indicativo**, sicché **la scelta dell'offerente di discostarsene non implica, di per sé, una violazione dei minimi salariali, né comporta l'automatica esclusione del concorrente**.

Su queste basi, il Consiglio di Stato afferma che esorbita dai limiti delle proprie attribuzioni il giudice amministrativo che, accertata l'illogicità del giudizio di anomalia, dispone l'immediato annullamento dell'aggiudicazione, con esclusione e declaratoria di inefficacia del contratto,

anziché rinviare all'amministrazione. **La riedizione del potere è necessaria** per la **rinnovazione globale del sub-procedimento di verifica**, da **estendersi ad ogni aspetto dell'attendibilità dell'offerta**. **Solo all'esito di tale verifica la discrezionalità tecnica può dirsi «consumata» e il suo esercizio diviene sindacabile**. Diversamente, l'accertamento di carenze istruttorie non può ridondare in un sindacato su poteri non ancora esercitati.

Il principio ora affermato si colloca nel solco della giurisprudenza per cui l'annullamento degli atti di gara impone di riprendere la procedura dall'ultimo atto non annullato. Il vincolo conformativo consente la riedizione della sola fase colpita dal *dictum* di illegittimità, che coincide con il procedimento di verifica della congruità. La riattivazione del procedimento risponde all'esigenza di non sostituire l'attività discrezionale dell'amministrazione con quella del giudice. La sentenza delinea con precisione il **contenuto del vincolo conformativo**.

In sede di riedizione e nel contraddittorio con l'aggiudicataria, la stazione appaltante è tenuta a verificare se il costo della manodopera possa ritenersi congruo anche con una diversa rimodulazione delle voci interne; a rispettare in tale verifica non solo il costo complessivo della manodopera indicato, ma anche l'offerta tecnica; in caso di modifica del monte ore, ad accertare entro quali limiti essa sia possibile, avuto riguardo ai maggiori servizi offerti e all'immodificabilità dell'offerta tecnica. Il Collegio richiama a tal fine la distinzione tra **contenuto negoziale dell'offerta**, immodificabile, e **struttura giustificativa dei costi**, modificabile entro limiti fisiologici. L'immodificabilità attiene al corrispettivo complessivo e alle voci che la *lex specialis* impone di precisare, restando le altre voci di costo nella disponibilità dell'offerente.

Un ultimo profilo rilevante attiene alla **possibilità per l'operatore di incidere anche sui costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante, purché dimostri, in sede di verifica di anomalia, che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale e che sono rispettati i minimi salariali**. La sentenza individua, però, un limite ulteriore, di fonte non legale, ma provvedimentale. In particolare, si osserva come questa facoltà vada coniugata con il rispetto delle previsioni indicate nella *lex specialis*, che costituisce auto vincolo per la stazione appaltante.

Nel caso di specie, il ricorrente lamenta una sottostima del costo della manodopera per l'errato inquadramento al II anziché al III livello del CCNL di riferimento delle figure professionali richieste dal Disciplinare Tecnico. Come noto, il CCNL Telecomunicazioni colloca ordinariamente l'addetto al *customer care* al III livello, consentendo, in via eccezionale e per un periodo non superiore a dodici mesi, l'assunzione al II livello dell'«addetto al call center privo di esperienza lavorativa nella mansione». Tuttavia, la *lex specialis* precludeva la percorribilità di tale deroga, in quanto esigeva l'ulteriore requisito della «significativa esperienza» per l'operatore telefonico preposto al servizio. Pertanto, l'inquadramento al II livello risulta logicamente incompatibile con il requisito professionale riferito dalla legge di gara ai singoli operatori.

Il principio ha una portata sistematica apprezzabile, in quanto non consente all'operatore economico di giustificare la rimodulazione del costo della manodopera nemmeno evocando il collegamento causale alla «più efficiente organizzazione aziendale. Invero, tale elemento giustificativo opera sul *quantum* del costo, attraverso modalità organizzative, gestione del

monte ore e agevolazioni, non potendo, invece, incidere sulla *qualità* della prestazione predeterminata dalla stazione appaltante. Quando la legge di gara fissa un requisito soggettivo del personale, il ribasso non può essere conseguito degradando l'inquadramento a un livello che il contratto collettivo riserva a chi non possiede quel requisito.

ubblicato il 05/10/2026

N. 07316/2026REG.PROV.COLL.

N. 01103/2026 REG.RIC.

N. 01381/2026 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1103 del 2026, proposto da

Sagres S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in

relazione alla procedura CIG B5EB54AA15, rappresentata e difesa dagli

avvocati Roberto Giuffrida, Arturo Testa, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

contro

Tecnocall S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Luccitti, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Acea S.p.A., Acea Ato 5 S.P.A, non costituite in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1381 del 2026, proposto da

Acea S.p.A., Acea Ato 5 S.p.A., in persona del legale rappresentante pro

tempore, in relazione alla procedura CIG B5EB54AA15, rappresentate e

difese dall'avvocato Stefano D'Ercole, con domicilio digitale come da PEC

da Registri di Giustizia;

contro

Tecnocall S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Luccitti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Sagres S.p.A., non costituita in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 1103 del 2026:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione

Seconda ter, n. 00170/2026, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 1381 del 2026

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione Seconda ter, n. 00170/2026, resa tra le parti:

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Tecnocall S.r.l. e di Tecnocall S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2026 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Testa e Luccitti e Pignatiello in dichiarata delega di D'Ercole;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.Con lettera di invito del 5 marzo 2025, Acea S.p.A. (d’ora in poi Acea) ha indetto una “

procedura ristretta fra operatori iscritti ad un albo fornitori” per

l’affidamento del “*Servizio di Contact Center*” in favore della Acea ATO 5

S.p.A., con durata dell’affidamento di 24 mesi e possibilità di proroga per

ulteriori 12 mesi, per un importo totale posto a base di gara di €

3.600.000,00 (compreso l’eventuale rinnovo), da aggiudicarsi secondo il

criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

1.2. La procedura si è conclusa con aggiudicazione alla Sagres S.p.A. (di seguito Sagres), prima graduata.

1.3. La Tecnocall s.r.l. (d’ora in poi Tecnocall), si è collocata invece seconda in graduatoria, con un distacco di 3,063 punti dalla prima.

2. Acquisita, a seguito di accesso, la documentazione di gara, la Tecnocall ha impugnato innanzi al T.a.r. per il Lazio, unitamente agli atti endoprocedimentali presupposti, il provvedimento di aggiudicazione, avverso il quale ha articolato i seguenti motivi di doglianza:

I. Violazione e falsa applicazione dell’art. 41, commi 13 e 14, e dell’art. 110 del d.lgs. 36/2023 nonché del paragrafo 7 del Disciplinare di gara, con riferimento al giudizio di “congruità” dell’offerta dell’aggiudicataria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, irragionevolezza e

contraddittorietà in relazione al medesimo giudizio. In ogni caso, violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 241/1990, eccesso di potere, difetto di motivazione, violazione del giusto procedimento.

II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 108 e 167 del d.lgs. 36/2023 nonché del paragrafo 6.1 del Disciplinare di gara, con riferimento alla

attribuzione del punteggio per l'offerta tecnica riferito al criterio "*K5* -

prossimità dell'unica sede operativa". Eccesso di potere per travisa mento

dei fatti;

III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 108 e 167 del d.lgs. 36/2023, nonché del paragrafo 1.4 del Disciplinare di gara e dell'Allegato Tecnico 2, con riferimento al mancato rispetto delle caratteristiche minime richieste

dalla *lex specialis* per la "*connettività*". Eccesso di potere per travisamento

dei fatti.

3. Il primo giudice, con la sentenza in epigrafe indicata, ha accolto il ricorso, ritenendo fondato parte del primo motivo di ricorso, ritenuto di carattere assorbente, quanto all’erroneo inquadramento di undici Operatori Telefonici nel II° livello anziché nel III °livello del contratto telecomunicazioni (attribuito ai restanti ventitrè Operatori Telefonici), sulla base del rilievo che detto inquadramento contrastasse con il Disciplinare Tecnico che nel par. 4.3.7 - non gravato dalla controinteressata a mezzo di ricorso incidentale - prevedeva che gli operatori telefonici fossero, sin dalla fase della selezione iniziale, dotati di "

Significativa esperienza maturata nell'ambito del customer

care per società utility".

3.1. Ha altresì accolto l'istanza di subentro formulata dalla società ricorrente, con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto, ove stipulato.

4. Avverso tale sentenza ha interposto appello Sagres, articolando i seguenti motivi di gravame:

I) Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto non congrua

l’offerta di Sagres S.p.A. Errore di fatto. Difetto di motivazione;

II) Erroneità della sentenza nella parte in cui ha automaticamente ritenuto che all’assunzione di personale con “significativa esperienza” richiesta dal Disciplinare di gara corrispondesse l’obbligo di assunzione di sole risorse

III) Eccesso di potere giurisdizionale del giudice di prime cure avendo il T.a.r. sostituito la propria valutazione in ordine alle giustificazioni fornite dalla società in sede di verifica dell'anomalia a quelle effettuate dalla S.A. Violazione e falsa applicazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione art. 34, comma 2 del d.lgs. n. 104/2010.

Ultrapetizione.

4.1. Il ricorso è stato iscritto al numero di ruolo R.G. n. 1103 del 2026

5. Si è costituita, nei termini di rito, l'appellata Tecnocall, instando per il

rigetto dell'appello ed assumendo che la sentenza di *prime cure* non

potesse in alcun modo considerarsi affetta dal dedotto vizio

di *ultrapetita,* essendo stata nel ricorso di primo grado dedotta la violazione

dei commi 13 e 14 dell’art. 41 del d.lgs. 36/2023, oltre che dell’art. 110 del

medesimo decreto, ed essendosi allegato che la sottostima dei costi della

manodopera avrebbe condotto ad un’offerta in perdita, con completa

erosione dell’utile allegato.

5.1. La stessa ha inoltre riproposto, ex art. 101 comma 2 c.p.a., i motivi assorbiti dal primo giudice, ovvero, *expressis verbis,* il secondo e terzo

motivo del ricorso.

6. Con distinto atto di appello anche Acea ha interposto appello avverso la sentenza di *prime cure*, articolando, in un unico motivo, le seguenti

censure:

Error in procedendo e in iudicando. Manifesta ingiustizia, erroneità, illegittimità e/o nullità della Sentenza sotto diversi profili. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 10, 41, 110 del D. Lgs. 36/2023, 1, 7, 34 e 122 c.p.a., 112 c.p.c., 41, 111, 113 Cost, 47 CDFUE, 6 CEDU. Violazione e/o falsa applicazione dei principi di massima partecipazione, proporzionalità, separazione dei poteri, tassatività delle cause di esclusione, del risultato, della fiducia, dell'accesso al mercato, di buona fede e tutela

dell'affidamento. Difetto di motivazione. Eccesso di potere giurisdizionale

6.1. Il ricorso è stato iscritto al numero di ruolo R.G. n. 1321 del 2026.

7. Anche in relazione a tale ricorso si è costituita Tecnocall, instando per il rigetto dell'appello e riproponendo, ex art. 101, comma 2 c.p.a, il secondo e terzo motivo del ricorso di *prime cure*.

8. Entrambi i ricorsi sono stati chiamati all'udienza camerale del 27 febbraio 2026, ai fini della decisione dell'istanza di sospensiva, accolta con ordinanza in pari data, n. 726 del 2026, sulla base dei seguenti rilievi:

"*Ritenuto:*

- di dover preliminarmente riunire i due ricorsi, in quanto riferiti ad appelli

- che al danno grave e irreparabile prospettato da entrambe le parti appellanti, essendo stato il contratto con l'aggiudicataria Sagres S.p.A. già stato stipulato ed essendo il servizio in corso di esecuzione, nel contemperamento degli opposti interessi, possa ovviarsi disponendo la sospensione dell'esecutività della sentenza di prime cure, fino alla sentenza di merito, al fine di pervenire alla decisione re adhuc integra, nella parte in cui ha disposto il subentro in favore dell'appellata Tecnocall S.r.l., avendo riguardo al rilievo che, in ipotesi di conferma della sentenze di prime cure, la stessa ben potrà subentrare per l'intero periodo oggetto dell'affidamento, venendo in rilievo un appalto di servizi…".

9. In vista dell'udienza pubblica le parti hanno prodotto, in ciascuno dei due giudizi, documenti e memorie di discussione e di replica, ex art. 73 comma 1 c.p.a., insistendo nei rispettivi assunti.

10. Le due cause, già riunite in fase cautelare, in quanto riferite all'impugnativa della stessa sentenza, ex art. 96 c.p.a., sono state introitate in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 21 maggio 2026.

DIRITTO

11. Vengono in decisione gli appelli in epigrafe indicati, proposti rispettivamente da Sagres e Acea avverso la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sez. Seconda ter, 7 gennaio 2026, n. 170, che ha accolto il ricorso proposto da Tecnocall, seconda graduata, avverso il provvedimento di aggiudicazione di Acea S.p.a., datato 28.7.2025 e comunicato in pari data, avente ad oggetto la "

Gara n. 3848/AZI - Servizi di contact center (inbound

telefonico, outbound telefonico, back Office, sportello digitale) e guasti

(inbound telefonico, outbound telefonico, segnalazioni da app e web,

outbound tramite sms, outbound tramite campagne telefoniche) per Acea

ATOS S.p.A. - Lotto Unico CIG B5EB54AA15", e della relativa

comunicazione di aggiudicazione di pari data, in favore di Sagres, nonché

degli atti presupposti, disponendo altresì il subentro in favore della

ricorrente, con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto, ove già

stipulato.

12. Con il primo motivo del ricorso di *prime cure* Sagres premetteva come il

paragrafo 1.3 del Disciplinare di gara indicava che i “*costi della manodopera*

in € 1.900.000,00 (unmilionenovecentomila/00), stimati ai sensi dell'art. 41,

comma 14, d.lgs. 36/2023", con la precisazione che "*il contratto collettivo*

applicato è quello relativo alle Telecomunicazioni". Rappresentava poi che

il successivo par. 7 stabiliva che la verifica delle offerte “anormalmente

basse" dovesse essere eseguita "*applicando le regole procedurali di cui*

all'art. 110, comma 2 e ss. del d.lgs. 36/2023", specificando che "*qualora,*

ad esito della verifica, l'offerta risulti anormalmente bassa, la stessa verrà

esclusa dalla graduatoria di gara". Sosteneva dunque che, in violazione di

quanto disposto dalle norme di legge e dalla *lex specialis*, la stazione

appaltante avesse valutato come congrua l’offerta dell’aggiudicataria,

nonostante, nel corso della verifica di congruità, fosse emerso che Sagres

aveva palesemente sottostimato i costi della manodopera; ciò in quanto il

ribasso offerto era derivato dal fatto che la stessa aveva proceduto

all’erroneo inquadramento contrattuale di molte delle risorse impiegate,

con consequenziale esposizione di un costo della manodopera

significativamente sottostimato.

12.1. In particolare, l’aggiudicataria aveva erroneamente inquadrato: (i) undici dei trentaquattro Operatori Telefonici, (ii) due dei tre Team Leader, (iii) il Responsabile della Formazione, (iv) il Responsabile Control Room.

12.2. L’erroneo inquadramento, con particolare riferimento a undici operatori telefonici, contrastava con il Disciplinare Tecnico, che, nel par. 4.3.7, dispone che tale tipologia di lavoratore sia, sin dalla fase della selezione iniziale, dotato di “

Significativa esperienza maturata nell’ambito

del customer care per società utility".

13. Il primo giudice ha accolto detta censura sulla base dei seguenti rilievi,

ritenuti assorbenti: "*Con il primo motivo di doglianza, prima parte, la*

ricorrente ha sostenuto la necessità di esclusione dell'offerta

dell'aggiudicataria in quanto anormalmente bassa in ragione del fatto che

l'inquadramento del personale da questa proposto nel secondo livello del

CCNL delle telecomunicazioni sarebbe in contrasto con il par. 4.3.7 del

disciplinare tecnico, il quale richiede che l'operatore telefonico sia, sin dalla

fase della selezione iniziale, dotato di "Significativa esperienza maturata

nell''ambito del customer care per società utility". La controinteressata, in

sede di giustificativi, oltre che negli scritti difensivi, ha sostenuto la

legittimità dell'offerta e la completezza dei giustificativi. In particolare

troverebbe applicazione, a giudizio di Sagres, l'art. 41, comma 14, del d.

lgs. n. 36/2023, a norma del quale, sebbene stabilisca che "Nei contratti di

lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione

appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della

manodopera secondo quanto previsto dal comma 13", prevede poi che

"Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il

ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente

organizzazione aziendale". La controinteressata ha dunque richiamato

l'orientamento giurisprudenziale secondo cui detta previsione consente il

ribasso sui costi della manodopera indicati dalla stazione appaltante nella

lex specialis di gara, salva l'applicazione della verifica di anomalia, che

nella fattispecie ha avuto esito positivo. Acea, dal canto suo, ha affermato

che non sussisterebbe alcuna divergenza "tra la significativa esperienza

richiesta dall'art. 4.3.7 del disciplinare tecnico e l'inquadramento concreto di

11 dipendenti dell'aggiudicataria nel II livello", dovendosi riferire il detto

requisito esperienziale all'organizzazione nel suo complesso e non ai

singoli operatori telefonici. La prospettazione di parte ricorrente deve essere

condivisa. Risulta dagli atti di causa che per 11 degli operatori telefonici la

aggiudicataria ha indicato un inquadramento contrattuale nel II livello

anziché nel III livello del contratto telecomunicazioni (attribuito ai restanti 23

operatori telefonici) [….]. Appare evidente come il CCNL prevede

l'inquadramento degli operatori telefonici addetti ad attività di callo center

nel 3° livello, consentendo, eccezionalmente, "l'assunzione dell'addetto al

call center privo di esperienza lavorativa nella mansione" con

inquadramento al 2° livello "per un periodo non superiore ai dodici mesi".

Tale possibilità, tuttavia, non era percorribile nella fattispecie concreta,

atteso che il disciplinare tecnico, nel par. 4.3.7 non gravato dalla

controinteressata a mezzo di ricorso incidentale - prevedeva che gli

operatori telefonici fossero, sin dalla fase della selezione iniziale, dotati di

"Significativa esperienza maturata nell'ambito del customer care per società

utility". La significativa esperienza da parte degli operatori telefonici, come

evidenziato da parte ricorrente, risultava poi ragionevolmente richiesta in

ragione del fatto che gli addetti commerciali non si sarebbero occupati solo

della offerta commerciale agli utenti, ma anche della segnalazione di

emergente e guasti, ciò che richiede una effettiva maturazione di

esperienza nel settore, come confermato dagli atti di gara richiamati dal

ricorrente e contenenti l'elencazione delle competenze degli operatori

telefonici. La voce di calcolo della spesa relativa ai detti 11 operatori

telefonici risulta, di conseguenza, anormalmente bassa, a nulla rilevando, in

tale quadro ricostruttivo, la circostanza che alcuni operatori fossero assunti

a tempo parziale. Ricorda il Collegio come, per consolidato orientamento

giurisprudenziale, se è vero che il costo del lavoro risultante dalle tabelle

ministeriali costituisce un semplice parametro di valutazione della congruità

dell'offerta, ragion per cui l'offerta non può ritenersi anomala, ed essere

esclusa, per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato calcolato secondo

valori inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali, perché l'offerta non

venga considerata anomale è comunque necessario che le modifiche in

diminuzione dei valori indicati nelle tabelle ministeriali siano supportate da

motivazioni e giustificazioni idonee ed ammissibili (Consiglio di stato, sez.

V, 19 agosto 2025, n. 7077). Nel caso concreto, la formulazione del

disciplinare, inequivoca nel richiedere la significativa esperienza dei singoli

operatori, importa l'illegittimità dell'inquadramento di 11 dipendenti nel

livello II del CCNL telecomunicazioni. Da tanto discende una non

ammissibile e giustificabile sottostima del costo complessivo della

manodopera, atteso che questa che si discosta dai valori indicati dalle

tabelle ministeriali sul costo del lavoro calcolato sula base del CCNL

applicabile, sulla base di giustificativi che, per quanto sopra osservato, non

possono essere ritenuti congrui alla luce della lex specialis di gara. Tanto

integra un'autonoma causa di esclusione dell'offerta, ai sensi dell'art. 110,

comma 5, lett. d) del d.lgs. n. 36 del 2023. Dall'illegittimità della sottostima

del costo del lavoro deriva l'illegittimità del verbale della Commissione

tecnica del 16 giugno 2025, con cui è stata dichiarata congrua l'offerta della

prima classificata e proposta l'aggiudicazione, e dell'aggiudicazione

stessa. […].

Il ricorso va pertanto accolto con assorbimento di ogni altra censura (sull'applicabilità del principio del principio della "ragione più liquida" ove le censure non esaminate non condurrebbero a un esito definitorio non sovrapponibile, cfr. da ultimo Cassazione civile, sez. II 9 gennaio 2024, n. 693). Ove il contratto fosse stato stipulato, ricorrono pure le condizioni per il subentro nello stesso da parte della ricorrente, previa declaratoria di inefficacia del contratto ai sensi dell'art. 122. c.p.a. e previa verifica dei requisiti in capo alla ricorrente, da effettuarsi entro trenta giorni dalla

pubblicazione della presente decisione".

14. Il *decisum* di *prime cure* è stato oggetto di critica tanto da parte di

Sagres che di Acea con i distinti atti di appello.

15. Segnatamente Sagres, con il primo motivo, assume come il primo giudice abbia fondato l'intero percorso argomentativo sulla premessa secondo cui la richiesta, contenuta nel par. 4.3.7 del Disciplinare Tecnico, di

"*significativa esperienza maturata nell'ambito del customer care per*

società utility" imporrebbe necessariamente l'inquadramento di tutti gli

operatori telefonici nel III° livello del CCNL Telecomunicazioni, con

conseguente erroneità dell’inquadramento al II° livello di undici unità

disposto da Sagres e ricalcolo della sottostima del costo del lavoro rispetto

all’utile dichiarato. Tuttavia, anche a voler seguire tale impostazione -

radicalmente contestata - il T.a.r. avrebbe comunque dovuto procedere ad

una valutazione complessiva dell’offerta, verificando se l’asserito minor

costo derivante dal diverso livello di inquadramento fosse idoneo a

compromettere l’affidabilità globale della proposta economica, alla luce

delle giustificazioni rese e del complessivo assetto organizzativo offerto.

Dalla documentazione prodotta da Sagres in sede di verifica di anomalia emergeva un dato dirimente che la sentenza impugnata non aveva preso in alcuna considerazione: le giustificazioni prodotte da Sagres avevano indicato un monte ore produttivo netto significativamente superiore a quello

fisso e invariabile richiesto dalla *lex specialis* di gara, con conseguente

obbligo di scorporare tali maggiori ore e corrispondenti importi economici

dalla verifica di anomalia dell’offerta.

La differenza tra il monte ore fisso e invariabile indicato negli atti di gara (55.555,62) e quello indicato da Sagres nelle proprie giustifiche (58.284

ore), determinerebbe un *surplus* di 2.728,38 ore, costituente un elemento di

primaria rilevanza ai fini della verifica della congruità dell’offerta, dovendo

essere scomputato il corrispondente valore economico dai costi.

16. Con il secondo mezzo di gravame Sagres lamenta come la gravata sentenza abbia erroneamente interpretato la portata del requisito della “significativa esperienza” previsto dal Disciplinare Tecnico, misconoscendo la natura flessibile dell’inquadramento contrattuale e la discrezionalità riconosciuta all’operatore economico nell’organizzazione dei propri fattori produttivi. Come ampiamente dedotto in primo grado, l’art. 41 comma 14 del d.lgs. n. 36/2023 stabilisce espressamente che “

Nei contratti di lavori e

servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione

appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della

manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della

manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al

ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare

che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente

organizzazione aziendale".

Sagres aveva dimostrato che l'inquadramento degli operatori proposto rispondeva a una maggiore ed efficiente organizzazione aziendale, nel rispetto dei minimi salariali. Peraltro, a parità di mansioni richieste dal Disciplinare Tecnico, lo stesso CCNL Telecomunicazioni prevede la possibilità di inquadramento al II° livello per un periodo massimo di 12 mesi, previsione che non può essere vanificata da un'interpretazione eccessivamente rigida del capitolato tecnico. La "significativa esperienza" richiesta pertanto deve essere valutata in relazione all'organizzazione complessiva del servizio e non necessariamente riferita a ogni singolo operatore.

In tesi, la sentenza avrebbe travisato la natura dell'organizzazione proposta da Sagres, che prevedeva: 22 operatori al III° livello del CCNL - 1 operatore al IV° livello - undici operatori al II° livello (neoassunti a tempo determinato). Tale strutturazione rispondeva pienamente a logiche aziendali

di graduale inserimento e affiancamento del personale, perfettamente compatibili con le previsioni del CCNL e con le esigenze del servizio, ricorrendo peraltro la possibilità di ricorrere alla clausola sociale.

In tesi, l'inquadramento al II° livello corrispondeva a mansioni standardizzate e procedurali con previsione di progressione (es. vengono richieste quali mansioni la registrazione dell'anagrafica degli utenti, rispondere alle chiamate senza inflessione dialettale, smistare le chiamate secondo le esigenze tecniche richieste, ecc.: tutte mansioni ovviamente riconducibili a un II° livello anziché III°, come invece aveva erroneamente statuito il T.a.r.).

Ciò in disparte dal rilievo che uno degli operatori provenienti da cambio appalto era già inquadrato al II° livello del CCNL di settore, a dimostrazione che non sussisteva quel binomio meccanico ipotizzato dal primo giudice tra significativa esperienza e inquadramento contrattuale.

17. Con il terzo motivo Sagres lamenta che il T.a.r., pronunciandosi

ultrapetita, abbia disposto l'annullamento dell'aggiudicazione, la sua

esclusione dalla gara e finanche il subentro di Tecnocall nel contratto,

richiamando l’art. 110, comma 5, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023, e, dunque,

statuendo una pretesa violazione del costo del personale in misura inferiore

ai minimi salariali retributivi; ciò pur in assenza di domanda dell'originaria

ricorrente e pur in assenza di qualsivoglia evidenza in tal senso nel corso

del giudizio, concernente la ben diversa tematica relativa alla congruità

dell’offerta di Sagres rispetto alle tabelle ministeriali.

Ha pertanto invocato la giurisprudenza secondo la quale, qualora venga dedotta l’anomalia dell’offerta, il giudice deve disporre l’annullamento dell’aggiudicazione ai soli fini della ripetizione del giudizio di anomalia.

In tesi di parte appellante infatti, anche a voler ritenere erronea la valutazione della Stazione Appaltante - circostanza già radicalmente contestata - l’ordinamento non consentirebbe al giudice di trarne direttamente l’effetto espulsivo dell’offerta, ma imporrebbe, al più la riedizione del potere valutativo da parte dell’amministrazione procedente.

18. Con il distino gravame Acea ha contestato la sentenza di

prime cure

assumendo che la stessa sarebbe illegittima nella parte in cui, esorbitando

dai propri poteri e sostituendosi all'Amministrazione, aveva ritenuto

sussistente "*una non ammissibile e giustificabile sottostima del costo*

complessivo della manodopera, atteso che questa che si discosta dai valori

indicati dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro calcolato sula base del

CCNL applicabile, sulla base di giustificativi che, per quanto sopra

osservato, non possono essere ritenuti congrui alla luce della lex specialis

di gara.

Tanto integrerebbe un'autonoma causa di esclusione dell'offerta, ai sensi dell'art. 110, comma 5, lett. d) del d.lgs. n. 36/2023".

Il primo giudice avrebbe illegittimamente, non solo considerato come illegittima la valutazione della congruità dell'offerta, ma affermato che

l’offerta fosse insostenibile, senza consentire all’amministrazione di poter rieditare il procedimento di verifica dell’anomalia.

Acea assume che l’art. 110, co. 5, lett. d, del Codice, inoltre, prevede l’esclusione solo all’esito di un procedimento di verifica dell’anomalia e

dei giustificativi forniti, nel caso in cui “*il costo del personale è inferiore ai*

minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41,

comma 13". Tecnocall, in primo grado, non aveva mai invocato la

disposizione sopra citata, né chiesto l’esclusione automatica della Sagres

per l’asserita violazione dei minimi salariali, con conseguente vizio di

ultrapetizione della sentenza.

L’errore logico, prima ancora che giuridico, effettuato dal primo giudice, inoltre, era stato quello di estrapolare una sola locuzione dall’art. 4.3.7 per farne derivare un presunto imprescindibile inquadramento del personale adibito al ruolo di Operatore nel livello III°.

Per contro, non sussisterebbe alcun automatismo tra la significativa esperienza nell’ambito del

customer care e l’inquadramento nel III° livello

del CCNL Telecomunicazioni.

Le statuizioni del primo giudice comporterebbero un inammissibile ingerimento nelle scelte imprenditoriali e organizzative della Sagres, fondandosi su assunti opinabili ed errati.

19. Tecnocall ha contrastato gli avversi gravami, evidenziando che la sola incongruità della voce sul costo della manodopera fosse già da sola sufficiente a giustificare un provvedimento espulsivo ai sensi dell'art. 41, commi 13 e 14, e dell'art. 110, comma 5, lett. d) del d.lgs. 36/2023, atteso che, per effetto del non corretto inquadramento, era stato riconosciuto un trattamento salariale inferiore a quello indicato dal CCNL e che, sulla base degli stessi dati forniti dall'aggiudicataria, appariva evidente come la sua offerta comportasse una perdita (e non già un utile, sia pure minimo).

Ha al riguardo evidenziato che, come correttamente ritenuto dal primo giudice, l'ingiustificata compressione del costo della manodopera "

integra

un'autonoma causa di esclusione dell'offerta, ai sensi dell'art. 110,

comma 5, lett. d) del d.lgs. n. 36 del 2023”.

Essa ricorrente in primo grado, con il suo primo motivo, aveva espressamente invocato i commi 13 e 14 dell’art. 41 del d.lgs. 36/2023 e l’art. 110 del medesimo decreto. In ogni caso già solo con riferimento agli undici Operatori Telefonici, erroneamente inquadrati al II° livello, l’aggiudicataria aveva riconosciuto un trattamento salariale inferiore a quello previsto dal CCNL e indicato un costo inferiore di € 27.802,03 (pari alla somma delle “differenze” fra i trattamenti dei due livelli) rispetto a quello corrispondente al CCNL e tanto a fronte di un “utile” dichiarato di € 20.198,54.

Nello “schema riepilogativo delle risorse”, riportato nella sua Relazione Giustificativi, l’aggiudicataria aveva inoltre indicato n. 3 “Team Leader” (TL) dedicati (a tempo pieno) al progetto. Tuttavia, mentre per uno dei tre TL il livello contrattuale era stato correttamente individuato nel IV°, per due di essi era stato indicato il III° livello. Per l’effetto, nella successiva “tabella

esplicativa" mentre il costo del TL al IV° livello era indicato in € 66.141,36, quello dei due TL al III° livello era indicato in complessivi € 127.134,24, ossia € 63.567,12 per ognuno di essi. Peraltro, in tesi, il CCNL Telecomunicazioni ricondurrebbe univocamente al IV° livello il profilo del lavoratore "*che svolge attività di coordinamento e indirizzo professionale di*

un nucleo di addetti e/o operatori di customer care".

Ove anche gli altri due TL fossero stati correttamente inquadrati nel IV° livello, il loro costo complessivo, stando alle stesse indicazioni dell'aggiudicataria, sarebbe ammontato ad € 132.282,72 (€ 66.141,36 x 2). Ossia l'aggiudicataria aveva indicato un costo inferiore di € 5.148,48 rispetto a quello corrispondente al CCNL.

Nello "

schema riepilogativo delle risorse” l’aggiudicataria aveva indicato n.

1 “Responsabile della Formazione” (RF) dedicato (per il 15%) al progetto,

prevedendone la collocazione al III° livello del CCNL. Invece, il CCNL

Telecomunicazioni ricondurrebbe univocamente al IV° livello il profilo di

colui “*che svolge attività di supporto professionale di altri lavoratori*”.

Ove il RF fosse stato correttamente inquadrato nel IV° livello, il suo costo sarebbe ammontato ad € 9.698,53 e non ad € 9.204,98 come indicato nella tabella (a. n. 01.13) a pag. 5 della Relazione Giustificativi dell’aggiudicataria. Ossia l’aggiudicataria aveva indicato un costo inferiore di € 493,55, rispetto a quello corrispondente al CCNL.

Inoltre, ove il RCR fosse stato correttamente inquadrato nel IV° livello, il suo costo sarebbe ammontato ad € 42.027,98, e non ad € 39.888,26 come indicato nella tabella (a. n. 01.14) a pag. 5 della Relazione Giustificativi dell’aggiudicataria. Ossia l’aggiudicataria aveva indicato un costo inferiore di € 2.138,71, rispetto a quello corrispondente al CCNL.

Alla luce delle superiori considerazioni, conteggiando le risorse sopra indicate ai livelli reali corrispondenti, l’importo indicato dall’aggiudicataria quale “costo della manodopera” per € 1.523.441,46, sarebbe sottostimato

di € 35.582,78 (pari alla somma della “differenze” per tutte le figure erroneamente inquadrate come sopra descritte). Peraltro, sempre nella sua Relazione Giustificativi, alla voce “utile di impresa”, l’aggiudicataria aveva indicato un importo di € 20.198,54, abbondantemente eroso dal maggior costo sopra indicato. In tesi, la sola incongruità della voce sul costo della manodopera sarebbe già da sola sufficiente a giustificare un provvedimento espulsivo ai sensi dell’art. 41, commi 13 e 14, e dell’art. 110, comma 5, lett. d) del d.lgs. 36/2023, atteso che, per effetto del non corretto in quadramento era stato riconosciuto un trattamento salariale inferiore a quello indicato dal CCNL.

In tesi quand’anche fosse dimostrato - ma così non era - che Sagres aveva, nelle sue giustificazioni, *“indicato un monte ore produttivo netto*

significativamente superiore a quello fisso e invariabile richiesto dalla "lex

specialis di gara", resterebbero comunque fermi l'erroneo

inquadramento (*in pejus)* di gran parte dei lavoratori e la conseguente

illegittima compressione del costo del lavoro al di sotto dei minimi salariali

retributivi.

Deduce poi che, in ogni caso, il preteso maggior numero di ore lavorative

non potrebbe ritenersi un *surplus*, ma una conseguenza coerente con il

maggior servizio offerto. Da ciò l'impossibilità di modifica in sede di

giustificazioni di quanto oggetto di offerta tecnica.

20. Ha inoltre, riproposto il secondo e terzo motivo del ricorso di *prime cure,*

assorbiti dal primo giudice, ex art. 101 comma 2 c.p.a..

21. Con la memoria di discussione Tecnocall ha evidenziato e documentato come l'aggiudicataria non fosse nuova a proporre inquadramenti contrastanti con il CCNL, tanto che, in analoga e coeva gara, altra stazione appaltante si era vista costretta a sospendere, in autotutela, l'aggiudicazione in favore di Sagres, dopo avere rilevato un non corretto inquadramento, rispetto ai livelli previsti dal CCNL, del personale da dedicare al servizio (cfr. provvedimento di sospensione e verbali di gara della stazione appaltante Azienda Bene Comune Napoli depositati in data 29.4.2026).

22. Con la memoria di replica e relativa documentazione Sagres ha allegato come la verifica di anomalia riferita alla gara

de qua si fosse, infine,

conclusa ritenendo congruo il ribasso del costo della manodopera.

23. In *limine litis*, prima di procedere alla disamina dei motivi di appello,

giova precisare come esuli dal *thema decidendum*, trattandosi di un profilo

non espressamente esaminato dal primo giudice e da intendersi assorbito,

quanto censurato *in prime cure* da parte di Tecnocall in ordine all'erroneo

inquadramento dei due dei tre Team Leader, del Responsabile della

Formazione, del Responsabile Control Room, avendo la sentenza di *prime*

cure ritenuta fondata solo la prima parte del primo motivo, avendo riguardo

al non corretto inquadramento nel II° livello, anziché nel III°, degli undici

operatori telefonico, con la conseguenza che Tecnocall sarebbe stata

onerata dalla riproposizione del motivo non esaminato *in parte qua*, ai sensi

dell'art. 101 comma 2 c.p.a. secondo cui "*Si intendono rinunciate le*

domande e le eccezioni dichiarate assorbite e non esaminate nella

sentenza che non siano state espressamente riproposte nell'atto di appello

o, per le parti diverse dall'appellante, con memoria depositata a pena di

decadenza entro il termine di costituzione in giudizio".

23.1. Ciò in quanto Tecnocall ha riproposto con la memoria di costituzione, ritualmente depositata, solo il secondo e terzo motivo del ricorso di *prime*

cure, senza espressamente riproporre la censura riferita al non corretto

inquadramento degli ulteriori profili professionali, su cui il primo giudice non

si era pronunciato.

23.2. Non assume al riguardo rilievo il fatto che nella memoria di costituzione, ricostruendo i fatti di causa, e in particolare le censure

formulate *in prime cure*, nonché formulando le difese avverso gli atti di

appello, si sia fatto riferimento anche a tali profili, in quanto la parte sarebbe

stata onerata dall’espressa riproposizione della censura assorbita dal

primo giudice, avendo riguardo al chiaro tenore letterale dell’art. 101

comma 2 c.p.a., dovendo altrimenti ritenersi integrato un motivo intruso, da

considerarsi inammissibile in base alla giurisprudenza amministrativa.

23.2.1. Sul tema, la giurisprudenza ha osservato che l'inammissibilità dei motivi del ricorso di appello può dunque conseguire non solo al difetto di specificità - requisito autonomamente previsto per l'appello dall'art 101 - ma anche alla loro mancata indicazione, “distintamente", in apposita parte dell'atto dedicata a tale di cui nucleo essenziale e centrale. Lo scopo della normativa è infatti quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine alla prassi dei ricorsi non strutturati secondo una esatta suddivisione tra "fatto" e "motivi", con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d. "motivi intrusi", ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al "fatto", che ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminino tutti i motivi per la difficoltà di individuarti in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano in un vizio revocatorio (tra altre, Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2022, n. 1951, 9 aprile 2020, n. 31 ottobre 2015, n. 4561; 31 marzo 2016, n. 1268; VI, gennaio 2016, n. 8. Per 1a casistica relativa ai "motivi intrusi”, sez. V, 5 ottobre 2017, n. 4643; 15

luglio 2016, n. 3166; sez. VI, 25 ottobre 2012, n. 5469).

In particolare, sempre per la giurisprudenza è inammissibile sia l'eventuale inserimento di “motivi intrusi” nell'ambito di una parte del ricorso in appello essenzialmente dedicata alla ricostruzione delle vicende fattuali, sia il ricorso a una tecnica redazionale il cui effetto sia quello di non consentire al giudice di appello l'esatta delimitazione di ciò che costituisce pura e semplice riproposizione dei motivi di doglianza già articolati in primo grado

e di ciò che invece si traduce in una specifica contestazione del *decisum* di

primo grado.

Nella medesima ottica, deve ritenersi che non possa essere ammissibile la riproposizione dei motivi assorbiti nella parte dedicata alla ricostruzione delle vicende fattuali e alla formulazione delle mere difese rispetto ai motivi

di appello formulati *ex adverso,* dovendo, nel corpo della memoria di

costituzione, individuarsi espressamente i motivi riproposti, ex art. 101,

comma 2 c.p.a..

24. Ciò posto, prima di delibare i motivi di appello, giova richiamare gli orientamenti giurisprudenziali formatisi in ordine alla tematica della verifica di congruità dell’offerta, in generale, e, in particolare, in ordine al costo della manodopera.

25. Secondo consolidata giurisprudenza, da ritenersi applicabile anche nel vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, il procedimento di verifica dell'anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell’offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l’offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell’appalto; pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (tra le tante, Cons. di Stato, sez. V, 7 ottobre 2025, n. 7819; 19 agosto 2025, n. 7077; 26 giugno 2024, n. 5628; 2 maggio 2019, n. 2879; sez. III, 29 gennaio

2019, n.726; sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978).

25.1. L'esito della gara può infatti essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile e insidiata da indici strutturali di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto volta al perseguimento dell'interesse pubblico.

25.2. La stazione appaltante non è poi tenuta a chiedere chiarimenti su tutti gli elementi dell'offerta e su tutti i costi, anche marginali, ma può legittimamente limitarsi alla richiesta di giustificativi con riferimento alle voci di costo più rilevanti, in grado di incidere sulla complessiva attendibilità dell'offerta sì da renderla non remunerativa e inidonea ad assicurare il corretto svolgimento del servizio (Cons. Stato, sez. III, 14 novembre 2018, n. 6430).

25.3. In tale contesto si inserisce la giurisprudenza più recente della sezione, secondo la quale:

- *"va fatta applicazione della giurisprudenza sul riparto degli oneri di*

allegazione e di prova in tema di anomalia dell'offerta: come è noto, il

giudizio della stazione appaltante è connotato da ampio margine di

apprezzamento discrezionale ed è sindacabile solo in caso di manifesta

erroneità o macroscopica irragionevolezza; l'obbligo di motivazione da parte

della stazione appaltante sussiste solo in caso di giudizio negativo, non

richiedendosi motivazione analitica in caso di giudizio positivo; in tale

eventualità, quando cioè la stazione appaltante abbia concluso

favorevolmente il sub-procedimento di anomalia dell'offerta della

controinteressata, spetta al concorrente che contesta l'aggiudicazione e il

giudizio di anomalia positivo dedurre le cause specifiche dell'insostenibilità

ed offrire gli elementi a sostegno di tali deduzioni, dai quali il giudice

amministrativo possa evincere che la valutazione tecnico discrezionale

dell'amministrazione sia stata, come detto, manifestamente irragionevole o

travisata (Cons. Stato, V, 15 settembre 2023, n. 8356, nonché già Cons.

Stato, V, 20 dicembre 2018, n. 7178 e id., 27 dicembre 2017, n. 7251); non

può infatti la parte ricorrente limitarsi - come pretende di fare la società

appellante - ad imputare genericamente all'aggiudicataria di aver omesso

giustificazioni non richieste né reputate necessarie dalla stazione

appaltante" (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2025, n. 4784 con

richiamo a Cons. Stato, sez. V, 21 ottobre 2024, n. 8436);

- in ogni caso "*in base ai consolidati principi della giurisprudenza, se in sede*

giurisdizionale il ricorrente deduce l'inattendibilità dell'offerta per aspetti

non specificatamente presi in considerazione dalla stazione appaltante,

legittimamente l'aggiudicataria può difendersi in giudizio provvedendo a

giustificare tali voci in sede processuale (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 26

giugno 2024, n. 5626, con richiamo a Cons. Stato, Sez. III, 14 novembre

2018, n. 6430; Cons. Stato, sez. III, 15 febbraio 2021 n. 1361).

- *“quando la stazione appaltante abbia espresso una valutazione di non*

anomalia dell'offerta e questa sia stata impugnata dall'operatore economico

non aggiudicatario, spetta al ricorrente dimostrare la manifesta erroneità o

contraddittorietà della valutazione dell'amministrazione, essendo perciò

gravato dell'onere della prova relativa" (Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2025,

n. 4784 con richiamo a Cons. Stato, sez. V, 4 novembre 2022, n. 9691)”; in

particolare l'onere di dimostrare in concreto la sostenibilità economica

complessiva della proposta contrattuale, avendo riguardo alla consolidata

giurisprudenza secondo la quale, al di fuori dei casi in cui il margine positivo

risulti essere nullo, non è lecito stabilire un determinato livello di profitto al di

sotto del quale un’offerta debba necessariamente considerarsi incongrua,

dovendo essere presa in considerazione la serietà dell’offerta contrattuale,

poiché anche un margine di profitto apparentemente modesto può

comportare un vantaggio significativo (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 29

luglio 2025, n. 6710 e 16 settembre 2024, n. 7603);

25.4. Questa sezione, inoltre, da tempo esprime un orientamento del tutto consolidato nel senso di ritenere che 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 (Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2021, n. 4620; 1° giugno 2021, n. 4209); detta valutazione è di norma sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti; in particolare dinanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può ripercorrere il ragionamento seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'

iter logico seguito dall'autorità, senza però potervi sostituire

un sistema valutativo differente da lui stesso individuato (Cons. Stato, sez.

V, 29 luglio 2022, n. 6696).

In relazione alla verifica di anomalia dell'offerta, non è infatti possibile sovrapporre un'opinione tecnica divergente per superare il giudizio specialistico cui è pervenuta la stazione appaltante sulla base di un'istruttoria e di una motivazione che danno adeguatamente conto delle ragioni emerse in sede di contraddittorio, per cui si è ritenuto sussistente un equilibrio complessivo sulla base di una verifica sintetica che apprezzi l'offerta nella sua globalità. Si deve escludere, infatti, un sindacato sostitutivo – o di maggiore attendibilità – del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica esercitata dalla stazione appaltante, laddove le relative valutazioni siano immuni da profili di irragionevolezza, travisamento, erroneità, vizi istruttori o lacune motivazionali (Cons. Stato, sez. V, 20 gennaio 2026, n. 442; sez. III, 25 settembre 2025, n. 7712; sez. V, 14 giugno 2021, n. 4620).

25.4.1. Si è altresì precisato che nel sistema dei contratti pubblici, il

subprocedimento di verifica di congruità dell'offerta anomala, ex art. 110 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, costituisce fase essenziale della procedura di gara, volta ad accertare l'affidabilità e la sostenibilità dell'offerta economica, sicché la sua illegittima conduzione determina l'annullamento dell'aggiudicazione con obbligo di riedizione della relativa fase valutativa (Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2026, n.; sez. V, 5 settembre 2025, n. 7224; sez. III, 20 giugno 2022, n. 5022).

26. Con riferimento alla tematica specifica dei costi della manodopera la giurisprudenza ha affermato come, dal combinato disposto degli artt. 41, 108 e 110 del Codice dei contratti pubblici, emerga la possibilità per l'operatore economico di incidere anche sui costi della manodopera indicati dalla stazione appaltante, purché sia successivamente in grado di dimostrare, nell'ambito della verifica di anomalia, che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale e che risultano rispettati i minimi

salariali (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2025, n. 8225; 2 luglio

2025, n. 5712; 29 aprile 2025, n 3611; 19 novembre 2024, n. 9255).

26.1. Ha altresì precisato che, nelle procedure di affidamento di appalti pubblici, il costo della manodopera risultante dalle tabelle ministeriali costituisce parametro meramente indicativo, sicché il suo scostamento rispetto a quello indicato nell'offerta non implica, di per sé, la violazione dei minimi salariali, né comporta l'automatica esclusione del concorrente, richiedendo invece una verifica in concreto della sostenibilità dell'offerta (Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2026, n. 4088; 5 settembre 2025, n. 7224; 18 aprile 2025, n. 3418; 15 aprile 2024, n. 3407; sez. III, 21 settembre 2018, n. 5492).

26.2).

Deve inoltre ritenersi che in sede di verifica dell'anomalia, sia consentita all'operatore economico la rimodulazione interna delle voci di costo della manodopera (quali livelli, costo medio orario e monte ore), purché non

siano modificati l'importo complessivo dell'offerta economica e l'impianto sostanziale della stessa, dovendosi distinguere tra contenuto negoziale dell'offerta (immodificabile) e struttura giustificativa dei costi (modificabile entro limiti fisiologici). L'immodificabilità dell'offerta economica attiene, 101 infatti, al complessivo corrispettivo richiesto ed eventualmente a quelle

specifiche voci che la *lex specialis* impone di precisare, mentre le altre voci

di costo sono elementi che restano nella piena disponibilità dell’offerente e

che possono essere modificati sia in sede di chiarimenti e giustificazioni, sia

nel corso dell’esecuzione del rapporto, rientrando tale potere nella libertà

negoziale ed imprenditoriale (Cons. Stato, sez. V, 7 gennaio 2026, n. 106;

sez. III, 10 dicembre 2025, n. 9696; 21 novembre 2025, n. 9120; sez. V, 29

luglio 2025, n. 6710; C.G.A., Reg. Sic., sez. giur., 6 agosto 2024, n. 621;

Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2023, n. 1624).

27. Ciò posto, giova precisare che le censure formulate da Acea, pur se articolate in un unico motivo di appello, in quanto sostanzialmente sovrapponibili a quelle formulate nei tre motivi di appello da parte di Sagres, possono essere esaminate congiuntamente a queste.

27.1. Inoltre, non avendo le parti appellanti espressamente graduato le censure in senso vincolante per il giudice, non potendo la graduazione dei motivi identificarsi con la mera enumerazione (enumerazione peraltro effettuata solamente da Sagres) e non essendo riscontrabili motivi assorbenti

ex lege, secondo il noto insegnamento di cui alla sentenza

dell’Adunanza plenaria n. 5/2015, le stesse verranno esaminate in ordine

logico.

28. Ciò posto, ritiene il Collegio che debba procedersi alla disamina prioritaria del secondo motivo di appello articolato da Sagres e della

corrispondente censura articolata da Acea, in quanto volti a contestare

funditus il ragionamento seguito dal primo giudice, trattandosi del motivo

maggiormente satisfattivo rispetto agli interessi delle parti appellanti, in

quanto in grado di condurre, non solo all'accoglimento dell'appello, ma

anche al rigetto *tout court* del ricorso di primo grado, fatta salva la

successiva disamina dei motivi assorbiti, riproposti nel presente grado.

29. Il motivo non è meritevole di accoglimento, condividendosi sul punto il ragionamento seguito dal primo giudice, posto che la possibilità di operare il ribasso del costo della manodopera indicato dalla stazione appaltante, dimostrando che lo stesso derivi da una più efficiente organizzazione aziendale, secondo la consolidata giurisprudenza innanzi indicata, va comunque coniugata con la necessità di rispetto della

lex specialis di gara,

costituente, come noto, autovincolo per la stazione appaltante.

29.1. Al riguardo, come evidenziato dal primo giudice, l'art. 4.3.7. del Disciplinare Tecnico prevede che l'Operatore Telefonico, sia tra l'altro,

dotato di significativa esperienza maturata nell'ambito del *customer care*

per *società utility.*

La prospettazione delle parti appellanti non può pertanto sul punto essere condivisa.

29.2. Il CCNL telecomunicazioni, infatti, cosi descrive i due livelli contrattuali:

“

2° LIVELLO Appartengono a questo livello le lavoratrici/i lavoratori che

svolgono attività per abilitarsi alle quali occorrono un breve periodo di

pratica e conoscenze professionali di tipo elementare e lavoratori che

svolgono attività amministrative o tecniche che non richiedono particolare

preparazione e prolungata esperienza e pratica di ufficio. Lavoratrice/tore

che, in possesso di conoscenze professionali di base, svolge attività

manuali di installazione e manutenzione di tipo elettrico e/o meccanico su

apparati di TLC e su impianti ausiliari. ADDETTO IMPIANTI TECNICI:

Lavoratrice/tore che, seguendo istruzioni precise e dettagliate e attenendosi

a procedure prestabilite, svolge attività amministrative semplici, erogazione

di informazioni anche tramite telefono o altro canale informativo, attività

tecniche ADDETTO A COMPITI SEMPLICI Dl: - Ufficio – Informazioni

telefoniche - Attività Tecniche;

3° LIVELLO Informazioni Telefoniche Appartengono a questo livello le lavoratrici/i lavoratori che, in possesso di specifiche cognizioni teorico-pratiche, nell'ambito di metodi di lavoro e procedure definite, svolgono attività operative di media complessità, ovvero le lavoratrici/i lavoratori che svolgono, con specifica collaborazione, attività esecutive di carattere amministrativo, commerciale o tecnico di media complessità. Lavoratrice/tore che, operando attraverso canali telefonici e/o telematici/social/digital mediante l'utilizzo di centrali specializzate (call center) e con il supporto di sistemi informativi e programmi software dedicati, svolge, secondo procedure standardizzate e metodologie definite, attività di informazione di carattere generale e/o supporto commerciale alla clientela e/o attività di vendita di servizi telefonici di TLC ovvero connessione alla rete internet; svolge inoltre compiti ausiliari conseguenti, funzionali e connessi a quelli del front office, atti al completamento del ciclo organizzativo del particolare e specifico servizio reso dal call center

ADDETTO AL CUSTOMER CARE: Lavoratrice/tore che, con conoscenze ed esperienze specifiche e qualificate ADDETTO AD INTERVENTI TECNICI: Lavoratrice/tore che, con conoscenze ed esperienze specifiche [..] ADDETTO AD ATTIVITA' TECNICHE: Lavoratrice/tore che, con specifica preparazione sulle tecniche di telecomunicazioni TECNICO DI SUPERVISIONE E CONTROLLO: Lavoratrice/tore che, con specifica preparazione tecnico-professionale in materia amministrativo contabile

ADDETTO ALLA GESTIONE AMMINISTRATIVA.

NOTA A VERBALE: Fermo restando che il livello di inserimento dell'addetto al customer care è il terzo livello della scala inquadramentale, salvo il ricorso al contratto di apprendistato, tenuto conto comunque di esigenze formative (individuate in misura pari a 20 ore complessive) l'assunzione dell'addetto al call center privo di esperienza lavorativa nella mansione potrà avvenire dalla data di decorrenza del presente accordo di rinnovo del CCNL, al secondo livello della scala inquadramentale per un periodo non superiore ai dodici mesi. Al termine dei dodici mesi sarà riconosciuto

l'inquadramento al terzo livello della scala inquadramentale. […]".

29.2.1. Risulta pertanto evidente come il CCNL preveda l'inquadramento degli Operatori Telefonici addetti ad attività di call center nel III° livello,

consentendo, eccezionalmente, "*l'assunzione dell'addetto al call center*

privo di esperienza lavorativa nella mansione" con inquadramento al II°

livello "per un periodo non superiore ai dodici mesi". Tale possibilità,

tuttavia, come evidenziato dal primo giudice, non era percorribile nella

fattispecie concreta, avendo riguardo, non solo alla significativa esperienza

richiesta dall’art. 4.3.7 del Disciplinare Tecnico, ma a tutto quanto previsto

dall’indicato disposto della *lex specialis* e in particolare alla richiesta

capacità di risolvere i problemi in autonomia e ai compiti demandati al

medesimo operatore, secondo quanto già evidenziato in ordine a tale ultimo

profilo dal primo giudice.

29.2.2. Né, in senso contrario, appare convincente la prospettazione di Sagres secondo cui, come risultante dalla documentazione relativa al rispetto della clausola sociale, anche nel precedente affidamento vi era un operatore inquadrato al II° livello; ciò avendo riguardo non solo all'esiguo numero dei lavori inquadrati a tale livello nella precedente commessa (una unità, rispetto alle undici indicate da Sagres), ma anche alla mancata

dimostrazione della sovrapponibilità delle due *lex specilis* di gara.

30. Il primo e terzo motivo di appello formulati da Sagres e le corrispondenti censure formulate da Acea possono essere esaminate congiuntamente, data la loro stretta connessione.

31.

In primis si evidenzia come sia fondato il terzo motivo di appello,

laddove Sagres deduce che non avendo Tecnocall mai lamentato il

mancato rispetto dei minimi salariali previsti dal CCNL, ma essendosi

limitata a dedurre, anche con riferimento al costo del lavoro, l’insostenibilità

dell’offerta, avendo riguardo al (solo) costo medio del lavoro fissato dalle

tabelle ministeriali, non avrebbe potuto disporsi in via automatica

l’esclusione dell’aggiudicataria, con subentro nel contratto della ricorrente,

senza consentire la riedizione del potere da parte della stazione appaltante,

ai fini di una più compiuta istruttoria.

Infatti, secondo la giurisprudenza, esorbita dai limiti delle proprie attribuzioni, il G.A. quando, dopo aver accertato l'intrinseca irrazionalità/illogicità del giudizio di anomalia, dispone l'immediato annullamento dell'aggiudicazione (e dichiara altresì l'inefficacia del contratto eventualmente stipulato), in luogo di disporre rinvio degli atti all'Amministrazione, per la rinnovazione globale del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, da estendersi ad ogni aspetto riguardante l'attendibilità dell'offerta economica. Solo all'esito di tale ulteriore e globale verifica potrà dirsi effettivamente "consumata" la discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, con conseguente possibilità, da parte del G.A., di un sindacato sul modo di esercizio di detta discrezionalità. Diversamente, l'accertamento di carenze istruttorie nell'ambito del sub-procedimento di verifica di anomalia non ridonda nel sindacato su poteri non ancora esercitati, in ragione del fatto che l'esito di tale accertamento è la riedizione del potere da parte dell'Amministrazione

(Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 2024, n. 9214; 21 ottobre 2024, n. 8437; 17 novembre 2022, n. 10131; sez. IV, 7 agosto 2020, n. 4973; sez. VI, 20 aprile 2020, n. 2520; sez. V, 12 marzo 2020, n. 1772, 23 maggio 2019, n. 6419).

32. Non essendo ammissibile un sindacato sostitutivo da parte del G.A. in assenza dell'approfondimento istruttorio da demandarsi alla stazione appaltante, spetterà alla stessa, in sede di riedizione del potere, verificare, effettuando il necessario contradditorio con Sagres, se il costo della manodopera possa ritenersi congruo anche avendo riguardo ad una diversa rimodulazione delle voci interne a tale costo, secondo l'indicata giurisprudenza, nel rispetto peraltro non solo del costo complessivo della manodopera indicato, ma anche dell'offerta tecnica.

Ed invero, fermo restando la possibilità per Sagres di dimostrare la congruità degli scostamenti rispetto al costo medio del lavoro indicato nelle tabelle ministeriali, avendo riguardo alla propria organizzazione aziendale, resta fermo che nell'eventuale modifica del monte ore rispetto a quanto già indicato nel procedimento di verifica dell'anomalia già svolto, dovrà accertarsi in che limite questo monte ore possa essere modificato, avuto riguardo ai maggiori servizi offerti, stante l'immodificabilità dell'offerta tecnica.

32.1. Pertanto il primo motivo di appello articolato da Sagres può essere accolto entro questi soli limiti, avendo riguardo alla necessaria riedizione del potere da parte della stazione appaltante, nel rispetto del vincolo conformativo derivante da questa sentenza.

Ciò in quanto Tecnocall ha comunque allegato che, avendo riguardo al costo medio del lavoro, il non corretto inquadramento degli undici Operatori Telefonici, porterebbe

ex se a configurare un’offerta in perdita, per cui

appare ravvisabile quel difetto istruttorio del procedimento di verifica

dell’anomalia che determina la necessità di annullamento

dell’aggiudicazione ai fini della ripetizione di tale subprocedimento.

33. L’accoglimento degli appelli, pur con gli indicati limiti, comportando la riforma della sentenza appellata, con conseguente accoglimento del ricorso

di *prime cure* ai soli fini della riedizione del procedimento di verifica

dell’anomalia, determina la necessità di disamina dei motivi del ricorso

di *prime cure,* assorbiti dal primo giudice e ritualmente riproposti da

Teconcall, ai sensi dell’art. 101, comma 2 c.p.a..

34. Con il secondo motivo del ricorso di *prime cure* Tecnocall lamentava

l'erronea attribuzione all’offerta tecnica della Sagres di 5 punti per il criterio

K5 relativo alla "*prossimità della sede operativa”*, in luogo del (presunto)

corretto punteggio di O (zero). Ciò perché, secondo la prospettazione di

parte ricorrente, la sede operativa della Sagres, risultante dalla visura

camerale, sarebbe ubicata ad oltre 75 km dalla sede del Committente.

34.1.Il motivo è destituito di fondamento in quanto secondo il Disciplinare di gara, il punteggio in questione sarebbe stato assegnato per

l’assunzione "*dell’ impegno ad espletare il servizio oggetto dell'appalto*

presso sede operativa ubicata in prossimità della sede del Committente",

con l'ulteriore precisazione che "*la verifica sul rispetto dell'impegno assunto*

in fase di offerta tecnica sarà effettuata successivamente al

perfezionamento del contratto, entro la "Data Attivazione Servizio" di cui al

Disciplinare Tecnico, paragrafo 3.4 nonché durante la vigenza del rapporto

contrattuale come da paragrafo 4.4 del Disciplinare Tecnico".

34.2. Al riguardo va fatta applicazione del costante orientamento giurisprudenziale secondo il quale la regolazione dei requisiti va rinvenuta

nella lex specialis, con la conseguenza che, se determinati requisiti, sia

pure attinenti la fase prestazionale, siano richiesti come elementi essenziali

dell'offerta o per l'attribuzione di un punteggio premiale, la loro mancanza al

momento di partecipazione alla gara comporta, rispettivamente, l'esclusione

del concorrente o la mancata attribuzione del punteggio; se richiesti come

condizione per la stipulazione del contratto, la loro mancanza rileva al

momento fissato dalla legge di gara per la relativa verifica (Cons. Stato,

sez. III, 27 giungo 2024, n. 5691; sez. V, 7 marzo 2022, n. 1617).

34.2.1. Nell’ipotesi di specie, avendo riguardo alla *lex specialis* di gara, è

indubbio che l’attribuzione del punteggio, *sub specie* di punteggio premiale,

sia da ricondursi al mero impegno ad espletare il servizio presso una sede

operativa in prossimità della sede della Committente, con possibilità di

attivare tale sede in fase esecutiva, dovendo avvenire la verifica del rispetto

di tale impegno in tale fase.

Pertanto, avendo riguardo a quanto *expressis verbis* previsto dalla *lex*

specialis di gara, non rileva la sede operativa della Sagres risultante dalla

visura camerale.

Sagres, nell'offerta tecnica, ha assunto l'impegno ad espletare il servizio oggetto dell'appalto presso una sede operativa ubicata entro 75 km dalla sede del Committente, da comunicare entro la data di attivazione del servizio, ottenendo, dunque, legittimamente il massimo punteggio pari a 5. Inoltre, l'aggiudicataria ha comunicato che la sede operativa sarebbe stata nel comune di Frosinone, dove ha sede anche il Committente.

34.3. In disparte dall’inammissibilità della censura, inidonea ad inficiare l’attribuzione del punteggio, secondo quanto innanzi precisato, attenendo la verifica del rispetto dell’impegno alla fase esecutiva, dalla documentazione prodotta da Sagres, in prossimità dell’udienza di discussione, risulta come la sede operativa nel comune di Frosinone sia stato poi attivata (cfr. all. 3 depositato in data 8 maggio 2026).

35.Con il terzo motivo del ricorso di

prime cure Tecnocall assumeva come il

paragrafo 1.4 del Disciplinare di gara disponesse che l’esecuzione del

contratto dovesse avvenire nel rispetto delle condizioni descritti negli

allegati al medesimo Disciplinare e, tra questi, quelli di cui all' "Allegato

Tecnico 2 – Specifiche Postazioni operatore e connettività”.

In particolare, nel menzionato Allegato Tecnico 2 la stazione appaltante, nel

paragrafo 3 sulla “connettività”, richiedeva: “*L’Appaltatore dovrà dotarsi di*

tecnologie e servizi idonei […] Si richiede inoltre che la banda nominale della

connessione non sia inferiore a 300 Mbps, con BMG non inferiore al 50%

del dimensionamento della linea principale, oltre ad essere associata ad

una linea di backup non inferiore a 150 Mbps, con BMG a 70 Mbps, in

configurazione alta affidabilità (high availability)”.

Alla sua Relazione Giustificativi l’aggiudicataria aveva allegato una copia della fattura “Wind” per la connettività ove si faceva riferimento al contratto “Office Data Fibra 2,5 Gb”.

Dal sito della Wind si ricavavano le caratteristiche del prodotto offerto dall’aggiudicataria che non sarebbe conforme con quello richiesto dalla

lex

specialis,

Neppure, in tesi, sarebbe stato possibile un adeguamento in fase esecutiva, sia in ragione della immodificabilità dell’offerta, sia alla luce del diverso, maggiore costo connesso alle caratteristiche minime richieste dalla stazione appaltante: in altri termini sarebbe emerso un ulteriore profilo di inattendibilità dell’offerta e delle giustificazioni fornite in sede di verifica della sua congruità.

36. Il motivo è destituito di fondamento.

Ed invero, secondo la giurisprudenza in materia, la difformità dell'offerta rispetto alle caratteristiche tecniche essenziali richieste dalla

lex specialis

può integrare un'ipotesi di *aliud pro alio* ed imporre l'esclusione

dell'operatore economico anche in assenza di una espressa comminatoria

espulsiva. L'esclusione peraltro, opera solo ove la documentazione di gara

individui caratteristiche qualificabili con assoluta certezza come requisiti

minimi, perché espressamente definite come tali ovvero perché descritte in

termini tali da evidenziarne l'essenzialità (Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre

2025, n. 8443).

Parimenti la giurisprudenza ha chiarito che le caratteristiche indefettibili della prestazione costituiscono una vera e propria condizione di partecipazione e che le difformità dell'offerta tecnica rispetto ad esse non possono essere degradate a meri elementi incidenti sul punteggio, ma determinano la mancanza di un elemento essenziale dell'offerta stessa (Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2024, n. 7296).

Peraltro, nell’ipotesi di specie, non vengono in rilievo caratteristiche minime dell’offerta tecnica, da assolvere con la relativa presentazione, ma requisiti di esecuzione, essendo sia il Disciplinare di gara che l’Allegato tecnico riferiti chiaramente a requisiti di esecuzione, ovvero ad obblighi da assolvere in sede contrattuale, come palesato dal riferimento, nel Disciplinare, all’esecuzione del contratto e, nell’Allegato Tecnico, all’obbligo da assolversi da parte dell’appaltatore circa i requisiti di connettività.

Peraltro, non rileva la fattura dell'operatore Wind prodotta in sede di verifica dell’anomalia dell’offerta, in quanto riferita alla sede operativa di Sagres in Santa Maria Capua Vetere, che nulla a che a vedere con la sede di Frosinone indicata in concreto in apertura.

Inoltre, il requisito della connettività risulta essere stato soddisfatto, posto che in data 24.11.2025 Sagres ha stipulato accordo con operatore Wind Tre per la connessione con un minimo garantito di 300Mb/s, come documentato

in atti (allegato prodotto in *prime cure* in data 5.12.2025).

Rispetto a tale sopravvenienza contrattuale Tecnocall non ha formulato alcuna doglianza, come suo onere, con ricorso per motivi aggiunti, volto ad evidenziare l’insostenibilità del costo, avuto riguardo all’offerta economica, con la conseguenza che la relativa disanima non dovrà essere oggetto del procedimento di verifica di anomalia, da rinnovarsi da parte della stazione appaltante, secondo quanto innanzi evidenziato.

37. In conclusione gli appelli proposti da Sagres e da Acea vanno accolti, nei limiti innanzi indicati, con conseguente riforma della sentenza di

prime

cure nella parte in cui ha disposto l’esclusione *tout court* di Sagres, mentre

vanno respinto i motivi assorbiti *in prime cure* e riproposti in questa sede da

Tecnocall, ai sensi dell’art. 101, comma 2 c.p.a, e per l’effetto, in riforma

della sentenza appellata, il ricorso di *prime cure* va accolto limitatamente

all’annullamento dell’aggiudicazione ai fini del rinnovo del giudizio di

anomalia.

38. L’esito complessivo del contenzioso, accoglimento degli appelli, nel senso innanzi precisato, e per l’effetto limitato accoglimento del ricorso

di *prime cure*, costituisce motivo idoneo a giustificare la compensazione

delle spese di lite del doppio grado di giudizio tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, e previamente riuniti li accoglie, nei sensi di cui in motivazione, mentre respinge i motivi assorbiti, riproposti da Tecnocall S.r.l., e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie il ricorso di primo grado, annullando il provvedimento di aggiudicazione, ai soli fini della rinnovazione del procedimento di verifica dell'anomalia.

Compensa le spese di lite del doppio grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026

con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore