

DELIBERA N. 29 del 3 febbraio 2026

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata dalla società Croce Bianca Srl – Procedura accelerata per l'affidamento del servizio di trasporto infermi con ambulanza occorrente per il Polo Ospedaliero ASL Roma 4 – **Criterio di aggiudicazione:** offerta economicamente più vantaggiosa – **Importo a base di gara:** euro 7.502.830,00 – **CIG:** B952B94490 – **S.A.:** ASL Roma 4.

UPREC-PRE-0414-2025-S-PREC

Riferimenti normativi

Artt. 14 e 41, commi 13 e 14 del d.lgs. n. 36/2023

Parole chiave

Importo a base d'asta – Costo della manodopera – Modalità corrette di determinazione.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 3 febbraio 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 0149788 del 2.12.2025, con la quale la società Croce Bianca Srl chiede parere in ordine alla congruità dell'importo a base d'asta che non le consentirebbe di presentare offerta, in quanto, a suo giudizio, *«Il sinallagma contrattuale non è sostenibile laddove la base d'asta non è sufficiente a remunerare il costo della manodopera e tutti i costi legati al corretto espletamento del servizio richiesto dal bando, giacché si tratta di assicurare il servizio di trasporto infermi coordinato e continuativo per*



trasporti programmati e in emergenza urgenza, da assicurare nelle 24 ore per 365 giorni all'anno»;

CONSIDERATO, più specificamente, che a giudizio della società istante la base d'asta sarebbe incongrua per le motivazioni di seguito riportate:

- 1) Non corrispondenza tra il corrispettivo "a chiamata" e le obbligazioni previste che impongono di garantire il servizio 24 ore su 24, 7 giorni su 7 compresi i festivi con nr. 6 ambulanze disponibili entro un'ora dalla chiamata, compreso anche il tempo di percorrenza per giungere ai nosocomi di riferimento;*
- 2) Insufficienza dell'importo a base d'asta laddove suddividendola per ciascun servizio richiesto non copre i costi della manodopera, con speciale riguardo ai servizi da svolgere con medico e medico rianimatore;*
- 3) Insufficienza dell'importo posto a base d'asta per la copertura dei costi della manodopera secondo i criteri stabiliti dal bando laddove è richiesto di assicurare, **entro un'ora**, la presenza di personale, medico e medico rianimatore per i trasporti in urgenza h24 per 365 gg. anno. Infatti sono richieste quattro ambulanze CMR (centro mobile di rianimazione), delle quali due con medico per effettuare 600 trasporti annui e due con medico rianimatore per 400 trasporti annui. Altresì nota è la carenza a livello nazionale del personale medico e medico rianimatore, pensare di sottopagarli per rientrare in una base d'asta iniqua è un'ipotesi non attuabile nella realtà;*
- 4) Insufficienza dell'importo posto a base d'asta laddove non è stato previsto il costo del coordinatore;*
- 5) Insufficienza dell'importo posto a base d'asta laddove non è stato previsto il costo operativa direzionale di tutto il servizio.*
- 6) Insufficienza dell'importo a base d' ambulanze richieste così come la loro manutenzione ordinaria e straordinaria.*

CONSIDERATO che la Stazione appaltante respinge le contestazioni della società istante sostenendo la piena congruità della base d'asta e, dunque, la legittimità e correttezza dei calcoli effettuati per addivenire all'individuazione del costo della manodopera necessaria all'adempimento dei servizi richiesti;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato in data 10.12.2025;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

CONSIDERATO quanto precisato, in via generale, dall'Autorità con la Delibera n. 116 del 6 marzo 2024 in merito ai limiti del sindacato sulla determinazione della base d'asta da parte delle Stazioni appaltanti [*«la misura del prezzo a base d'asta non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche, sulla quale è possibile il solo sindacato estrinseco, ovvero limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento, non potendo il Giudice (o l'Autorità) giungere alla determinazione del prezzo congruo»*] e in relazione alle corrette modalità di calcolo della stessa [*«la base d'asta non corrisponde necessariamente al prezzo di mercato e, tuttavia, è necessario che la sua determinazione sia effettuata dalla stazione appaltante facendo riferimento a criteri verificabili e acquisendo attendibili elementi di conoscenza, al fine di scongiurare il rischio di una base d'asta arbitraria perché manifestamente sproporzionata, con conseguente alterazione della concorrenza»*], che qui deve intendersi integralmente richiamato;



RILEVATO che la procedura di gara in oggetto concerne l'affidamento del servizio di trasporto infermi con ambulanza fra strutture dell'ASL Roma 4, nonché verso altre strutture sanitarie regionali, extraregionali o per eventuali trasferimenti in strutture protette e che per la corretta gestione di tale servizio è altresì richiesta la messa a disposizione di una centrale operativa e di un parco di autoambulanze con dotazioni strumentali e di personale secondo le vigenti disposizioni di legge e le specifiche richieste della Stazione appaltante esplicitate nella documentazione di gara, nonché di una piattaforma per veicolare e tracciare le richieste di trasporto e di un referente generale del servizio;

CONSIDERATO che dai calcoli sviluppati dalla società istante sulla base del numero complessivo di operatori sanitari e medici richiesti per l'esecuzione del servizio con riferimento all'ambulanza a chiamata desumibile dal Capitolato tecnico il costo della sola manodopera ammonterebbe ad euro 7.387.395,20, cui si dovrebbe aggiungere il costo del servizio relativo alle ambulanze a presidio per h12/giorno, che corrisponderebbe – sempre secondo le valutazioni prospettate dalla società istante – all'importo a base d'asta, è agevole concludere che quest'ultimo – per essere ritenuto congruo secondo la pretesa attorea – dovrebbe essere pari almeno ad euro 14/15.000.000,00 (e difatti Croce Bianca, nelle proprie memorie, a prova della fondatezza di quanto sostenuto fa riferimento ad una gara per l'affidamento di un servizio asseritamente analogo, indetta dalla ASL Roma 5 nel 2023 con una base d'asta pari ad euro 13.000.000,00);

RILEVATO, in relazione al calcolo del costo orario del personale, che, pur emergendo delle discrasie tra i costi orari di riferimento applicati per il computo complessivo dalla parte istante e quelli applicati per l'individuazione dell'importo a base di gara da parte della Stazione appaltante, esse possono considerarsi tendenzialmente compensate nella media dei valori maggiori e minori differentemente attribuiti alle specifiche categorie di personale richiesti per il servizio in oggetto dall'Amministrazione e da Croce Bianca (*i.e.*: la Stazione appaltante ha considerato un costo di euro 85/h per i medici in generale, mentre Croce Bianca ha calcolato euro 40/h per i medici specialisti in urgenza/emergenza ed euro 100/h per i medici rianimatori; per gli autisti la S.A. ha calcolato euro 20,50/h a fronte di euro 23,69/h di Croce Bianca, mentre per gli infermieri il raffronto è rispettivamente di euro 28,50/h a 27,52/h), cosicché occorre appuntare l'analisi piuttosto sul computo orario complessivo pro-capite per ogni lavoratore coinvolto e sulle effettive modalità di calcolo in ragione della tipologia specifica di servizi richiesti;

CONSIDERATO, sotto quest'ultimo profilo, che nell'appalto in esame vengono in rilievo due differenti tipologie di prestazioni, ossia il servizio di ambulanza con stazionamento diurno h12 (mezzo di tipo B, ovvero trasporto di base con solo autista e infermiere) e il servizio d'urgenza a chiamata entro 1 ora (mezzo di tipo A-CMR, ovvero centro mobile con autista, infermiere e medico/medico rianimatore) e che unicamente per il primo tipo di servizio è formalmente previsto che vengano dedicate in via esclusiva per 12 ore giornaliere (diurne) due ambulanze (ovvero una per il P.O. San Paolo di Civitavecchia e una per il P.O. Padre Pio di Bracciano), mentre per il servizio d'urgenza viene richiesto all'affidatario di garantire l'intervento nel tempo limite massimo di 60 minuti dalla chiamata;

RITENUTO, in base alle considerazioni sopra espresse, che, sebbene apparentemente i costi relativi al servizio di trasporto a chiamata potrebbero essere calcolati diversamente da quelli del servizio con stazionamento diurno h12 in base alla considerazione che a differenza



di quest'ultimo la prima tipologia di servizio consentirebbe all'operatore economico affidatario di ripartire i mezzi e il personale e, conseguentemente, i relativi costi, tra varie commesse, dall'esame delle prestazioni richieste dalla *lex specialis* di gara emerge che sarebbe di fatto impossibile o estremamente difficile e rischioso ai fini dell'esatto adempimento della commessa rispondere alla "chiamata", garantendo l'arrivo del mezzo di soccorso entro i 60 minuti previsti (per coprire una distanza di circa 50 km tra i due Poli Ospedalieri interessati), con una organizzazione dell'attività di azienda che non preveda delle ambulanze e correlativo personale specificamente richiesto dedicato in via esclusiva all'esecuzione di tale servizio (considerando anche la circostanza, non irrilevante, che il sopra indicato tempo di percorrenza è il massimo ammissibile e rispetto al quale, però, l'Amministrazione ha previsto l'attribuzione fino a 10 punti per una "offerta migliorativa" come uno dei criteri nell'ambito della valutazione dell'offerta tecnica secondo la seguente tabella: 1) Entro 1 ora: 0 punti; 2) Entro 50 minuti: 3 punti; 3) Entro 40 minuti: 7 punti; 4) Entro 30 minuti: 10 punti);

RITENUTO, dunque, che, per la corretta esecuzione del servizio effettivamente richiesto dalla Stazione appaltante, può ragionevolmente sostenersi che solo attraverso la disponibilità continuativa dei mezzi e del personale necessario ad eseguire gli interventi ordinari ed urgenti, l'appaltatore può garantire la corretta esecuzione dell'appalto, senza peraltro incorrere nel rischio di vedersi applicate delle penali e che, dunque, se questa è la necessità da soddisfare non appaiono incongruenti i calcoli del costo del lavoro effettuati dalla società istante sulla base dei dati che si possono rinvenire nel Capitolato speciale d'appalto, mentre, d'altra parte, appaiono correlativamente troppo generiche e prive di accurato riscontro probatorio le modalità attraverso le quali l'Amministrazione committente è pervenuta all'individuazione dei costi della manodopera dichiarati e posti alla base del calcolo complessivo dell'importo a base di gara (non si comprende, a solo titolo d'esempio, come si sia pervenuti al calcolo delle 525.600 ore/uomo complessive sulla base delle quali – per quanto riferito dalla Stazione appaltante nelle memorie – sarebbe stato calcolato il suddetto costo complessivo del lavoro);

RITENUTO che medesimo discorso può estendersi alla contestazione relativa all'insufficienza della base d'asta in considerazione del costo della manutenzione ordinaria e straordinaria dei mezzi messi a disposizione per l'esecuzione del servizio in esame, in merito al costo del referente/coordinatore, della centrale operativa e della "piattaforma dedicata", per i quali non emergono né dalla documentazione di gara, né dalle memorie controdeduttive elementi utili per valutare le modalità con le quali ne sono stati considerati e calcolati i relativi costi da tener presente per la definizione dell'importo complessivo a base di gara;

RITENUTO, tutto ciò considerato, che il valore complessivo della base d'asta non appare congruo e proporzionato rispetto all'effettivo servizio richiesto e ritenuto, soprattutto, che la corretta individuazione dell'importo di gara è funzionale alla selezione di operatori economici seri e competenti, che garantiscano un'offerta altrettanto seria e il corretto adempimento delle prestazioni contrattuali e che, ancorché siano comprensibili le ragioni che inducono spesso le Amministrazioni committenti ad operare una severa riduzione dei costi per evidenti motivi di equilibrio di bilancio, nondimeno una eccessiva contrazione della spesa espone ad una alta probabilità di inadempimento contrattuale con conseguente possibile contenzioso, con inevitabili effetti negativi, anche di tipo economico, sulla Stazione appaltante e sulla intera collettività (v., *ex multis*, in ragione delle medesime questioni trattate, i pareri di cui alle Delibere Anac n. 420 del 18 settembre 2024 e n. 49 del 19 febbraio 2025),

il Consiglio

ritiene, per tutte le motivazioni che precedono e limitatamente ai profili di merito oggetto di trattazione, che l'operato della Stazione appaltante in tema di determinazione della base d'asta e del costo della manodopera è viziato da una incompleta e carente istruttoria, difettando, in particolare, una coerenza complessiva tra le prestazioni contrattuali richieste, descritte negli atti di gara, e le modalità di remunerazione del servizio stesso. Conseguentemente, la Stazione appaltante è tenuta ad annullare in autotutela gli atti di gara e a procedere ad una corretta stima di tutti i costi connessi all'esatta esecuzione del servizio, così come richiesto nel Capitolato speciale d'appalto.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1 del Codice, qualora la Stazione appaltante non intendesse conformarsi al parere dovrà comunicare, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni, dando evidenza dei calcoli effettuati ai fini della stima dei costi della manodopera, alle parti interessate e all'Autorità, che potrà proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 7 febbraio 2026

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente