



DELIBERA N. 143

4 aprile 2023

Oggetto

Istanza presentata da LA PULITA & SERVICE S.C.A R.L. - Procedura aperta per il servizio di pulizia e piccole manutenzioni per anni 3 con opzione di rinnovo per ulteriori anni 2 (Comune di Vallerano) - CIG: 9512271E57. Importo a base di gara euro: 99.000,00. Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa. S.A.: Provincia di Viterbo in qualità di Stazione Unica Appaltante

UPREC-PRE 466/2023/S/PREC

Riferimenti normativi

Articolo 23, co. 16 del d.lgs. 50/2016

Parole chiave

appalto pubblico – servizi – bando – contenuto – costi della manodopera – tabelle ministeriali – stima dell'importo posto a base di gara.

Massima

appalto pubblico – servizi – bando – contenuto – costi della manodopera – tabelle ministeriali – stima dell'importo posto a base di gara.

Non appare plausibile che la stazione appaltante, nella definizione dell'importo a base di gara, indichi relativamente ai costi della manodopera, degli importi inferiori rispetto alle tabelle ministeriali così inducendo i concorrenti a dover proporre le proprie offerte entro i suddetti parametri/importi.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 4 aprile 2023

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 11462 del 9.2.2023 con la quale la La Pulita & Service s.c.a.r.l. ha chiesto alla scrivente Autorità di voler esprimere un parere di precontenzioso relativamente ad alcuni profili inerenti la congruità dell'importo posto a base della Procedura aperta per il servizio di pulizia e piccole manutenzioni per anni 3 con opzione di rinnovo per ulteriori anni 2 indetta dalla Provincia di Viterbo per conto del Comune di Vallerano;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato con nota prot. n. 13930 del 17.2.2023;

VISTA la documentazione in atti e le memorie presentate dalle parti;

CONSIDERATO che la questione controversa sottoposta all'Autorità verte sulla congruità dell'importo tenuto conto che la stazione appaltante secondo quanto precisato nella FAQ n. 2 risposta n. 12 ha applicato il CCNL CISAL sulla cui base viene ottenuto il valore medio orario di € 15,00;

PRESO ATTO altresì che il monte ore complessivo è pari a 6600 ore (derivanti dalla durata di 36 mesi + 24 mesi + 6 per un monte ore annuo di 1200), l'importo posto a base di gara è stato calcolato in 99.000 € compresi gli oneri per la sicurezza, ai sensi dell'art. 2 del Capitolato Speciale di appalto;

PRESO ATTO che come rappresentato dall'o.e. istante ai sensi della vigente tabella recante "costo medio orario del personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, disinfestazione, servizi integrati/multiservizi" del luglio 2022, pubblicata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con riferimento alla Provincia di Viterbo il costo medio orario è superiore a quello indicato dalla Stazione appaltante secondo cui si sarebbe fatto riferimento al CCNL CISAL;

RILEVATO inoltre che la Stazione appaltante nelle memorie ha precisato che il costo della manodopera è stato calcolato sulla base del "CCNL per le pulizie e il CCNL servizi ausiliari integrati firmato anche dalla CISAL che è il contratto applicato all'uscente" da cui discende che "per un operaio di II livello si arriva ad un costo complessivo della manodopera intorno ai 10,00 €/h. Pertanto si ritiene che la base d'asta di Euro 15,00 possa essere considerata congrua tale da contenere il costo della manodopera, le spese amministrative, il materiale delle pulizie e naturalmente l'aggio della ditta"

CONSIDERATO che la disciplina di riferimento per le questioni all'esame è contenuta: a) nell'art. 23, comma 16, del d.lgs. 50/2016, che impone alla stazione appaltante, in sede di progettazione degli appalti di lavori e servizi, di individuare nei documenti di gara i costi della manodopera, sulla base delle tabelle ministeriali che determinano annualmente il costo del lavoro; b) nel successivo art. 95, comma 10, come integrato dal d.lgs. 56/2017, il quale prevede che nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali per la sicurezza, ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a);

RILEVATO che ai sensi del sopra citato art. 23, co. 16 "Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione. Per i contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato sulla base dei prezzi regionali aggiornati annualmente. Tali prezzi cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo, per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. In caso di inadempienza da parte delle Regioni, i prezzi sono aggiornati, entro i successivi trenta giorni, dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sentite le Regioni interessate. Fino all'adozione delle tabelle di cui al presente comma, si applica l'articolo 216, comma 4. Nei contratti di lavori e servizi la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individua nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera sulla base di quanto previsto nel presente comma. I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso";

RILEVATO che la norma di cui all'art. 95, comma 10, d.lgs. 50/2016 e s.mi. si propone di assicurare, tramite l'esternazione della percentuale dei costi della manodopera, la vincolatività di essi per l'operatore economico e al contempo la possibilità di valutarne la congruità, prima dell'aggiudicazione dell'appalto.

Tali costi, variabili in funzione di molteplici fattori complessivamente dipendenti dall'organizzazione aziendale dell'appaltatore, possono legittimamente non coincidere con quelli richiamati nell'art. 23, comma 16, del codice dei contratti. Infatti, la stima dei costi della manodopera effettuata dalla stazione appaltante, secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato, non costituisce un parametro assoluto di valutazione della congruità dell'offerta, per cui un eventuale scostamento da essi, specie se limitato, non determina automaticamente un giudizio di anomalia, cui consegue l'esclusione immediata dell'offerta (deliberazione ANAC n. 1092 del 26 ottobre 2016);

CONSIDERATO quanto precisato ribadito dal TAR Lazio con sentenza del 28.11.2019, n. 13665 laddove si statuisce che "le tabelle ministeriali di cui all'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50/2016, evocate ai fini delle giustificazioni da rendere in sede di verifica dell'anomalia dall'art. 97, comma 5, lett. d), del medesimo decreto, esprimono soltanto il costo medio della manodopera quale parametro di riferimento né assoluto né inderogabile e che, svolgendo esso una funzione meramente indicativa, suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali evidenziando una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità dei costi inferiori, è ben possibile discostarsi da tali valori, in sede di giustificazioni dell'anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa (ex multis, T.A.R. Lazio – Roma, Sez. I, 30 dicembre 2016, n. 12873)", ove "l'unico valore non modificabile è costituito invece dai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate, secondo quanto stabilito dall'art. 97, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 50/2016";

RILEVATO che il quadro normativo di riferimento impone alle stazioni appaltanti, al fine di determinare l'importo a base d'asta, d'individuare nei documenti di gara il costo della manodopera, determinato in base alle tabelle ministeriali onde consentire ai concorrenti di poter formulare la propria offerta in maniera puntuale, congrua e coerente anche con la propria attività di impresa;

RITENUTO, pertanto, che come osservato in precedenza dalla scrivente Autorità (cfr. delibera n. 745 del 30.9.2020) se da un lato è possibile che l'o.e. concorrente possa formulare la propria offerta anche discostandosi dalle tabelle ministeriali sulla base della propria organizzazione aziendale, viceversa non appare plausibile che la stazione appaltante, nella definizione dell'importo a base di gara, indichi relativamente ai costi della manodopera, degli importi inferiori rispetto alle tabelle ministeriali così inducendo i concorrenti a dover proporre le proprie offerte entro i suddetti parametri/importi;

Il Consiglio

Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che l'operato della stazione appaltante non sia conforme alla normativa di settore nel caso in cui la lex specialis di gara indichi una stima del costo del personale inferiore ai minimi tabellari che non consente di formulare una offerta congrua, competitiva e coerente.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 12 aprile 2023
Il Segretario Laura Mascali

Atto firmato digitalmente