



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 943 DEL 13 settembre 2017

OGGETTO: Istanza congiunta di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs.50/2016 presentata da ASB Global Care Service e dal Comune di Minervino Murge – Servizio annuale pulitura immobili comunali – Importo a base di gara: euro 43.350, 51 - S.A.: Comune di Minervino Murge

PREC 266/17/S

Giudizio di congruità dell’offerta – valutazione tecnico-discrezionale – costo del lavoro

Le valutazioni dell’Amministrazione in ordine agli elementi e alla congruità della offerta sono espressione di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale.

L’offerta può discostarsi dai dati numerici delle tabelle ministeriali purché il divario non sia eccessivo e vengano salvaguardate le retribuzioni dei lavoratori così come stabilito in sede di contrattazione collettiva.

Articolo 97, d.lgs. n. 50/2016

Il Consiglio

VISTA l’istanza congiunta prot. n. 87295 del 3 luglio 2017 presentata da ASB Global Care Service e dal Comune di Minervino Murge, nella quale gli istanti hanno rappresentato la contestazione mossa da ASB Global Care Service, seconda graduata nella gara in epigrafe, avverso l’aggiudicazione in favore dell’impresa Minervalux Servizi s.c.a r.l., avvenuta a seguito del subprocedimento di verifica delle giustificazioni dell’anomalia dell’offerta;

VISTE le doglianze fatte valere da ASB Global Care Service, secondo la quale Minervalux Servizi s.c.a r.l. avrebbe proposto un’offerta in spregio degli obblighi contributivi minimi avendo indicato nella propria offerta l’utilizzo di n. 1 unità lavorativa di primo livello e n. 1 unità operativa di secondo livello, ad un costo orario, rispettivamente di euro 9,33 e 10,36, che risulta essere inferiore sia al costo orario riportato nella Tabella del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per i lavoratori delle cooperative nel settore sociosanitario che a quello riportato nella Tabella ministeriale per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, servizi integrati e Multiservizi;

VISTO che Minervalux Servizi s.c.a r.l. ha rappresentato di avere determinato il costo della manodopera tenendo conto della Tabella ministeriale in vigore per il personale dipendente da



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

imprese esercenti servizi di pulizia e servizi e del limite minimo di retribuzione giornaliera di cui alla Circolare INPS n. 19 del 31 gennaio 2017 e di avere evidenziato, nel prospetto giustificativo presentato alla stazione appaltante nell'ambito del subprocedimento di valutazioni della giustificazioni dell'anomalia in data 4 aprile 2017, il costo orario di lavoro sulle effettive ore lavorate nel corso dell'anno (pari a 2.076 h);

VISTO quanto rappresentato dalla stazione appaltante in ordine alle giustificazioni presentate da Minervalux Servizi s.c.a r.l. consistenti nella possibilità di eliminare alcune voci costituenti il costo medio orario in funzione dell'anzianità di costituzione della società e del numero di ore di lavoro prestate, come previsto dal CCNL per il personale di imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati del 31 maggio 2011 (disapplicazione dell'anzianità forfettaria di settore per i primi quattro anni di anzianità e possibilità di non calcolare la 13a e 14a mensilità in caso di lavoro inferiore a quindici giorni per mese);

VISTI i quesiti posti dagli istanti riguardanti la correttezza del riferimento alle Tabelle Ministeriali allegate al D.M. 10 giugno 2013 Ministero lavoro e politiche sociali, contenente i costi medi orari per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, disinfestazione e servizi integrati/multiservizi, categoria operai, riferito al mese di luglio 2013 e delle detrazioni operate da Minervalux Servizi s.c.a r.l. sulle voci costituenti la tabella ministeriale di riferimento, alla luce delle prerogative concesse alle aziende di recente costituzione dal CCNL per il personale dipendente dalle imprese di pulizia sottoscritto in data 31 maggio 2011;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 19 luglio 2017;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO che, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza e dell'Autorità, le valutazioni dell'Amministrazione in ordine agli elementi e alla congruità della offerta sono espressione di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale, e possono essere sindacate solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto (Consiglio di Stato, sez. V, 30 marzo 2017, n. 1465; in tal senso, anche parere n. 84 del 10 aprile 2014, delibera n. 438 del 27 aprile 2017 e delibera n. 488 del 3 maggio 2017);

CONSIDERATO, altresì, che la *ratio* del sub procedimento di verifica dell'anomalia è quella di accertare la serietà, la sostenibilità e la sostanziale affidabilità della proposta contrattuale, in maniera da evitare che l'appalto sia aggiudicato a prezzi eccessivamente bassi, tali da non



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

garantire la qualità e la regolarità dell'esecuzione del contratto oggetto di affidamento e che, per tale ragione, come evidenziato dalla giurisprudenza, in linea di principio il procedimento di verifica di anomalia è avulso da ogni formalismo, essendo improntato alla massima collaborazione tra l'amministrazione appaltante e l'offerente, quale mezzo indispensabile per l'effettiva instaurazione del contraddittorio ed il concreto apprezzamento dell'adeguatezza dell'offerta (Tar Lazio, sez. I ter, 30 dicembre 2016, n. 9182

CONSIDERATO inoltre che, con specifico riferimento alle giustificazioni relative alle voci di costo, è stato altresì specificato che un'offerta non può ritenersi anomala ed essere esclusa da una gara per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato calcolato secondo valori inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 1465 del 30 marzo 2017);

CONSIDERATO, ancora, che con riferimento alle tabelle ministeriali, la giurisprudenza ha precisato che, esse stabiliscono il costo medio orario del lavoro, cosa ben diversa dal trattamento minimo salariale stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva, al quale solo si riferisce la previsione d'inderogabilità di cui all'articolo 97, comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 e all'articolo 87, comma 3, d. lgs. n. 163/2006" (cfr. TAR Puglia Lecce Sez. II, Sentenza del 17 marzo 2017, n. 443). Conseguentemente, sulla base di tali considerazioni, la giurisprudenza è giunta così ad affermare, con orientamento non solo consolidato ma di perdurante valore anche sotto la vigenza del nuovo codice appalti, «*che i costi medi della manodopera, indicati nelle tabelle ministeriali, non assumono valore di parametro assoluto ed inderogabile, ma svolgono una funzione indicativa, suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali evidenzianti una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità di costi inferiori*». Esprimendo solo una funzione di parametro di riferimento è allora possibile discostarsi da tali costi, in sede di giustificazioni dell'anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa (cfr. TAR Roma, sez. II, 05 agosto 2016, n. 9182; TAR Roma, 30 dicembre 2016 n. 12873; delibera n. 488/2017 citata);

CONSIDERATO, dunque, che se le tabelle ministeriali esprimono un costo del lavoro medio, ricostruito su basi statistiche, e non rappresentano un limite inderogabile per gli operatori economici partecipanti a procedure di affidamento di contratti pubblici, ma configurano solo un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, lo scostamento da esse, specie se di lieve entità, non legittima, di per sé, un giudizio di anomalia (cfr. da ultimo, Consiglio di Stato, sez. V, 6 febbraio 2017, n. 501; delibera n. 488/2017), potendo una possibile differenza del costo del



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

lavoro essere concretamente giustificata dalle diverse particolari situazioni aziendali e territoriali e dalla capacità organizzativa dell'impresa che possono rendere possibile, in determinati contesti particolarmente virtuosi, anche una riduzione dei costi del lavoro, tenuto conto degli aspetti che riguardano le singole imprese (diverse per natura, caratteristiche, agevolazioni e sgravi fiscali ottenibili) e delle possibili economie che le singole imprese possono conseguire, anche con riferimento al costo del lavoro;

CONSIDERATO, infine, che un'offerta non può ritenersi anomala ed essere esclusa da una gara, per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato calcolato secondo valori inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata (Consiglio di Stato, sez. III, 2 luglio 2015, n. 3329; 9 dicembre 2015, n. 5597; ANAC, delibera n. 488/2017, citata).

In base a quanto sopra considerato,

Il Consiglio

- ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che spetti all'Amministrazione procedere alla valutazione degli elementi e della congruità della offerta, quale espressione di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale, nel rispetto dei principi generali in materia elaborati dalla giurisprudenza e dall'Autorità e che, in ogni caso, l'offerta possa discostarsi dai dati numerici delle tabelle ministeriali purché il divario non sia eccessivo e vengano salvaguardate le retribuzioni dei lavoratori così come stabilito in sede di contrattazione collettiva.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 settembre 2017

Il segretario Rosetta Greco