



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 40 del 15 gennaio 2020

OGGETTO: Istanza congiunta (per adesione successiva) di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs.50/2016 presentata da Numi S.r.l./ Comune di Altamura – Lavori di ristrutturazione e risanamento conservativo di gruppi di loculi da “H” a “R” e realizzazione di nuovi colombari nel cimitero comunale – Importo a base di gara: euro 655.050,23 - S.A.: Comune di Altamura

PREC 210/19/S

Articoli 95, comma 10, 97, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 50/2016

Verifica del costo della manodopera – riduzione dei tempi di esecuzione delle lavorazioni – rispetto dei minimi retributivi di cui alle tabelle ministeriali – inidoneità a giustificare il costo complessivo della manodopera

La verifica della congruità del costo della manodopera è estesa a tutti i fattori che concorrono al calcolo del costo complessivo offerto, che devono risultare giustificati e sostenibili, e può limitarsi alla verifica del rispetto delle tabelle ministeriali solo se le altre variabili risultano immutate rispetto alle stime effettuate in sede di predisposizione della documentazione a base di gara. Nel caso in cui il monte ore di alcune lavorazioni risulti ridotto in modo significativo rispetto alle stime dell'amministrazione, l'aggiudicatario ha l'onere di indicare alla stazione appaltante gli strumenti concreti (particolari metodologie di esecuzione o altri accorgimenti) di cui intende avvalersi e che possono giustificare una simile contrazione dei tempi di lavorazione.

Rilevato in fatto

Con istanza acquisita al prot. n. 91764 del 15 novembre 2019, l'operatore economico Numi S.r.l. ha contestato l'esito della verifica del costo della manodopera (e la conseguente aggiudicazione), effettuata dalla stazione appaltante nei confronti dell'operatore economico primo classificato Ferrarese Costruzioni S.r.l. In particolare, l'istante ha evidenziato come la stazione appaltante si sia limitata a prendere atto della dichiarazione dell'operatore economico del rispetto dei livelli retributivi previsti dalle tabelle ministeriali senza approfondire la sostenibilità dell'offerta a fronte della significativa riduzione dei tempi di esecuzione di alcune lavorazioni rispetto a quelli stimati nella documentazione a base di gara.

Ad avviso dell'istante, la verifica del costo della manodopera dovrebbe essere condotta valutando i due fattori che concorrono alla determinazione del costo complessivo della manodopera (i livelli salariali applicati e i tempi di esecuzione delle singole lavorazioni) in concreto, ovvero, in caso di riduzione dei tempi, attraverso l'analisi degli strumenti (attrezzature, tecniche peculiari o altri specifici accorgimenti) di cui l'operatore economico intende avvalersi, e che ha l'onere di indicare, per abbreviare i tempi di realizzazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

A seguito dell'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 95780 del 28 novembre 2019, la stazione appaltante ha dichiarato di aderire alla istanza di parere presentata da Numi S.r.l. (modulo di adesione acquisito al prot. n. 95985 del 29 novembre 2019).

L'aggiudicatario ha affidato la propria replica alla memoria acquisita al prot. n. 96968 del 3 dicembre 2019, nella quale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità dell'istanza per assenza di una questione controversa insorta tra le parti - la lagnanza sarebbe pervenuta solo dall'operatore economico mentre la stazione appaltante, nonostante l'invito ad annullare in autotutela l'aggiudicazione, sarebbe rimasta silente senza opporre la propria posizione - e la sua improcedibilità, stante la sopravvenuta insindacabilità dell'aggiudicazione a favore di Ferrarese Costruzioni S.r.l. (non impugnata nel decadenziale termine di legge). Nel merito, l'aggiudicatario ha evidenziato come la verifica della congruità del costo della manodopera ai sensi del combinato disposto degli artt. 95, comma 10 e 97, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 50/2016 si distingue ontologicamente dalla verifica di congruità dell'offerta, dovendo essere condotta comunque, prima dell'aggiudicazione, nei confronti di tutte le offerte prime graduate, con riferimento esclusivamente alla congruità del costo della manodopera (e non dell'offerta nel suo complesso). Inoltre, ad avviso dell'aggiudicatario, la circostanza che, nel caso in esame, il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso, esclude che il tempo di esecuzione abbia formato oggetto di specifica offerta da parte dei concorrenti e che, dunque, possa essere oggetto di sindacato da parte della stazione appaltante, venendo in rilievo solo la componente economica del ribasso.

Ritenuto in diritto

L'istanza è ammissibile e procedibile, per le ragioni di seguito rappresentate.

L'esistenza di una questione controversa tra la stazione appaltante e la seconda classificata Numi S.r.l. è plasticamente rappresentata dalla dichiarazione di adesione all'istanza di parere di precontenzioso della stazione appaltante, la quale, in tal modo, ha certificato di essere titolare di una posizione contrastante con quella dell'operatore economico istante e ha scelto di rimettersi all'Anac per la composizione del conflitto.

Inoltre, l'istanza è stata presentata prima che l'aggiudicazione (comunicata alle imprese in data 17 ottobre 2019) divenisse inoppugnabile e dunque non incorre nella causa di inammissibilità di cui all'art. 7, comma 1, lett. c) del Regolamento di precontenzioso del 9 gennaio 2019, ai sensi del quale «Non sono ammissibili le istanze dirette a far valere l'illegittimità di un atto della procedura di gara autonomamente impugnabile rispetto al quale siano decorsi i termini di impugnazione in sede giurisdizionale». La sopravvenuta insindacabilità in sede giurisdizionale dell'aggiudicazione non rileva, dovendosi guardare, ai fini dell'ammissibilità dell'istanza, al momento di presentazione della stessa.

Nel merito, si rileva che l'operatore economico Ferrarese Costruzioni S.r.l. ha formulato un'offerta di 441.615,21 euro, di cui 180.000,00 euro per la manodopera (rispetto alla base d'asta pari a 655.050,23 euro, di cui 255.980,59 euro per la manodopera), corrispondente a un ribasso percentuale del 32,583 % e si è classificato al primo posto della graduatoria al netto delle offerte anormalmente basse (soglia di anomalia pari a 38,3415% di ribasso).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

La stazione appaltante ha avviato la verifica di cui all'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/2016. Ha inizialmente rappresentato all'impresa di avere proceduto alla verifica delle schede di analisi dei prezzi offerti limitatamente al costo della manodopera, nonostante la documentazione prodotta non recasse alcuna analisi in questo senso, «riscontrando che i tempi di esecuzione di varie lavorazioni risultano esigui per la tipologia delle stesse» e ha invitato Ferrarese Costruzioni S.r.l. a trasmettere «puntuale giustificazione dei costi della manodopera dichiarati in sede di offerta» (nota del 10 settembre 2019). Nel successivo verbale di valutazione delle giustificazioni dell'offerta (del 18 settembre 2019), constatata l'applicazione delle tabelle ministeriali, la Commissione ha certificato l'ottemperanza a quanto richiesto ai sensi dell'art. 95, comma 10, «fermo restando la perplessità circa i tempi di esecuzione di alcune lavorazioni».

La previsione dell'art. 95, comma 10, in combinato disposto con l'art. 97, comma 5, lett. d), è volta a garantire che negli appalti pubblici il lavoro sia adeguatamente remunerato.

Al fine di consentire la verifica da parte dell'amministrazione, l'operatore economico è tenuto ad indicare il costo complessivo della manodopera (cfr. Relazione illustrativa Bando-tipo n. 1), calcolato tenendo conto delle tariffe professionali (avuto come parametro di riferimento le tabelle ministeriali) e del monte ore stimato per l'esecuzione dell'appalto, a sua volta dipendente dalla quantità di risorse, dal livello di inquadramento e dal tempo di utilizzo delle stesse.

Nel caso in esame, correttamente, Ferrarese Costruzioni S.r.l., nel documento "Analisi prezzi", ha stimato, per ogni lavorazione, il numero di risorse da impiegare, indicando, per ciascuna, il livello di inquadramento e la "quantità", ovvero il tempo di lavorazione, espresso in ore o frazioni di ore, ottenendo il costo complessivo del lavoro, per unità di misura, di ogni tipologia di lavorazione.

Ne consegue che la verifica della congruità del costo della manodopera è estesa a tutti i fattori che concorrono al calcolo del costo complessivo, che devono risultare giustificati e sostenibili, e può limitarsi alla verifica del rispetto delle tabelle ministeriali solo se le altre variabili risultano immutate rispetto alle stime effettuate in sede di predisposizione della documentazione a base di gara.

Nel caso di specie, il monte ore di alcune lavorazioni risulta ridotto rispetto alle stime dell'amministrazione, in modo apparentemente significativo, e l'aggiudicatario non ha indicato alla stazione appaltante gli strumenti concreti (particolari metodologie di esecuzione o altri accorgimenti) di cui intende avvalersi e che possono giustificare una simile contrazione delle tempistiche, tanto da indurre la stazione appaltante ad esprimere perplessità sulla questione anche nel verbale in cui viene sancito il rispetto delle tabelle ministeriali.

Pertanto, Ferrarese Costruzioni S.r.l., pur avendo giustificato il rispetto dei minimi salariali, non può ritenersi avere giustificato il costo della manodopera dichiarato in sede di offerta (Cfr., in termini, TAR Lombardia, 13 marzo 2019, n. 544). Va da sé che la sensibile riduzione dei tempi di esecuzione di alcune lavorazioni, se non opportunamente supportata da concrete soluzioni/metodologie esecutive, determina il plausibile rischio che le risorse ricevano, nei fatti, una retribuzione inferiore a quella delle tabelle ministeriali, perché rapportata ad un numero di ore effettivamente lavorate superiore a quelle stimate e offerte.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

A chiusura, occorre altresì considerare che la mancata giustificazione dei tempi ridotti di esecuzione si ripercuote sulla sostenibilità dell'offerta nel suo complesso, che l'amministrazione può in ogni caso valutare, indipendentemente dal calcolo della soglia di anomalia, a fronte di elementi specifici che ne mettano in dubbio la congruità (art. 97, comma 6, d.lgs. n. 50/2016).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte,

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione,

- stante la significativa riduzione dei tempi di esecuzione di alcune lavorazioni, inidonea a giustificare il costo della manodopera stimato nell'offerta la sola dichiarazione del rispetto dei livelli retributivi minimi di cui alle tabelle ministeriali.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 30 gennaio 2020

Il Segretario, Rosetta Greco