



DELIBERA N. 326

12 luglio 2023.

Oggetto

Istanza presentata dalla New Group Infrastrutture S.r.l. - Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara (ROMA - Caserma Rossetti - Lavori di ripristino funzionalità strutturale fabbricati 706 e 707.Gara 19/2023 - RdO n. 33483101 pubblicata sul MePA in data 15/03/2023). Importo a base di gara euro: 4.926.825,11, al lordo degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso. Criterio di aggiudicazione: minor prezzo. S.A.: Ministero della Difesa - 8° Reparto Infrastrutture, in persona del Ministro p.t.

UPREC-PRE 629/2023/L/PREC

Riferimenti normativi

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

Articolo 95, co. 10 del d.lgs. 50/2016

Articolo 97, co. 5 del d.lgs. 50/2016

Parole chiave

Appalto pubblico – Lavori – Scelta del contraente – Requisiti – Gara – Verifica di congruità – costi della manodopera

Massima

Appalto pubblico – Lavori – Scelta del contraente – Requisiti – Gara – Verifica di congruità – costi della manodopera

In sede di verifica di anomalia dell'offerta, la difformità del costo del lavoro da quello indicato nelle tabelle ministeriali non è profilo dirimente per trarne la conclusione dell'incongruità dell'offerta, poiché le tabelle costituiscono un mero parametro di valutazione della congruità. Sono, infatti, consentiti scostamenti dalle voci di costo ivi riassunte e spetta alla stazione appaltante valutare se si tratti di scostamenti talmente significativi e, comunque, del tutto ingiustificati, da poter compromettere la complessiva affidabilità dell'offerta ed indurre, senza meno, ad un giudizio di anomalia della stessa. Le tabelle ministeriali, infatti, indicano esclusivamente il "costo medio orario" del lavoro elaborato su basi



statistiche; esse, dunque, non sono un limite inderogabile per gli operatori economici perché è ben possibile che il costo "proprio" del singolo operatore economico sia diverso dal costo medio.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza 12 luglio 2023

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 46735 del 15.6.2023 con la quale l'o.e. New Group Infrastrutture s.r.l. ha chiesto alla scrivente Autorità di voler esprimere un parere di precontenzioso relativamente ad alcuni profili inerenti la propria esclusione dalla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara "ROMA - Caserma Rossetti - Lavori di ripristino funzionalità strutturale fabbricati 706 e 707.Gara 19/2023 - RdO n. 33483101 pubblicata sul MePA in data 15/03/2023";

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato con nota prot. n. 47792 del 19.6.2023;

VISTA la documentazione in atti e le memorie presentate dalla parte istante, mentre deve rilevarsi che la stazione appaltante non ha fornito alcun contributo al contraddittorio procedimentale;

CONSIDERATO che la questione controversa sottoposta all'Autorità verte sulla legittimità della esclusione comminata all'o.e. istante in quanto, a seguito della verifica di congruità dell'offerta presentata, la stazione appaltante ha ritenuto che i costi della manodopera offerti non fossero accettabili: segnatamente con provvedimento del 16.5.2023, n. 109 viene precisato che *"le giustificazioni di congruità, fornite dall'impresa NEW GROUP INFRASTRUTTURE S.R.L. in merito alla manodopera, non possono essere accettate in quanto trattasi di costo incompressibile e la stessa risulta essere inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16 ai sensi dell'art. 97 comma 5 lettera d)";*

PRESO ATTO che il disciplinare di gara all'art. 13 sancisce che *"Ai sensi dell'art. 95, comma 10, del D.lgs. 50/2016, si rammenta che, in sede di presentazione dell'offerta, il concorrente deve indicare i propri costi della manodopera e i propri costi aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. In particolare, il concorrente deve specificare separatamente tutti i costi della sicurezza (non soggetti a ribasso), i costi della manodopera, (soggetti a ribasso e oggetto di valutazione della congruità ai sensi dell'art. 95 comma 10 del Codice) ed i c.d. costi specifici della sicurezza o aziendali (oneri da rischio specifico e assoggettabili a ribasso di gara)";*

RILEVATO altresì che nell'elaborato n. 67 facente parte del progetto esecutivo, *"Stima incidenza della manodopera"*, viene indicato il valore di 907.940,47€ come costo della manodopera;

PRESO ATTO infine che l'o.e., sia in sede di offerta, che in sede di giustificazioni della congruità ex art. 95, co. 10 e art. 97, co. 5 del d.lgs. 50/2016, ha indicato invece la somma di € 419.001,60, da cui decurtare ulteriormente la cifra di 43.924,81, frutto di sgravi e agevolazioni, da cui discendeva la cifra definitiva di € 375.076,79 come costo della manodopera offerto;



RILEVATO innanzitutto che la presente valutazione è incentrata esclusivamente sulla valutazione di legittimità operata dalla stazione appaltante in merito ai presupposti dell'esclusione, senza tuttavia entrare nel dettaglio delle valutazioni discrezionali concernenti la effettiva congruità di stretta spettanza della stazione appaltante, si osserva che il provvedimento di esclusione verte essenzialmente su due profili di illegittimità dell'offerta presentata: da un lato, i costi della manodopera vengono considerati "incomprimibili", mentre, dall'altro, viene invece affermato che tali costi offerti sarebbero anche inferiori ai minimi salariali retributivi indicati dalle tabelle previste dall'art. 23, co. 16 del d.lgs. 50/2016;

CONSIDERATO che per quanto concerne la supposta "incomprimibilità" dei suddetti costi, giova evidenziare che, stante la laconicità del provvedimento di esclusione e della documentazione in atti che non fornisce ulteriori chiarimenti sul punto e in assenza di specifiche controdeduzione della stessa stazione appaltante in sede di odierno contraddittorio, si deve dedurre che la valutazione a base della esclusione operata dalla stazione appaltante abbia avuto ad oggetto il confronto tra il costo stimato della manodopera (€ 907.940,47) indicato in sede progettuale e quello offerto dall'o.e. (€ 375.076,79), senza tuttavia considerare che nel richiamato art. 13 del disciplinare veniva espressamente previsto che i costi della manodopera fossero assoggettabili a ribasso (e contestualmente sottoposti a verifica di congruità);

CONSIDERATO che secondo la prevalente giurisprudenza (ex multis Consiglio di Stato sez. 5, 21 settembre 2020, n. 5483) e condiviso anche dalla scrivente Autorità (ex multis delibera n. 1182 DEL 19 dicembre 2018), *"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). Le tabelle ministeriali esprimono in sostanza un costo del lavoro medio, ricostruito su basi statistiche, per cui esse non rappresentano un limite inderogabile per gli operatori economici (Cons. Stato, Sez. V, 6 febbraio 2017, n. 501; TRGA Bolzano, 11 ottobre 2018, n. 292). Se nulla vieta di formulare un'offerta con costi della manodopera inferiori a quelli indicati nelle tabelle ministeriali (sulla base delle quali la stazione appaltante costruisce il quadro economico dell'appalto), sia pure nel rispetto dei minimi salariali e degli obblighi contributivi e fatta salva la verifica di congruità da parte della stazione appaltante, ne consegue che la configurazione del costo della manodopera quale importo certo ed invariabile, prefissato dalla stazione appaltante, non è conforme al quadro normativo sopra richiamato"*, ne discende che legittimamente il concorrente poteva offrire un costo del personale più basso;

RILEVATO infine che anche con riferimento al secondo profilo su cui si fonda il provvedimento di esclusione, relativo alla supposta non corrispondenza dei costi offerti che risulterebbero essere inferiori alle tabelle ministeriali, si ritiene che le ragioni adottate dalla stazione appaltante nel provvedimento n. 109/2023 non possono essere ritenute condivisibili, sia per quanto riferito in precedenza, sia perché dall'esame della documentazione prodotta dall'o.e. e in assenza di precise controdeduzioni, i minimi salariali di cui alle tabelle ministeriali di riferimento risultano comunque essere stati rispettati;

CONSIDERATO quanto, sopra, si ritiene che la condotta della stazione appaltante non risulti conforme alla disciplina di settore ed alla lex specialis di gara;

Il Consiglio



Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che l'operato della stazione appaltante, con riferimento alle questioni dedotte, e in particolare alla motivazione del provvedimento di esclusione, non sia conforme alla disciplina di settore ed alla lex specialis di gara.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 18 luglio 2023

Il Segretario verbalizzante Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente