



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 672 DEL 14 giugno 2017

Oggetto: istanza di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 presentata dalla Camera di Commercio Industria e Artigianato di Imperia, La Spezia e Savona – Servizio di pulizia dei locali delle sedi Camerali di Imperia - CIG ZD01C0A34E - Importo a base di gara: € 39.900,00 – Servizio di pulizia delle sedi Camerali di Savona – CIG ZC01C08485 – Importo a base di gara € 39.750,00 - S.A. Camera di Commercio Industria e Artigianato di Imperia, La Spezia e Savona

PREC 139/17/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 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

VISTE le istanze di parere prot. n. 7517 del 18 gennaio 2017 e prot. n. 14943 del 30 gennaio 2017, presentate dalla Camera di Commercio Industria e Artigianato di Imperia, La Spezia e Savona relativamente alle procedure di gara in epigrafe, con le quali veniva rappresentato che in sede di esame della congruità delle offerte economiche risultanti superiori alla soglia di anomalia, veniva registrato un significativo scostamento tra il prezzo proposto dall’impresa _____OMISSIS_____OMISSIS_____rispetto a quello a base di gara e che le giustificazioni addotte dall’impresa Clan Star in relazione all’esiguità del prezzo proposto, facevano riferimento principalmente al minor costo della mano d’opera imputato alla commessa in relazione a sgravi contributivi, di cui l’impresa risulta essere beneficiaria, e alla prestazione gratuita di un collaboratore familiare;

VISTA la richiesta di parere formulata concernente la possibilità di ritenere valida la giustificazione dell’offerta anomala relativa alla mancata remunerazione del lavoro di un collaboratore dell’impresa familiare;

VISTO l’avvio dell’istruttoria avvenuto in data 21 aprile 2017;

VISTA la documentazione in atti;

RILEVATO che l’impresa _____OMISSIS_____non ha partecipato al procedimento presentando proprie memorie;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

RILEVATO che sulla questione può decidersi ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso di cui all'articolo 211 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

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 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). Il corretto svolgimento del procedimento presuppone sì l'immodificabilità dell'offerta, ma la sicura modificabilità delle giustificazioni, nonché l'ammissibilità di giustificazioni sopravvenute e di compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto (*ex pluribus*, Consiglio di Stato, sez. IV, 22 marzo 2013, n. 1633; 23 luglio 2012, n. 4206; sez. V, 20 febbraio 2012, n. 875; sez. VI, 24 agosto 2011, n. 4801; 21 maggio 2009, n. 3146);

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

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);

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 6 luglio 2017

Il segretario Maria Esposito