

Parere n.38 del 16/9/2014

PREC 60/14/S

Oggetto: Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 6, comma 7, lettera n) del d.lgs. n. 163/2006 presentata dalla Punto Pulizia s.r.l. – Procedura aperta per l'“Affidamento del servizio di pulizia degli immobili comunali e giudiziari” – Criterio di aggiudicazione: Prezzo più basso – Importo a base di gara: euro 571.256,80 – S.A.: Comune di Ragusa.

Artt. 86, comma 3-bis e 89, comma 3, d.lgs. n. 163/2006 - Servizi di pulizia e tabelle ministeriali.

Il Consiglio

Considerato in fatto

In data 3 marzo 2014 è pervenuta l'istanza di parere in oggetto, con la quale la Punto Pulizia s.r.l. solleva alcune perplessità circa la legittimità della procedura di gara indetta dal Comune di Ragusa per l'affidamento del servizio di pulizia degli immobili comunali e giudiziari, da aggiudicarsi mediante il criterio del prezzo più basso.

L'istante assume che la *lex specialis* di gara avrebbe fissato un importo a base d'asta pari a euro 571.256,80 + IVA di cui euro 7.110,00 quale costo per la sicurezza ed euro 522.540,00 quale costo per il personale. La voce di costo stimato per il personale, secondo l'impresa, risulta inferiore ai minimi stabiliti dalle corrispondenti tabelle ministeriali.

L'istante osserva che la vigente tabella ministeriale di riferimento, come da documentazione allegata all'istanza, con riguardo alla Sicilia, prevede, quale costo medio orario per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, €/ora 15,78 per gli operai di 2° livello, ed €/ora 17,44 per gli operai inquadrati con il 4° livello. Pertanto, la Punto Pulizia s.r.l. deduce la violazione dell'art. 86, comma 3-*bis* e dell'art. 89, comma 3, d.lgs. n. 163/06, nella parte in cui stabiliscono che le stazioni appaltanti sono tenute a valutare che il valore economico dell'appalto sia adeguato rispetto al costo del lavoro determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

In seguito all'avvio del procedimento comunicato con nota del 19 marzo 2014, sono pervenute memorie da parte del Comune di Ragusa il quale ha ribadito la sufficienza del valore economico dell'appalto rispetto al costo del lavoro previsto nelle tabelle ministeriali, facendo leva sull'astratta possibilità per le imprese concorrenti di godere di agevolazioni fiscali in modo da ridurre il costo del personale.

Ritenuto in diritto

La questione oggetto della richiesta di parere verte sulla legittimità o meno della disciplina di gara, con riferimento al fissato importo a base di gara sulla scorta di un costo stimato del personale che sarebbe inferiore ai minimi stabiliti dalle corrispondenti tabelle ministeriali.

Per rispondere al quesito occorre tenere presente il quadro normativo di riferimento nonché quanto previsto dalla *lex specialis* di gara.

Gli articoli 86, comma 3-*bis* e 89, comma 3, d.lgs. n. 163/2006 stabiliscono che le stazioni appaltanti sono tenute a valutare che il valore economico dell'appalto sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro come determinato sulla base di apposite tabelle predisposte dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale costante, le suddette tabelle ministeriali pongono regole di azione della pubblica amministrazione ai fini della corretta predisposizione dei bandi di gara, nonché della valutazione delle soglie di anomalia delle offerte dei partecipanti a gare d'appalto, e non si propongono, invece, di determinare una misura del costo del lavoro rilevante agli effetti degli appalti pubblici in via autoritativa, quale intervento regolatorio sui prezzi a fini amministrativi (in tal senso, si vedano: Consiglio di Stato, Sez. VI, 21 novembre 2002, n. 6415; TAR Lombardia, Brescia, 23 ottobre 2007, n. 915; TRGA Trentino Alto Adige, Trento, 23 giugno 2008, n. 154). Conseguentemente, al decreto ministeriale di determinazione periodica del costo del lavoro non può che attribuirsi un valore meramente ricognitivo del costo del lavoro formatosi in un certo settore merceologico sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva, non potendo, peraltro, mediante l'imposizione di determinati parametri nella formulazione delle offerte, eventualmente pregiudicare la partecipazione alle procedure di gara di operatori economici che, per particolari ragioni giuridico-economiche, valutate dalla stazione appaltante in sede di accertamento della congruità dell'offerta, possano presentare offerte più vantaggiose.

La giurisprudenza amministrativa consolidatasi nel tempo ritiene che le tabelle siano

suscettibili di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali svolte dall'offerente, che - evidenziando una particolare organizzazione imprenditoriale - rimettono alla stazione appaltante ogni valutazione tecnico-discrezionale di congruità (TAR Campania, Sez. VIII, 2.07.2010, n. 16568). Inoltre, i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali non costituiscono un limite inderogabile, ma semplicemente un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, di modo che l'eventuale scostamento da tali parametri delle relative voci di costo non legittima *ex se* un giudizio di anomalia, potendo essere accettato quando risulti già di lieve entità e sia puntualmente giustificato.

Nel caso di specie, risulta che la stazione appaltante all'art. 6 (orario di lavoro) del disciplinare di gara abbia indicato che "le prestazioni previste dovranno essere erogate per un numero non inferiore a 3 ore giornaliere e non inferiore a 80 ore mensili", precisando al successivo art. 7 (impiego di personale) che "La ditta aggiudicataria è tenuta all'assunzione del personale che le ditte contraenti del precedente appalto (ATI L'Avvenire 90 e Zenith Group - Coop. Soc. Spazio Libero) impegnavano nei vari immobili cioè complessivamente n. 45 operatori, la cui retribuzione di riferimento è il 2° livello del CCNL, eccetto una unità inquadrata a livello superiore (4° livello) con funzioni di tutoraggio e che svolgeranno tutti servizio per n. 80 ore mensili".

Risulta, altresì, dalle precisazioni fornite dal Comune di Ragusa nella propria memoria nonché dai chiarimenti forniti dallo stesso a richieste avanzate in sede di gara, che la stazione appaltante abbia ritenuto che le agevolazioni fiscali previste per legge (per n. 32 soggetti su 45 unità in servizio) siano adeguate e sufficienti a giustificare i costi della manodopera proposti nella *lex specialis* di gara.

Orbene, dalla documentazione in atti, emerge che il costo del lavoro utilizzato dalla amministrazione quale parametro di riferimento (pari a c/a costo medio orario a €/ora 9,00 calcolato sulla scorta dei ribassi presentati in occasione di altri appalti per lo stesso servizio) si discosta notevolmente rispetto al parametro ministeriale. Infatti, come evidenziato dalla giurisprudenza segnalata dall'istante espressasi in una vicenda analoga (T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. I, del 4 marzo 2010, n. 2378), il costo medio orario di tale personale può essere ricavato dal vigente decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ("Determinazione del costo medio del lavoro per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, disinfestazione e servizi integrati/multi servizi a decorrere dal mese di aprile 2013"), nel caso di specie risalente al 10 giugno 2013, il quale, per il Sud e le Isole, fissa il costo medio orario a €/ora 15,78 per gli operai di 2° livello, e ad €/ora 17,44 per gli operai inquadrati con il 4° livello.

Secondo il calcolo corretto per il numero di operatori previsto (44+1), il costo della manodopera per l'espletamento del servizio, di durata annuale, sarebbe pari a € 683.289,60, risultante dalla sommatoria di € 666.574,20 ($€ 15,78 \times 80 = 1262,40 \times 44 = 55545,60 \times 12$) per gli operai di 2° livello, ed € 16.742,40 ($€ 17,44 \times 80 = 1395,20 \times 1 = 1395,20 \times 12$) per l'operaio di 4° livello, quindi nettamente superiore a quello contemplato dalla stazione appaltante pari a euro 522.540,00, non soggetto a ribasso. Ne deriva che l'importo mensile a base d'asta è da ritenere insufficiente ai fini della copertura dei minimi retributivi contrattuali risultanti dalla succitata tabella ministeriale, con conseguente illegittimità della disciplina di *lex specialis* contestata, sia per il notevole scostamento da tale parametro sia perché la stazione appaltante non ha offerto alcuna plausibile giustificazione al riguardo.

Non rileva, infatti, l'auspicata possibilità per le offerenti di fare ricorso a benefici contributivi e/o fiscali per ridurre il costo del lavoro, comprovata dai "ribassi presentati precedentemente", già solo per il *vulnus* che verrebbe arrecato alla *par condicio competitorum*. E' del tutto improbabile, infatti, che di tali agevolazioni possano godere tutti i concorrenti ed in egual misura, fermo restando che trattasi di condizioni favorevoli che possono rilevare solo ai fini della formulazione dell'offerta da parte dei concorrenti e nell'eventuale sede di giudizio di anomalia della stessa, ma non anche, in chiave prospettica, nella fase di predisposizione del bando di gara.

In base a tutto quanto sopra considerato, pertanto

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che l'operato della stazione appaltante non sia conforme alla normativa di settore.

Il Presidente Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 settembre 2014

Il Segretario Maria Esposito