



# DELIBERA N. 491 del 29 ottobre 2024

## Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata da RTI Space S.p.a.-ETT S.p.a. – Procedura aperta per l'affidamento del servizio di "Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei e luoghi della cultura pubblici non appartenenti al Ministero della cultura nel Museo Pietro Griffo di Agrigento" con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo – Importo a base di gara: euro 409.836,07 – S.A. Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi. Casa San Filippo – CIG: B15924F8DD - istanza singola

**UPREC-PRE 0273-2024-S**

## Riferimenti normativi

Art. 41, co. 14, art. 108, co. 9, art. 110 del d.lgs. 36/2023

## Parole chiave

Costo della manodopera – congruità - giustificativi

## Massima

### **Costo della manodopera – verifica di congruità - giustificativi**

Il divieto di ribasso dei costi del personale non va considerato in senso assoluto e inderogabile. In sede di verifica dell'anomalia, l'operatore economico eventualmente chiamato a fornire le proprie giustificazioni può dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 29 ottobre 2024

## DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 104411 dell'11 settembre 2024, presentata dal RTI Space S.p.a.- ETT S.p.a., giunto secondo nella gara indetta dal Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento per l'affidamento del servizio di rimozione delle barriere fisiche e cognitive nel Museo Pietro Griffo, che contesta l'aggiudicazione disposta a favore dell'operatore economico BBS S.r.l. In particolare,



il raggruppamento istante riferisce che il concorrente BBS S.r.l. presentava un'offerta economica recante un ribasso pari quasi al 50% della base d'asta e che la stazione appaltante attivava il sub-procedimento di verifica dell'anomalia ritenendo, infine, accoglibili le giustificazioni prodotte. L'istante non condivide le conclusioni raggiunte dalla S.A., ritenendo che essa sia incorsa in macroscopici errori di valutazione e che i giustificativi non sarebbero affatto idonei a dimostrare la congruità dell'offerta. In particolare, nei giustificativi presentati, BBS S.r.l. avrebbe dichiarato un costo della manodopera inferiore (euro 142.991,00) rispetto a quello dichiarato in sede di offerta (euro 184.426,23) e quindi avrebbe modificato il quadro economico. L'istante ritiene comunque, attraverso un'analisi comparativa fra i costi inseriti nei giustificativi e i prezzi del computo metrico estimativo, che non sia giustificato l'abbattimento delle singole voci dell'offerta e del relativo costo della manodopera. Nel chiedere parere all'Autorità, evidenzia quindi come la S.A. abbia errato nel proprio procedimento di valutazione, consentendo una modifica postuma della composizione dell'offerta e arrivando infine anche a modificare il quadro economico contenuto nella determinazione di aggiudicazione;

VISTO l'avvio del procedimento, effettuato con nota prot. n. 114614 in data 3 ottobre 2024;

VISTA la memoria della stazione appaltante, acquisita al prot. n. 115946 dell'8 ottobre 2024, con la quale essa richiama preliminarmente i principi in tema di verifica di congruità dell'offerta, rammentando che il relativo sub-procedimento costituisce tipica espressione del potere tecnico discrezionale della S.A. e ha natura globale e sintetica. Essa rammenta altresì che tale giudizio non è sindacabile dal giudice amministrativo se non per manifesta irragionevolezza, erroneità o illogicità, e che sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile. Per quel che concerne il costo del lavoro, la S.A. evidenzia il carattere di parametro di riferimento dei valori inseriti nelle tabelle ministeriali, dai quali è possibile discostarsi con adeguata motivazione. La S.A. afferma di aver applicato i suddetti principi nel condurre la verifica di congruità dell'offerta dell'aggiudicatario e ribadisce di ritenere tale offerta congrua e attendibile, le giustificazioni complete e il costo della manodopera rispettoso dei minimi salariali retributivi. Inoltre, essa non riscontra modifiche all'offerta presentata e afferma che veniva fornita dimostrazione della realizzabilità della commessa e del conseguimento, comunque, di un utile da parte dell'appaltatore. In relazione, infine, alla contestazione riguardante la modifica del quadro economico inserito nella determina di aggiudicazione, la S.A. riferisce di essersi limitata a correggere l'importo della manodopera che, per mero errore, risultava superiore a quello indicato nel disciplinare di gara;

VISTA la memoria dell'aggiudicatario BBS S.r.l., acquisita al prot. n. 116659 del 9 ottobre 2024, con la quale l'o.e. respinge le contestazioni e difende la congruità e affidabilità della propria offerta, sottolineando innanzi tutto di aver lasciato invariato il costo della manodopera indicato nel disciplinare come non soggetto a ribasso. In proposito, evidenzia l'erroneità del calcolo effettuato dall'istante che, per sostenere la difformità del costo della manodopera inserito nei giustificativi rispetto a quanto dichiarato in offerta, prendeva a riferimento l'importo complessivo del costo del personale senza il margine di guadagno, giungendo ad un risultato non corretto. BBS S.r.l. precisa di aver fornito comunque giustificazione della sostenibilità di tutti i costi, compresi i costi della manodopera, correlati alla organizzazione aziendale e alle economie derivanti dal proprio patrimonio di conoscenze, acquisite attraverso l'esecuzione di altri contratti. L'operatore economico, inoltre, nell'evidenziare che la propria offerta tecnica risultava inferiore di soli 0,8 punti rispetto a quella del concorrente istante e che le due offerte economiche divergevano solamente per una cifra pari a euro 22.501,92, fornisce specifiche giustificazioni in ordine alle singole voci del servizio: per quanto riguarda i "device" tattili, sottolinea che essi non richiedono costi di installazione in quanto si tratta di dispositivi che vengono installati in sede di produzione dei pannelli tattili e i relativi costi restano a carico dei fornitori. Il costo di installazione dei



pannelli stessi, essendo di dimensioni ridotte, rientrerebbe nel costo di fornitura, mentre la grafica sarebbe fornita da BBS S.r.l. stessa. Con riferimento allo sviluppo dell'App Mobile, BBS S.r.l. specifica di aver già sviluppato App per la gestione di 23 musei capitolini e di poter sfruttare il riuso del codice. Infine, l'aggiudicatario evidenzia di aver fornito tutti i dettagli dei costi dell'attività di rielaborazione dei contenuti della App e dei costi del personale per la formazione;

VISTA la memoria di replica dell'istante, acquisita al prot. n. 117812 del 10 ottobre 2024, con la quale il raggruppamento Space S.p.a.- ETT S.p.a. insiste nell'affermare che l'offerta del concorrente risultato aggiudicatario prevederebbe un costo della manodopera inferiore al costo della manodopera previsto dalla S.A. negli atti di gara come non ribassabile, oltre a prezzi non giustificati;

VISTI i giustificativi dell'offerta presentati da BBS S.r.l., che ruotano intorno ai seguenti elementi: "Ottimizzazioni processi produttivi sviluppo applicativi software", in relazione al quale il concorrente evidenzia di poter sfruttare la possibilità di riuso dei codici o applicativi già utilizzati in progetti analoghi o di maggiore complessità e pertanto di poter considerare solo i costi di personalizzazione e non quelli di sviluppo; "Qualità dei materiali e fornitori", sul quale la BBS S.r.l. sottolinea le relazioni consolidate con fornitori selezionati e qualificati in grado di proporre prodotti hardware di prima qualità, ridurre i costi di manutenzione e garantire altresì servizi di logistica e trasporto; "Ottimizzazione dei processi produttivi e di montaggio", la cui economicità è legata alla progettazione delle procedure di montaggio, con simulazione puntuale e testing in house. L'aggiudicatario evidenzia comunque di riuscire ad ottenere un margine del 23,76% nonostante l'applicazione di costi orari superiori ai costi previsti dal contratto di lavoro applicato in azienda. Allega la tabella riepilogativa dei costi, nella quale appare evidente che il costo considerato dall'istante, sul quale egli basa le proprie contestazioni, è il costo complessivo della manodopera senza includere il margine del 22%;

CONSIDERATO che l'art. 41, co. 14 del d.lgs. n. 36/2023, in applicazione del criterio di delega di cui all'art. 1 co. 2 lett. t) della L. 78/2022, introduce lo scorporo dei costi della manodopera dall'importo soggetto a ribasso accanto a quelli relativi alla sicurezza, e prevede tuttavia che "Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale";

VISTO l'art. 110, comma 4, lettera a) del d.lgs. n. 36/2023, il quale ribadisce che in sede di verifica di congruità delle offerte "non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge";

VISTI i Pareri Anac n. 510 dell'8 novembre 2023, n. 528 del 15 novembre 2023 che, nel richiamare la relazione al Bando-tipo n. 1 ("Al fine di facilitare le operazioni di valutazione della componente economica dell'offerta, è stato ritenuto più agevole applicare il ribasso ad un importo totale comprensivo dei costi di manodopera ribadendo che questi ultimi non sono soggetti a ribasso. Eventuali riduzioni del costo della manodopera proposto dall'operatore nell'offerta saranno, poi, oggetto di verifica"), sottolineano che "il ribasso contenuto nell'offerta si calcola su tutto l'importo a base di gara, ma può anche riverberarsi sul costo della manodopera; infatti, il divieto di ribasso dei costi del personale non va considerato in senso assoluto e inderogabile. In sede di verifica dell'anomalia, l'operatore economico eventualmente chiamato a fornire le proprie giustificazioni, motiverà il ribasso con la dimostrazione di poter fruire, per esempio, di sgravi contributivi o di aver pianificato una migliore allocazione delle risorse che comporti risparmi di spesa, sempre nel rispetto dei minimi retributivi previsti dalla legge [...]. Pertanto, la nuova norma va letta alla luce di un inquadramento sistematico, tale per cui la stazione appaltante indica nel bando di gara un importo unico comprensivo dei costi stimati della manodopera, l'operatore economico presenta l'offerta con il relativo ribasso, avendo cura di non ribassare i costi della manodopera a meno che il ribasso su



questi ultimi non sia riferibile ad una sua più efficiente organizzazione aziendale, fermo restando l'indicazione separata dei medesimi (art. 91, comma 5, D.lgs. n. 36/2023) e il rispetto dei minimi inderogabili stabiliti dalla legge o dai contratti collettivi (art. 110 co.5 lett. d) D.lgs.36/2023). Ciò in perfetta armonia con la necessità di assicurare all'imprenditore la sua libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) (Cons. Stato, Sez. V, 9 giugno 2023, n. 5665)";

CONSIDERATO altresì che, come evidenziato dall'Autorità (Pareri n. 424 del 26 maggio 2021; n. 1180 del 19 dicembre 2018; n. 488 del 3 maggio 2017) e dalla giurisprudenza, 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. La valutazione, ad opera della stazione appaltante, ha natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale riservato all'amministrazione, sindacabile solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale, che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2020, n. 1655; 31 maggio 2019, n. 3672; 3 aprile 2018, n. 2051; 12 marzo 2018, n. 1541);

RITENUTO che, nel caso di specie, la contestazione di difformità del costo della manodopera dichiarato all'interno dei giustificativi rispetto a quanto dichiarato in offerta non è fondata in quanto risulta basata su un calcolo errato. Inoltre, alla luce dei principi sopra richiamati, che comunque non escludono che possa essere giustificato anche un ribasso del costo della manodopera grazie alla propria organizzazione aziendale, occorre evidenziare che la stazione appaltante, con valutazione rientrante nella propria discrezionalità tecnica, ha ritenuto plausibili, congrui e giustificati i prezzi proposti all'esito del sub-procedimento di congruità. Le contestazioni avanzate, in definitiva, non hanno messo in luce macroscopiche illogicità e pertanto non possono essere accolte.

#### Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie, la contestazione di difformità del costo della manodopera dichiarato all'interno dei giustificativi rispetto a quanto dichiarato in offerta non è fondata in quanto risulta basata su un calcolo errato. Inoltre, la stazione appaltante, con valutazione rientrante nella propria discrezionalità tecnica, ha ritenuto plausibili, congrui e giustificati i prezzi proposti all'esito del sub-procedimento di congruità, e non sono state messi in luce macroscopici errori o evidenti illogicità suscettibili di sindacato.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 6 novembre 2024

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente