Consiglio di Stato: Il ribasso sul costo per la manodopera è ammissibile se il Disciplinare non lo vieta espressamente

28 Settembre 2020

I costi della manodopera possono essere oggetto di ribasso di una gara di appalto? La questione è molto interessante. E a dirimere i dubbi ci pensa il Consiglio di Stato che si pronuncia con la **Sentenza 21 settembre 2020, n. 5483** che farà giurisprudenza.

Il caso del ministero della Difesa

La questione riguarda il ricorso proposto da due vincitori di due diversi lotti per l'affidamento del servizio di pulizia e igiene ambientale per gli immobili in uso, a qualsiasi titolo, agli enti della difesa sul territorio nazionale. L'affidamento era previsto sulla base della migliore offerta, ossia su chi proponeva il maggiore ribasso. Un comma, il 16 nello specifico, dell'articolo 23 del bando di gara, risalta all'attenzione e precisava che il lotto comprendeva i costi della manodopera, calcolati (in costo orario), sulla base delle tabelle predisposte dal Ministero del lavoro.

Il ricorso dei perdenti

La questione risalta alle cronache per il ricorso preparato dai secondi classificati nel bando di gara. Secondo chi aveva proposto il ricorso, il Ministero, che aveva predisposto il bando di gara, "pur trovandosi di fronte ad offerte anormalmente basse e formulate in violazione dei minimi tabellari per il costo del lavoro fissati dalle tabelle ministeriali, aveva disposto l'aggiudicazione definitiva senza approfondire, mediante verifica di anomalia, l'entità del costo del personale rispetto alle previsioni dei contratti di lavoro applicabili benché si trattasse di appalto ad alta densità di manodopera". Ma c'era anche un'altra questione: secondo il ricorso, era stato violato il disciplinare di gara "per aver gli operatori economici meglio graduati (e, dunque, non solo le imprese aggiudicatarie) formulato un'offerta che prevedeva necessariamente la riduzione del costo della manodopera rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante nel Capitolato d'oneri, sebbene la stessa avesse specificato, nel chiarimento reso, che il costo della manodopera non era suscettibile di ribasso".

La prima sentenza

Il Tribunale si era espresso a favore del Ministero, perché "contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, (il ministero, ndr) aveva verificato l'anomalia dell'offerta della prima graduata e, ricevuti i chiarimenti richiesti, disposto l'aggiudicazione". Verificato, dunque, il rispetto dei trattamenti salariali minimi inderogabili fissati dal contratto di lavoro vigente. Ma c'è di più. Perché secondo il Tribunale, nel bando di gara previsto dal Ministero non era escluso "che il costo della manodopera indicato dalla stazione appaltante per ciascun lotto potesse essere soggetto a ribasso". La questione dei trattamenti salariali minimi, dunque, viene, adesso, precisata con una importante decisione. Visto che, secondo la giurisprudenza, le tabelle ministeriali "non sono un limite inderogabile per le imprese che partecipano a procedure di evidenza pubblica, ma solamente un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, lo scostamento dal quale non legittima di per sé un giudizio di anomalia".

La sentenza sul costo di manodopera

“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”. Questo il passaggio chiave della decisione del Consiglio di Stato. Sono dunque consentiti scostamenti dalle voci di costo “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 del ministero indicano, infatti, il costo medio orario del lavoro, elaborato su basi statistiche. Quindi 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 punto-chiave

E’ dovuta, secondo il Consiglio di Stato, l’esclusione dalla procedura di gara “dell’operatore economico che abbia formulata un’offerta contenente un costo per la manodopera inferiore a quello stimato dalla stazione appaltante, se il disciplinare di gara abbia espressamente definito come non suscettibile di ribasso il costo della manodopera”. Senza clausola, dunque, vale il ribasso del bando di gara generico.

Cds_21_09_2020_5483