



## DELIBERA N. 12

14 gennaio 2025.

### Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 presentata dal Comune di Manduria - Procedura aperta per l'affidamento del "servizio di integrazione scolastica degli alunni con disabilità ex art 92 del r.r. 4/2007 in favore di minori diversamente abili" - CIG: B30E9A2F46 - Importo a base di gara: euro 1.152.896,18 - S.A.: Comune di Manduria.

**UPREC/PRE/0371/2024/S/PREC**

### Riferimenti normativi

Art. 110 d.lgs. 36/2023

### Parole chiave

Anomalia dell'offerta – Tabelle ministeriali -Scostamento

### Massima

**Appalto pubblico – In genere – Verifica anomalia offerta – Tabelle ministeriali – Scostamento – Ammissibile - Condizioni**

*I valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali sono un semplice parametro di valutazione della congruità dell'offerta, sicché l'eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle non legittima un giudizio di anomalia o di incongruità e occorre, perché possa dubitarsi della congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, alla luce di una valutazione globale e sintetica, espressione di un potere tecnico discrezionale insindacabile, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità od irragionevolezza non renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta.*

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 14 gennaio 2025



## DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 137755 del 22 novembre 2024, con cui il Comune di Manduria ha chiesto all'Autorità di voler esprimere un parere in ordine ad alcuni elementi emersi nell'ambito del subprocedimento di verifica di anomalia dell'offerta della Egle Soc. Cooperativa, con particolare riferimento al calcolo del costo orario del lavoro. Considerato che la suddetta istanza di precontenzioso non risultava sottoscritta dal rappresentante legale dell'Ente, l'Autorità, con nota prot. n. 144825 del 5 dicembre 2024, ne richiedeva l'integrazione e il Comune di Manduria, con nota prot. n. 145285 del 6 dicembre 2024 trasmetteva il modulo informatico sottoscritto dal Sindaco;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 146506 del 9 dicembre 2024;

VISTA la memoria della Egle Soc. Cooperativa, acquisita al prot. n. 149643 del 16 dicembre 2024;

RILEVATO che la Stazione appaltante ha rappresentato, in punto di fatto, che, nell'ambito del subprocedimento di anomalia dell'offerta, è emerso che la Egle ha applicato nel calcolo del costo orario del personale un monte ore teorico di ore medie lavorate differente rispetto a quello indicato nella Tabella Ministeriale per i lavoratori delle Cooperative Sociali. Infatti, le suddette Tabelle Ministeriali individuano nel numero complessivo di 428 le ore mediamente non lavorate, di cui 120 per malattia, infortunio e gravidanza, 12 ore assemblee sindacali e 12 ore formazione e permessi RLS. La Egle Soc. Cooperativa, nella propria offerta, quantificava le assenze per malattia infortunio e gravidanza in misura inferiore rispetto alla cifra indicata in tabella: 50 ore di malattia, gravidanza e infortunio, a fronte delle 120 ore individuate nell'atto ministeriale; assenza per assemblee sindacali in 6, a fronte delle 12 previste in tabella, oltre ad aver ridotto a n. 5 le ore di assenza per formazione, permessi R.L.S in 5 a fronte delle 12 previste nella suddetta tabella ministeriali. Il totale delle ore mediamente non lavorate era dunque indicato in 345. Tale differenza conduce alla definizione di un costo del lavoro medio e complessivo inferiore rispetto a quello indicato nelle Tabelle. La Egle ha giustificato tale scostamento con una dichiarazione a firma di un Professionista del Lavoro (priva di asseverazione) attestante che la Cooperativa ha un'incidenza media annuale di assenze per malattia -gravidanza -infortunio pari a ore 34,28, sulla base dell'assenteismo dell'anno precedente come rilevato Registro presenze dell'O.E, senza allegazione di ulteriore documentazione;

RILEVATO che, in punto di diritto, il Comune di Manduria ha chiesto all'Autorità di chiarire se, nel calcolo del costo medio orario della manodopera, l'innalzamento delle ore mediamente lavorate (cd. divisore) rispetto ai dati riportati nelle Tabelle ministeriali determini la soppressione di ore di assenza legate al riconoscimento di diritti incompressibili del lavoratore (gravidanza, malattia e infortunio permessi RLU) e se le giustificazioni adottate dall'O.E. - ovvero riduzione delle ore mediamente non lavorate sulla base dell'indice di assenteismo della dell'anno precedente - possa giustificare tale innalzamento anche in considerazione del fatto che nel servizio da appaltare vi è la Clausola Sociale che impone il riassorbimento dei dipendenti assunti con contratto indeterminato dall'operatore uscente e, quindi, trattasi di soggetti diversi rispetto a quelli in forza alla Egle Soc. Coop. nell'anno precedente. Il Comune di Manduria ha invitato, pertanto, l'Autorità a pronunciarsi in merito alla natura dell'offerta economica ovvero se la stessa possa ritenersi anomala;

VISTA l'articolata memoria della Egle. La Cooperativa ha rappresentato che la riduzione del monte ore mediamente non lavorate – riferito alle specifiche ore di assenza per malattia-gravidanza-infortunio, permessi sindacali e formazione, permessi, R.L.S. – deriva da una più efficiente organizzazione aziendale e, pertanto, ai sensi dell'art. 41, comma 14, del Codice, deve ritenersi giustificazione valida. La Egle ha poi



descritto tutte le strategie che intende mettere in atto per ridurre le ore di assenza legate agli eventi di gravidanza, malattia, infortuni, allegando anche una certificazione medica la quale attesta che la efficiente organizzazione aziendale che verrà adottata da parte della Cooperativa per lo svolgimento del servizio di integrazione scolastica per conto dell'Ambito Territoriale 7 di Manduria, è idonea e congrua per ridurre le ore di assenza per "malattia, gravidanza, infortunio" rispetto a quelle riportate nelle tabelle ministeriali approvate con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 30/2024 del 14.06.2024. Conferma, inoltre, che lo storico della Cooperativa presenta una assenza per "malattia, gravidanza, infortunio" pari ad ore 34,28, proprio a conferma della corretta politica aziendale utilizzata dalla scrivente. Quanto alla riduzione delle ore per assemblee sindacali, la Egle, oltre a descrivere le strategie che intende mettere in campo e volte al riconoscimento pieno dei diritti dei lavoratori, ha rappresentato che sia le rappresentanze sindacali dei lavoratori presenti in azienda e sia i sindacati territoriali non hanno mai richiesto "assemblee sindacali" con il personale dipendente, ciò a piena conferma che l'organizzazione aziendale adottata mira ad ottenere il massimo del soddisfacimento dei propri dipendenti, non avendo necessità di richiedere assemblee sindacali per il riconoscimento di diritti negati. Quanto innanzi trova piena rispondenza nella dichiarazione allegata ai giustificativi dell'offerta economica della gara, dove la commercialista del lavoro ha dichiarato nello storico della cooperativa le ore utilizzate per "assemblee sindacali" sono pari a zero. La riduzione delle ore per "formazioni, permessi R.L.S." deriva, invece, da un chiarimento reso dalla Stazione appaltante in corso di gara, dal quale si evince che per l'appalto in questione i corsi di formazione nei confronti degli addetti al servizio, ai sensi del D.Lgs. 81/2008, sono in scadenza ad ottobre 2026, oltre la data di conclusione dell'appalto servizio. Pertanto, le 5 ore per "formazione, permessi R.L.S. (D.Lgs. 81/2008) e s.m." verranno destinate alle necessarie attività con esclusione dei corsi di formazione di cui al D.Lgs. 81/2008 i quali risultano già svolti e sono in corso di validità;

VISTI gli atti di gara e la documentazione trasmessa;

RITENUTO necessario precisare, in via preliminare, che il giudizio in ordine all'anomalia di un'offerta è di spettanza esclusiva della Stazione appaltante. Le valutazioni, di natura tecnico-discrezionale, costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile – dal giudice o dall'Autorità- solo in capo di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto. Pertanto, il sindacato dell'Autorità non può tradursi in una verifica di merito, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità (tecnica) dell'Amministrazione, né può comportare una verifica delle singole voci dell'offerta, poiché così facendo si invaderebbe una sfera propria della P.A. (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1449; Id., 25 luglio 2019 n. 5259; Id., sez. III, 6 febbraio 2017, n. 514; Id., sez. V, 17 novembre 2016, n. 4755). Ne consegue che, nel caso di specie, l'Autorità non potrà che limitarsi a fornire i principi e i criteri che guideranno la Stazione appaltante nelle valutazioni di competenza in ordine alla verifica di anomalia dell'offerta della Egle, senza poter, tuttavia, adottare una decisione di merito;

CONSIDERATO che la questione di diritto sottoposta all'Autorità è diretta a stabilire se e in quali limiti sia consentito all'impresa, nella quantificazione del costo del lavoro, ridurre il numero di ore di assenza del personale rispetto ai valori riportati nelle Tabelle ministeriali. Appare opportuno sottolineare che tale riduzione, determinando un conseguente innalzamento delle ore mediamente lavorate da ciascun dipendente, ha un impatto diretto sul costo medio orario della manodopera, che risulta stimato in misura minore rispetto al dato delle tabelle ministeriali. Invero, il costo medio orario del personale si ottiene dividendo la retribuzione annua lorda del dipendente per il numero delle ore mediamente lavorate in un anno (cd. divisore). Il "divisore" è dato dalla differenza tra il monte ore annuo teorico complessivo che il singolo dipendente, in virtù delle norme di legge e dei contratti collettivi vigenti, può svolgere, e le ore che



corrispondono ad assenze del lavoratore derivanti o dalla fruizione di diritti incompressibili riconosciuti ex lege (ferie, festività e festività soppresse) o dall'applicazione di istituti contrattuali (assemblee sindacali, formazione, studio, etc.) o, infine, da eventi imprevisi (malattia, gravidanza, infortunio). Più alto è il valore del divisore più basso risulta il costo medio orario del personale. Nelle tabelle ministeriali, per la determinazione delle ore effettivamente lavorate, vengono valorizzati sia dati previsti direttamente dalla legge o dal c.c.n.l. (e ci si riferisce soprattutto alle ferie, alle festività e alle festività soppresse) sia valori medi desunti dalle statistiche (e questo riguarda soprattutto le assenze per malattia, gravidanza e infortunio, che costituiscono le cause più frequenti di assenteismo);

PREMESSO che, avendo la Cooperative Egle, nell'ambito del presente procedimento di precontenzioso, richiamato a supporto della riduzione delle ore mediamente lavorate la propria "efficiente organizzazione aziendale", appare opportuno osservare, in via generale, 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, ha introdotto lo scorporo dei costi della manodopera dall'importo soggetto a ribasso, prevedendo 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";

VISTI i Pareri Anac n. 491 del 29 ottobre 2024, 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)";

RITENUTO, pertanto, che, in via generale, l'attuale impianto normativo consente all'operatore economico di indicare un costo della manodopera inferiore rispetto a quello stimato dalla Stazione appaltante, a condizione che l'operatore economico riesca a dimostrare che la predetta riduzione derivi da una sua organizzazione aziendale più efficiente rispetto a quella ipotizzata dalla Stazione appaltante in sede di progettazione del lavoro/servizio/fornitura;

RICHIAMATO il consolidato orientamento della giurisprudenza e dell'Autorità, formatosi nella vigenza del precedente Codice ma tutt'ora valido, secondo il quale i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali sono un semplice parametro di valutazione della congruità dell'offerta, sicché l'eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle non legittima un giudizio di anomalia o di incongruità e occorre, perché possa dubitarsi della congruità, che la discordanza sia considerevole e



palesamente ingiustificata, alla luce di una valutazione globale e sintetica, espressione di un potere tecnico discrezionale insindacabile, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità od irragionevolezza non renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (in termini, tra le tante, Tar Brescia, 891/2023; Tar Sardegna, 50/2022; Cons. Stato, V, 30 novembre 2020, n. 7554; V, 29 luglio 2019, n. 5353; Delibera ANAC n. 36 del 25 gennaio 2022; n. 436/2022). La giurisprudenza, in particolare, ha precisato che «occorre infatti distinguere il concetto di "minimi salariali", indicati nelle apposite tabelle ministeriali (cd. trattamento retributivo minimo), da quello di "costo orario medio del lavoro" risultante dalle tabelle ministeriali. Soltanto per il primo, in caso di sua violazione, vale la sanzione dell'esclusione dell'offerta stabilita dall'art. 97, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto l'offerta che non rispetti i suddetti minimi salariali è considerata ex lege anormalmente bassa ... la diversità dei due concetti si coglie nel fatto che quello di trattamento retributivo minimo ha carattere "originario", in quanto viene desunto direttamente dal pertinente contratto collettivo nazionale e non abbisogna, per la sua enucleazione, di alcuna operazione di carattere statistico-elaborativo, mentre il concetto di "costo medio orario del lavoro" è il frutto dell'attività di elaborazione del Ministero, che lo desume dall'analisi e dall'aggregazione di dati molteplici e inerenti a molteplici istituti contrattuali (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 21 settembre 2018, n. 5492; T.A.R. Venezia, (Veneto) sez. I, 04/12/2018, n. 1115) ...siffatte tabelle – redatte dal Ministero competente – esprimono un costo del lavoro medio, ricostruito su basi statistiche, per cui esse non rappresentano un limite inderogabile per gli operatori economici partecipanti a procedure di affidamento di contratti pubblici, ma solo un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, con la conseguenza che lo scostamento da esse, specie se di lieve entità, non legittima di per sé un giudizio di anomalia (Consiglio di Stato, V, 6 febbraio 2017, n. 501; altresì, sez. III, 13 marzo 2018, n. 1609; III, 21 luglio 2017 n. 3623; 25 novembre 2016, n. 4989). I costi medi della manodopera, indicati nelle tabelle (ministeriali), del resto, svolgono una funzione indicativa, suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali, laddove si riesca, in relazione alle peculiarità dell'organizzazione produttiva, a giustificare la sostenibilità di costi inferiori, fungendo gli stessi da esclusivo parametro di riferimento da cui è possibile discostarsi, in sede di giustificazioni dell'anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, II bis, 19 giugno 2018, n. 6869). Ciò che invece non può essere derogato in peius sono i minimi salariali della contrattazione collettiva nazionale, sui quali non sono ammesse giustificazioni» (T.A.R. Piemonte, sez. I, 23 novembre 2023, n. 754);

RILEVATO che per quanto concerne, più da vicino, le ore annue effettivamente lavorate, la giurisprudenza ha ritenuto che il dato contenuto nelle tabelle non sia fisso ed inderogabile, se non con riguardo alle assenze legate alla fruizione di diritti incompressibili. Infatti, in ciascuna specifica realtà aziendale ben possono esistere sensibili differenze, in aumento o in diminuzione, rispetto ai dati medi desumibili dalle tabelle ministeriali riguardo le percentuali di assenteismo legato alle malattie, alla gravidanza, ai permessi per motivi di studio, etc. Ad esempio, nelle aziende che impiegano personale di età media elevata sono state ritenute molto più rare le assenze per motivi di studio (cfr. TAR Marche, n. 829/2018). Pertanto, in sede di giustificazioni, è consentito all'impresa di provare che le ore annue effettivamente lavorate dai propri dipendenti siano maggiori di quelle indicate nelle tabelle ministeriali, purché la dimostrazione sia puntuale e rigorosa;

CONSIDERATO che, in merito all'utilizzo dei dati storici dell'impresa sul tasso di assenteismo a giustificazione delle ore di assenza indicate in sede di anomalia, non si registra un univoco orientamento giurisprudenziale. Secondo un orientamento, infatti, *"il sintetico e generico riferimento al solo indice di assenteismo storico non vale ad integrare, in mancanza di ulteriori indicazioni ed elementi desumibili dalla particolare organizzazione aziendale e/o dalla futura gestione del servizio oggetto di appalto, una motivata e credibile ragione di riduzione dei valori standard contenuti nelle tabelle ministeriali, tanto più*



*se si considera che il dato delle ore annue mediamente lavorate dal personale coinvolge eventi, come appunto quelli legati alle condizioni di salute del dipendente, estranei alla disponibilità dell'impresa e necessitanti, per definizione, di una stima prudenziale" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 22 marzo 2021 n. 2437 e 20 febbraio 2017 n. 756; Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 luglio 2013 n. 4206; Consiglio di Stato, Sez. V, 12 marzo 2009 n. 1451)" (TAR Napoli, 20 luglio 2022, n. 4878). Per un diverso orientamento, invece, " Il dato storico dell'azienda può costituire il presupposto per giustificare la differenza di quanto offerto rispetto al valore indicato nella tabella ministeriale (Cons. St., sez. V, 6 settembre 2022 n. 7762), atteso che l'operatore può determinare autonomamente il relativo tasso di assenteismo, basato sulla pregressa esperienza maturata in ordine al settore imprenditoriale. Nello specifico la giurisprudenza di questa Sezione ha già avuto modo, di recente, di argomentare in senso positivo: "Non vi sono evidenti ragioni – né queste vengono adeguatamente documentate dall'appellante – per confutare quanto certificato dal consulente del lavoro aziendale che aveva attestato, sotto la propria responsabilità, l'attendibilità delle ore di assenza stimate" (Cons. St., sez. V, 3 ottobre 2023 n. 8640)" (Cons. Stato, 2 gennaio 2024, n. 45);*

RILEVATO che, nel caso di specie, la Cooperativa Egle ha indicato, nelle memorie procedimentali, ulteriori misure organizzative che intende implementare per ridurre il tasso di assenteismo legato tanto alla malattia quanto ai permessi sindacali con la conseguenza che, anche volendo aderire al primo orientamento citato, la giustificazione della riduzione non sembra risiedere sul solo "sintetico e generico riferimento all'indice di assenteismo storico";

CONSIDERATO, altresì, che in linea con il secondo orientamento citato, la giurisprudenza ha ulteriormente precisato che il tasso di assenteismo aziendale può essere tenuto in debita considerazione anche in presenza di clausola sociale, "giacché questo deriva dall'organizzazione apprestata dall'imprenditore, anche al di là dei singoli lavoratori impiegati (cfr. Cons. Stato, VI, 21 luglio 2020, n. 4665; V, 4 maggio 2020, n. 2796; in senso diverso, cfr. Cons. Stato, V, 30 marzo 2017, n. 1465)". (Cons. Stato, 30 maggio 2022, n. 4353) ed è pertanto "replicabile anche sul personale da assorbire (e, dunque, anche in presenza, come nella specie, di clausola sociale) e/o di nuova assunzione: invero, la presenza di una clausola sociale e di lavoratori neoassunti non impedisce di far riferimento alle statistiche di assenteismo aziendale al fine di giustificare uno scostamento virtuoso dalle tabelle ministeriali, e dunque giustificare un più basso costo del lavoro." (Cons. Stato, 3 ottobre 2023, n. 8640 che richiama Cons. Stato, V, 30 maggio 2022, n. 4353; 10 novembre 2022, n. 9858; VI, 21 luglio 2020, n. 4665);

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che il Comune di Manduria, nell'ambito del subprocedimento di anomalia dell'offerta e con specifico riferimento al costo della manodopera, è tenuto a valutare l'entità dello scostamento rispetto ai dati delle Tabelle ministeriali e se lo scostamento sia stato puntualmente e rigorosamente giustificato, anche alla luce degli elementi forniti in tale sede dalla Cooperativa Egle.

Il Presidente  
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 20 gennaio 2025  
Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente