Autorità per la vigilanza

sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Parere n. 259

Del 17/12/2008

PREC 140/08/S

Oggetto: istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 6, comma 7, lettera n) del decreto legislativo n. 163/2006 presentata dalla Cooperativa Sociale Incontro – Affidamento del servizio di gestione Comunità Alloggio per anziani in regime di comodato d'uso a titolo oneroso. Stazione Appaltante: Comune di Villanovaforru.

Il Consiglio

Considerato in fatto

Il Comune di Villanovaforru, in data 31 luglio 2007, ha pubblicato un bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione della Comunità Alloggio per anziani, in regime di comodato d'uso a titolo oneroso, della durata di due anni.

Il bando di gara prevede il pagamento da parte del concessionario di un canone annuale, come corrispettivo del comodato d'uso, pari a 12.000 euro, importo soggetto ad aumento in sede di gara, nonché stabilisce, come modalità di finanziamento del contratto, il pagamento di una retta mensile a carico degli utenti, il cui importo, come determinato dalla Giunta Municipale, è indicato nel Capitolato d'Appalto.

In data 7 gennaio 2008, è pervenuta l'istanza di parere di cui all'oggetto, con la quale la Cooperativa Sociale Incontro ha contestato la legittimità dell'operato del Comune di Villanovaforru, con specifico riferimento alla determinazione dell'importo posto a base d'asta per l'affidamento del servizio di gestione in questione.

In particolare, la Cooperativa Sociale Incontro, già aggiudicataria del precedente contratto di gestione, sostiene la non conformità di detto importo all'articolo 89, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, in quanto il valore economico non risulta adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro, di cui alla Tabella del Ministero del

Lavoro e delle Politiche sociali, relativa al costo del lavoro per i lavoratori delle Cooperative nel settore socio-sanitario-assistenziale-educativo in allegato al CCNL del 26 maggio 2004, ancora in vigore, ed evidenzia altresì di non aver potuto partecipare alla procedura di gara in oggetto in ragione di tale non conformità.

In sede istruttoria, il Comune ha rappresentato di aver provveduto, ai sensi dell'articolo 89, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, a valutare che il valore economico previsto per l'appalto fosse adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro, facendo riferimento alla menzionata tabella del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nonché tenendo conto delle agevolazioni contributive previste dalla legge n. 407/1990 ed ha evidenziato altresì che la gestione è interamente finanziata dalle rette degli utenti e che l'importo complessivo delle medesime risulta invariato rispetto al contratto precedente, affidato proprio alla Cooperativa Sociale Incontro.

Ritenuto in diritto

L'articolo 89, comma 3, del Codice dei contratti stabilisce che nella predisposizione delle gare di appalto le stazioni appaltanti sono tenute a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro come determinato ai sensi dell'articolo 87, comma 2, lettera g), ovvero come determinato periodicamente in apposite tabelle dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia di previdenza e assistenza, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali.

Appare al riguardo evidente l'intenzione del Legislatore di implementare il necessario rispetto della regolarità dell'impiego, della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, fin dal momento della determinazione dell'importo contrattuale posto a base di gara, parametro fondamentale per la definizione delle offerte economiche da parte degli operatori economici.

Allo stesso tempo, la scelta legislativa mira a tutelare la *par condicio* dei concorrenti, atteso che la garanzia del rispetto del costo del lavoro determinato dalla contrattazione collettiva di categoria, ovvero delle imprese che esercitano l'attività dedotta in gara e che sono potenziali partecipanti alla medesima, non consente a ciascun operatore di individuare liberamente il contratto collettivo da applicare, ma rappresenta un unico criterio di riferimento per tutti i concorrenti.

In relazione alla necessità che le stazioni appaltanti facciano riferimento, per la determinazione dell'importo a base d'asta, al costo del lavoro di cui ai contratti collettivi nazionali di lavoro dei soggetti ammessi alla gara, si è più volte pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa, da ultimo nelle sentenze TAR Piemonte, sez. I, 27 ottobre 2008 n. 2687 e TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 6 novembre 2006, n. 2102.

Considerata dunque la necessità che la stazione appaltante operi in tal senso e tenuto conto che l'oggetto dell'istanza attiene specificamente alla contestazione del mancato rispetto delle tabelle ministeriali sul costo del lavoro, è rilevante precisare quale sia il valore giuridico di tali tabelle.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente affermato che tali tabelle ministeriali pongono delle regole di azione della PA 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, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 21 novembre 2002 n. 6415, TAR Lombardia, Brescia, sentenza 23 ottobre 2007 n. 915, TRGA Trentino Alto Adige, Trento sentenza 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.

Alla luce di tali considerazioni, atteso che nel caso di specie il Comune di Villanovaforru ha ritenuto che il valore economico previsto per l'appalto fosse adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro "per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative sociali del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo -cooperative sociali", di cui al CCNL 25 maggio 2004, ancora in vigore, e considerato che le tabelle medesime hanno mero valore ricognitivo del costo del lavoro nel settore in questione, l'operato della stazione appaltante nella determinazione dell'importo del contratto appare conforme ai principi in materia di contratti pubblici.

In base a quanto sopra considerato

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, corretto l'operato della stazione appaltante nella determinazione dell'importo a base di gara.

I Consiglieri Relatori

Piero Calandra

Alfredo Meocci

Il Presidente

Luigi Giampaolino

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 29.12/2008