



Provincia di
Barletta Andria Trani

Segreteria Generale

Codice org. PROVINCIA BAT
Protocollo 0071172-14
Data 03/12/2014
Classificazione 11.02.011N



Ai Sigg. ri Dirigenti
LORO SEDI

E p.c. Al Sig. Presidente
SEDE

OGGETTO: Indicazione nell'offerta degli oneri aziendali specifici.

L'art. 86, comma 3-bis, e l'art. 87, comma 4, del D.lgs. n. 163/2006 (Codice appalti) impongono la specifica stima ed **indicazione di tutti i costi relativi alla sicurezza**, tanto nella fase della predisposizione della documentazione di gara, quanto nella fase della formulazione dell'offerta economica.

Pertanto, anche l'art. 26, comma 6, del D.lgs. n. 81/2008 (norme in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) stabilisce che, nelle procedure di affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro ed al costo relativo alla sicurezza, *"che deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture"*.

Ciò significa che:

- **le stazioni appaltanti** devono indicare negli atti di gara, separatamente dall'importo dell'appalto posto a base d'asta, i costi della sicurezza derivanti dalla **valutazione delle interferenze**, che devono essere quantificati nel DUVRI (per i contratti di servizi e forniture) e nel PSC (per i contratti di lavori) e per i quali è precluso qualsiasi ribasso (art. 86, comma 3-bis. e comma 3-ter, del Codice appalti);
- **i concorrenti** devono indicare nell'offerta economica sia gli **oneri di sicurezza per le interferenze** (nella esatta misura predeterminata dalla stazione appaltante), sia gli **altri oneri di sicurezza da rischio specifico** (o aziendali) la cui misura può variare in relazione al contenuto dell'offerta stessa, trattandosi di costi il cui ammontare è determinato da ciascun concorrente in relazione alle altre voci di costo dell'offerta.

Proprio con riferimento alla formulazione dell'offerta economica, l'indicazione dei costi c.d. specifici (o aziendali), unitamente alle altre voci di prezzo di detta offerta, consente alla stazione appaltante di effettuare una puntuale valutazione della congruità dell'offerta, anche ai fini dell'eventuale giudizio di anomalia della stessa.

Le previsioni innanzi richiamate rivestono senz'altro carattere imperativo in ragione degli interessi di ordine pubblico ad esse sottese, in quanto poste a presidio di diritti fondamentali dei lavoratori (C.A. RN Calabria Catanzaro, sez. II, 14 gennaio, 2013 n. 56; Consiglio di Stato, sez. V, 29 febbraio 2012, n. 1172; sez. III, 20 dicembre 2011, n. 6677).

Pertanto, la giurisprudenza prevalente ritiene che la mancanza di una specifica previsione sul punto nell'ambito della *lex specialis* non giustifichi la mancata indicazione dei costi per la sicurezza aziendale, e ciò per il fondamentale rilievo del carattere immediatamente precettivo delle norme di legge sopra

Segretario Generale Dott.ssa Maria De Filippo

Tel.: 0883.1976050 - Fax: 0883.596632 - Mail: s.generale@provincia.ba.it



richiamate, che prescrivendo di esibire distintamente tali costi, sono tali da eterointegrare la legge speciale della singola gara (ai sensi dell'art. 1374 del c.c.) e da imporre, in caso di loro inosservanza, l'esclusione dalla procedura (Consiglio di Stato, sez. III, 28 agosto 2012, n. 4622). Conseguentemente, per tale orientamento, anche in difetto di una comminatoria espressa nella disciplina speciale di gara, l'inosservanza della prescrizione che impone l'indicazione preventiva dei costi di sicurezza aziendali implica la sanzione dell'esclusione, in quanto rende l'offerta incompleta in ordine ad un elemento essenziale di essa, impedendo alla stazione appaltante un adeguato controllo sull'affidabilità dell'offerta stessa (Consiglio di Stato, sez. III, 2 dicembre 2011, n. 6380).

Né, al riguardo, secondo il quadro normativo previgente, poteva invocarsi il dovere di soccorso ex art. 46, comma 1 bis, del d.lgs. n. 163 del 2006, poiché l'omessa specificazione degli oneri di sicurezza in questione configurava un'ipotesi di "mancato adempimento alle prescrizioni previste dal Codice e, quindi, idoneo a determinare l'incertezza assoluta sul contenuto dell'offerta" per difetto di un elemento essenziale di quest'ultima (T.A.R. Abruzzo Pescara, Sez. I, 5 aprile, 2013; T.A.R. Piemonte, sez. I, 12 gennaio 2012, n. 23).

Ciò, tra l'altro, si pone in linea con l'esigenza di assicurare un confronto concorrenziale tra tutte le partecipanti, sulla base di offerte correttamente formulate e complete di tutti gli elementi essenziali, nonché con la correlata esigenza di aggiudicare la gara all'offerta economicamente più conveniente.

Tuttavia, non infrequentemente accade che il vizio di origine dell'omessa indicazione da parte del concorrente alla procedura di gara dei propri oneri di sicurezza è in buona parte imputabile alla stazione appaltante che non ha distinto i costi nella redazione del bando. Per tali ipotesi si registrano recenti orientamenti giurisprudenziali diversi, diretti, in alcuni casi, a sancire la radicale ed immediata esclusione dalla gara, in altri, invece, a prevedere l'esclusione solamente all'esito – negativo – di una verifica più ampia sulla serietà e sulla sostenibilità dell'offerta economica nel suo insieme.

Secondo tale indirizzo, la mancata, specifica, indicazione dei costi relativi alla sicurezza del lavoro in assenza di previsione espressa del relativo obbligo nelle disposizioni contenute nel bando, non comporta l'esclusione automatica del concorrente, ma pone a carico della stazione appaltante l'obbligo di una verifica più puntuale, e meglio argomentata, sulla congruità, serietà e sostenibilità dell'offerta economica.

In proposito, si richiama la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 3706 del 10 luglio 2013, con cui il Collegio opta per una soluzione meno rigorosa da applicarsi al caso in cui il vizio di origine sia imputabile alla stazione appaltante che, nella redazione del bando di gara, non abbia distinto i due oneri soggetti a ribasso, ovvero quelli finalizzati all'eliminazione dei rischi da interferenze (che devono essere quantificati dalla stazione appaltante nel Duvri) e gli oneri concernenti i costi specifici connessi con l'attività delle imprese che devono essere indicati dalle stesse nelle rispettive offerte.

Anche PANAC, già A.V.C.P., ha avuto modo di segnalare che l'omessa indicazione dei costi di sicurezza nell'offerta può legittimamente determinare l'esclusione dalla gara d'appalto del concorrente per incompletezza dell'offerta (AVCP, Parere di Precontenzioso, 23 aprile 2013, n. 54; conf. sul punto AVCP, Parere di Precontenzioso, 9 maggio 2013, n.77; AVCP, Parere di Precontenzioso, 17 luglio 2013, n. 118).

Con parere di precontenzioso n. 69 del 10 aprile 2014, però, con riferimento alla contestazione relativa alla mancata indicazione nell'offerta degli oneri relativi alla sicurezza aziendale, l'indempimento non sanzionato nella *lex specialis* con la sanzione dell'esclusione, l'Autorità precisa la necessità di valutare la circostanza che la *lex specialis* di gara e i moduli predisposti dalla stazione appaltante e utilizzati dalle imprese concorrenti per la propria offerta economica, non prevedessero alcuna voce relativa agli oneri per la sicurezza da rischio specifico. In tali casi l'Autorità ha già avuto modo di condividere l'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa che, nel caso di una stazione appaltante che aveva allegato al bando un modello di offerta economica che non prevedeva l'indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso,

Segretario Generale Dott.ssa Maria De Filippo

Tel.: 0883.1976050 - Fax:0883.596632 - Mail: s.generale@provincia.bs.it



prende atto della capacità dello stesso di indurre in errore coloro che se ne fossero avvalsi (Cons. Stato, Sez. V, 6 agosto 2012, n. 4510). Si è infatti affermato, in casi simili, che l'esigenza di apprestare tutela all'affidamento inibisce alla stazione appaltante di escludere dalla gara un'impresa che abbia compilato l'offerta in conformità al facsimile all'uopo da essa predisposto (Cons. Stato, Sez. V, 5 luglio 2011, n. 4029); inoltre, la circostanza che un concorrente abbia puntualmente seguito le indicazioni fornite dalla stazione appaltante non può ridondare a danno del medesimo, ancorché la detta modulistica non risulti esattamente conforme alle prescrizioni di legge, dovendo in tal caso prevalere il *favor participationis* (TAR Piemonte, Sez. I, 9 gennaio 2012 n. 5 e 4 aprile 2012 n. 458; Cons. Stato, Sez. V, 6 agosto 2012, n. 4510; Pareri precontenziosi n. 30 dell'8 marzo 2012 e n. 139 del 20 luglio 2011; Determinazione Avcp n. 4 del 10 ottobre 2012).

Sulla base di dette circostanze l'Autorità ha ritenuto conclusivamente, "in applicazione della coordinate ermeneutiche sopra ricordate, e in considerazione delle circostanze di fatto riconducibili alla erroneità dei moduli predisposti dalla S.A., peraltro, dalla stessa riconosciuti come tali, che le offerte prive dell'indicazione degli oneri della sicurezza da rischio specifico non vadano escluse dalla procedura di gara".

Per tutto quanto innanzi riportato, si invitano le SS.LL a prestare particolare attenzione a quanto ut supra riportato nella formulazione degli atti di gara, prevedendo la necessità che le imprese concorrenti procedano alla puntuale indicazione dei costi della sicurezza aziendali, in modo da evitare possibili contestazioni sulla completezza dell'offerta e sulle connesse conseguenze, anche alla luce delle nuove disposizioni in tema di soccorso istruttorio.

Con la circostanza, si invitano, altresì, le SS.LL a conformare la propria operatività al **recente bando tipo predisposto dall'ANAC**, per i contratti di lavoro di sola esecuzione di importo superiore ad €150.000,00 (Bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014), oltre che al modello di Bando tipo sottoposto in consultazione pubblica per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture di importo superiore alla soglia comunitaria nei settori ordinari.

Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE
dott.ssa Maria De Filippo