



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Parere n.57 del 14/10/2014

PREC 80/14/S

Oggetto: Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 6, comma 7, lettera n), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 presentata da C.O.D.E.R. Consorzio Ortopedico dell'Emilia Romagna - (*Fornitura di ausili per disabili*) - Importo a base d'asta euro 12.637.666,50 - Criterio di aggiudicazione prezzo più basso - S.A.: Agenzia Intercent-ER Regione Emilia Romagna.

Importo a base d'asta – Criterio del prezzo più basso - Verifica delle offerte anormalmente basse.

La stazione appaltante definisce l'importo dell'appalto per il quale intende procedere mediante una stima del relativo valore complessivo. La misura del prezzo a base d'asta non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche quali, ad esempio, l'andamento del mercato nel settore di cui trattasi, il numero di dipendenti che devono essere impiegati, il rapporto qualità-prezzo per ogni servizio e/o prodotto, con la conseguenza che ogni valutazione sul punto va rimessa alla stazione appaltante. Successivamente può valutare la congruità delle offerte presentate e, nel caso di offerte anormalmente basse, procedere con la relativa verifica.

Artt. 29, 82, 89, comma 3 d.lgs 163/2006.

Il Consiglio

Considerato in fatto

Con istanza pervenuta in data 3 aprile 2014, il Consorzio Ortopedico dell'Emilia Romagna (C.O.D.E.R.) ha chiesto un parere in merito alla procedura aperta bandita dall'Agenzia Intercent-ER Regione Emilia Romagna per l'affidamento dell'appalto di forniture di ausili per disabili, per un importo complessivo di euro 12.637.666,50 non comprensivo di I.V.A., suddivisa in n. 8 lotti da aggiudicare mediante il criterio del prezzo più basso.

In particolare, l'istante ha sollevato alcuni rilievi in ordine alla predisposizione degli atti di gara chiedendo di analizzare gli importi posti a base d'asta e i relativi prezzi finali di aggiudicazione, nonché una pronuncia in ordine alla loro congruità rispetto alle tabelle ministeriali predisposte dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con verifica circa la



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

sussistenza di eventuali violazioni ex art. 89, comma 3, del d.lgs. 163/2006, sulla base delle seguenti osservazioni.

Con riguardo all'offerta economica, nel disciplinare di gara è stato previsto per i lotti 6-7-8 un valore complessivo dell'offerta coincidente con il valore dei prodotti, calcolato in base alla somma dei prezzi unitati offerti (PU) per le singole quantità (Q). Per tutti gli altri lotti, invece, il valore complessivo dell'offerta è stato determinato sommando alla voce relativa al valore dei singoli prodotti (prezzo unitario), il valore della percentuale calcolata sui prezzi unitari, nel caso in cui fosse richiesto il servizio di consegna a domicilio. In tale seconda ipotesi, il valore complessivo dell'offerta è stato, quindi, ottenuto sommando al valore dei prodotti, il valore del servizio di trasporto e consegna. Si è previsto, inoltre, che l'offerta economica contenesse espressamente i costi relativi alla sicurezza ai sensi dell'art. 87, comma 4, del d.lgs.163/2006, e che in apposito documento sottoscritto dal legale rappresentante dell'operatore economico venisse indicato il numero complessivo di persone da utilizzare nella fornitura di ciascun lotto, i rispettivi livelli di inquadramento professionale e retributivo ed il CCNL applicato per il personale impiegato. Per tutti i lotti per i quali è prevista la consegna a domicilio, la percentuale da applicare ai prezzi unitari dei prodotti non avrebbe potuto superare quella fissata a base d'asta, ovvero il 4% per i lotti 1-3 ed il 7% per i lotti 2-4-5.

I suddetti lotti di gara sono stati aggiudicati con prezzi risultanti, in alcuni casi, significativamente più bassi della base d'asta, con riduzioni anche della quota percentuale fissata per il servizio di consegna a domicilio.

Il Consorzio CODER, presa visione della documentazione di gara, ha segnalato due tipi di anomalie, avanzando richieste di chiarimento alla stazione appaltante: 1) è stato, anzitutto, evidenziato come gli importi a base d'asta risultassero particolarmente bassi sia in merito ai quantitativi della fornitura richiesti che con riferimento ai requisiti tecnici previsti per i dispositivi, con la conseguenza concreta di non poter inserire nell'offerta gran parte dei prodotti in commercio afferenti alle caratteristiche previste nei singoli lotti; 2) per i lotti per i quali è previsto il servizio di consegna, le percentuali applicate, ed univocamente fissate nell'ammontare massimo dalla stazione appaltante, determinano prezzi per il servizio di consegna non idonei a coprire né il costo dell'operatore né quello dei mezzi, delle utenze, del carburante e delle ulteriori spese riconducibili al servizio.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Altresì, lamenta che i costi posti a base d'asta non appaiono in linea con le tariffe minime previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro, configurando una violazione dell'art. 89, comma 3, del d.lgs. 163/2006.

In seguito all'avvio del procedimento comunicato con nota dell' 8 aprile 2014, sono pervenute le controdeduzioni della stazione appaltante che ribadisce, sostanzialmente, la correttezza del proprio operato.

Ritenuto in diritto

La questione oggetto di parere verte sulla corretta predisposizione o meno degli atti di gara da parte della stazione appaltante.

Dai documenti in atti e, in particolare, dalla tabella allegata al verbale di gara del 18 febbraio 2014, emerge che tra gli importi posti a base di gara in relazione alle forniture relative ai singoli lotti, e gli importi offerti dalle concorrenti, vi sono differenze.

A tale riguardo, la stazione appaltante nelle proprie controdeduzioni preliminarmente chiarisce che, in ordine alla definizione dei quantitativi posti a gara, gli stessi sono stati determinati sulla base delle stime di fabbisogni indicati, per ogni ausilio per disabili, dalle stesse aziende sanitarie.

In particolare, l'Agenzia Intercent-ER Regione Emilia Romagna fornisce elementi utili a individuare le modalità adoperate per la definizione degli importi fissati a base d'asta per ciascun lotto di gara.

Infatti, viene esplicitato che il valore complessivo di ogni lotto è stato calcolato mediante moltiplicazione delle quantità di quel determinato lotto per le relative basi d'asta unitarie. Le basi d'asta unitarie sono poi state calcolate applicando ai prezzi di aggiudicazione della precedente procedura (per cui CODER è risultata aggiudicataria di diversi lotti), le rivalutazioni ISTAT, le rivalutazioni relative all'aumento di alcune materie prime e le rivalutazioni necessarie e coprire l'aumento di qualità previsto per alcuni presidi nelle specifiche del capitolato speciale.

Inoltre, la stazione appaltante precisa che anche la base d'asta percentuale prevista per i lotti da 1 a 5, quelli con consegna a domicilio, è stata calcolata in base alle offerte pervenute nella precedente procedura, evidenziando che le relative percentuali fissate a base d'asta (4% per i lotti 1 e 3; 7% per i lotti 2,4 e 5) coincidono con quelle precedentemente offerte dallo stesso CODER (che ha offerto 4% e 8%) contro altre offerte addirittura più basse.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Quanto evidenziato dal Consorzio istante circa il presunto disallineamento dei costi posti a base d'asta rispetto alle tariffe minime previste dai contratti collettivi nazionali di riferimento con la conseguente imposizione di prezzi che non terrebbero conto della sostenibilità economica delle forniture oggetto del bando, non trova fondato riscontro nelle circostanze di fatto analizzate in quanto risulta che la stazione appaltante abbia, nella predisposizione degli atti di gara, valutato in concreto l'adeguatezza e la sufficienza del valore economico della procedura partendo da coordinate di riferimento già utilizzate nella precedente gara con analogo oggetto.

Inoltre, risulta che la stazione appaltante, in sede di verifica delle offerte anormalmente basse, ai sensi dell'art. 87 d.lgs. 163/2006 abbia proceduto a richiedere le opportune giustificazioni e /o informazioni assicurando, per ogni partecipante, un puntuale controllo del rispetto dei minimi salariali così come da ciascuno applicato.

Infine, si segnala che l'istante, a sostegno dell'impossibilità di poter inserire nell'offerta gran parte dei prodotti in commercio afferenti alle caratteristiche previste nei singoli lotti, non ha fornito nello specifico alcuna indicazione circa i prodotti cui riferirsi, stante le diverse caratteristiche degli stessi per ogni lotto.

Orbene, in generale giova ricordare che la stazione appaltante definisce l'importo dell'appalto per il quale intende procedere mediante una stima del relativo valore complessivo e successivamente valuta la congruità delle offerte presentate e nel caso di offerte anormalmente basse procede con la relativa verifica, tenendo conto del giusto equilibrio tra la promozione della concorrenza e la legittima compressione del costo del lavoro.

La misura del prezzo a base d'asta non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche quali, ad esempio, l'andamento del mercato nel settore di cui trattasi, il numero di dipendenti che devono essere impiegati, il rapporto qualità-prezzo per ogni servizio e/o prodotto, con la conseguenza che ogni valutazione sul punto va rimessa alla stazione appaltante.

A tale riguardo, si consideri che il Codice dei contratti non detta alcuna disposizione sul procedimento di fissazione del prezzo da parte della stazione appaltante, limitandosi – nella disciplina della verifica delle offerte anomale – a disporre che “ *le stazioni appaltanti sono tenute a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro*” (art. 86). Pertanto, da un'interpretazione sistematica della norma, appare evidente che la stessa non incide sul procedimento di individuazione del prezzo a base d'asta, trattandosi di norma sulla congruità



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

dell'offerta. Si deve ritenere, infatti, che la conseguenza – nel caso di un bando con prezzo incongruamente determinato – consisterà nella gara deserta o in offerte non seriamente sostenibili.

Quanto sopra per affermare che non sussiste base normativa perché l'Autorità possa valutare la congruità del prezzo a base d'asta.

Tuttavia, nel caso di specie, sulla base degli atti disponibili e delle puntuali osservazioni formulate dalla stazione appaltante, appare che l'Agenzia Intercent-ER Regione Emilia Romagna, in ordine alla predisposizione degli atti di gara, abbia compiuto una adeguata valutazione per ciò che concerne la definizione degli importi posti a base d'asta per i diversi lotti.

Risulta, inoltre, che nella fase successiva di verifica delle offerte anormalmente basse, la stazione appaltante abbia tenuto conto di una serie di fattori ed elementi a conferma della valutazione operata dalla stessa in sede di definizione dell'importo a base d'asta. Tra detti elementi si riportano, a titolo di esempio, il servizio di fornitura o il servizio di consegna a domicilio degli ausili per disabili, i quali possono essere svolti scegliendo soluzioni organizzative interne diverse aventi impatti rilevanti sul numero di personale impiegato e sul suo livello contrattuale, ovvero che le imprese partecipanti possano essere produttrici dei suddetti prodotti o distributrici, senza tralasciare l'aspetto relativo al trasporto che può essere effettuato in proprio ovvero affidato a terzi.

In base a quanto sopra considerato, pertanto

Il Consiglio

Tenuto conto che in mancanza di una norma sul procedimento di fissazione del prezzo non è possibile, in sede di precontenzioso, valutare la congruità dell'importo a base di gara, ritiene, nei limiti di cui in motivazione e in ragione degli elementi forniti dalla stazione appaltante, che l'Agenzia Intercent-ER Regione Emilia Romagna abbia tenuto conto di fattori e cognizioni tecniche che valgono comunque a rendere trasparente l'iter seguito nella determinazione dell'importo a base di gara.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio

in data 15 ottobre 2014

Il Segretario Maria Esposito