



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 1051

DEL 13 novembre 2019

OGGETTO: Istanza singola di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs.50/2016 presentata da MITSA S.r.l. – Accordo quadro per l’affidamento dei servizi di pulizia, igienizzazione e sanificazione degli impianti di climatizzazione in servizio presso gli stabili della Direzione Generale INPS in Roma mediante procedura aperta ai sensi dell’art. 60 d.lgs. n. 50/2016 - Importo a base di gara: 800.000,00 euro - Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa - S.A.: INPS – Istituto Nazionale Previdenza Sociale

PREC 155/19/S

Accordo quadro – ribasso prezzi unitari – offerta anormalmente bassa – giustificazioni – riferite all’offerta e non al valore massimo dell’appalto

Nell’accordo quadro, le giustificazioni a sostegno della congruità dell’offerta vanno riferite all’offerta, così come risultante dall’applicazione dei prezzi unitari ribassati al fabbisogno inizialmente stimato dalla stazione appaltante, e non al valore massimo stimato dell’appalto al lordo del ribasso.

Articoli 54 e 97 del d.lgs. n. 50/2016

VISTA l’istanza, acquisita al protocollo n. 67800 del 29 agosto 2019, con cui MITSA S.r.l. ha lamentato la mancata esclusione dalla gara del primo graduato Firetek S.r.l., per non avere fornito, nell’ambito del subprocedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta, giustificazioni idonee a sostegno della congruità della propria offerta. In particolare, l’istante ha evidenziato come Firetek S.r.l., il quale ha offerto un ribasso del 48% rispetto alla base d’asta, abbia fornito giustificazioni paramtrate non alla propria offerta ma all’importo stimato dell’appalto (792.800,00 euro) considerato al lordo del ribasso offerto;

VISTA l’ulteriore doglianza fatta valere dall’istante relativa alla condotta dilatoria della stazione appaltante, la quale avrebbe ritardato l’accesso agli atti consentendo allo stesso istante di prendere visione della documentazione di gara solo 24 giorni dopo la presentazione dell’istanza di accesso e a seguito di formale sollecito;

VISTO l’avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 74487 del 24 settembre 2019;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

VISTE le memorie della stazione appaltante e di Fitotek S.r.l., acquisite rispettivamente al protocollo n. 75144 del 26 settembre 2019 e n. 75877 del 27 settembre 2019, nelle quali è stato eccepito che, trattandosi di un accordo quadro, l'importo stimato rappresenta l'importo massimo di spesa e non costituisce un importo finito e specifico da ribassare a fronte di una altrettanto finita mole di lavoro da eseguire e che il ribasso percentuale offerto va applicato ai singoli prezzi dell'Elenco prezzi in sede di stipula dei contratti applicativi;

VISTA l'ulteriore memoria di replica acquisita al prot. n. 76549 del 1° ottobre 2019, nella quale l'istante ha ribadito la necessità che la stazione appaltante valuti l'effettiva congruità dell'offerta nel suo complesso;

VISTA la documentazione versata in atti;

VISTO, in particolare, l'art. 5 del Disciplinare di gara, ai sensi del quale «L'importo di cui al punto 1 [792.000,00 euro] è da considerarsi quale importo massimo di spesa senza che l'appaltatore abbia a pretendere l'intero esaurimento dell'importo (...) I prezzi unitari a base di gara, soggetti a ribasso percentuale unico, sono allegati al Capitolato (...) I Concorrenti dovranno formulare le proprie offerte sulla base delle prestazioni dettagliatamente descritte nel Capitolato e nello Schema di Accordo Quadro, formulando un ribasso unico percentuale sull'importo posto a base di gara; tale ribasso percentuale sarà applicato, per ogni Contratto Applicativo, ai singoli prezzi dell'elenco Prezzi allegato al capitolato» e l'art. 6 dello stesso Disciplinare, secondo cui «I contratti Applicativi potranno essere stipulati dall'INPS nel corso della vigenza dell'Accordo Quadro ... fino al raggiungimento dell'importo massimo utilizzabile»;

VISTE le giustificazioni offerte da Firotek S.r.l. dove, a fronte di un ribasso offerto del 48%, per i due anni di durata dell'appalto, il valore complessivo delle voci componenti l'offerta (manodopera, attrezzature/materiali di consumo/analisi laboratorio/prodotto chimici, costi sicurezza, spese generali aziendali, utile d'impresa) è stato parametrato all'importo di 792.800,00 euro, corrispondente al valore massimo stimato dell'appalto al lordo del ribasso;

CONSIDERATO che l'Accordo Quadro è «un contratto normativo, dal quale discendono non già obblighi esecutivi e neppure un obbligo a contrarre (*pactum de contrahendo*), bensì l'unico obbligo, nel caso in cui l'amministrazione si determini a contrarre, di applicare al futuro contratto (o alla serie di futuri contratti) le condizioni contrattuali predefinite nell'accordo quadro (*pactum de modo contrahendi*)» (Parere sulla normativa AG 8 del 22 giugno 2011), così che è necessario che



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

siano stabiliti i prezzi unitari da porre a base dell'affidamento e la descrizione delle modalità di esecuzione delle prestazioni (Parere di precontenzioso n. 40 del 20 febbraio 2007);

CONSIDERATO che il valore massimo stimato dell'appalto, nel caso di specie «determinato in via presuntiva, sulla base di elementi di tipo statistico, di carattere sia consuntivo (fabbisogno pregresso) sia preventivo (fabbisogno prevedibile)» (art. 5, comma 3, Disciplinare gara), quantifica l'ammontare massimo dei servizi che potranno essere oggetto dei contratti applicativi, calcolato sulla base dei prezzi unitari non ribassati indicati nell'Elenco prezzi e posti a base di gara;

CONSIDERATO che l'offerta di un ribasso del 48% da applicare ai prezzi unitari, si traduce, volendo esaurire l'intero massimale di 792.800,00 euro, in una offerta di servizi, dal punto di vista quantitativo, pari quasi al doppio dei servizi stimati come necessari e sufficienti (avendo offerto prezzi ribassati di circa la metà), ovvero nell'offerta alla stazione appaltante di soddisfare lo stimato prevedibile fabbisogno al prezzo di 412.256,00 euro (792.800,00 euro ribassato del 48%);

CONSIDERATO che Firotek S.r.l. ha giustificato la propria offerta come se ammontasse a 792.800,00 euro – valore che, ai sensi dell'art. 6 del disciplinare, è l'importo massimo utilizzabile dalla stazione appaltante – quando invece, pur rimanendo tale somma il limite massimo di spesa dell'amministrazione, l'offerta di Firotek S.r.l. per l'espletamento del monte servizi stimato *ab initio* dalla stazione appaltante, calcolata sulla base dei prezzi unitari ribassati del 48%, ammonta a 412.256,00 euro;

RITENUTO, alla luce di quanto considerato, che le giustificazioni fornite da Firotek S.r.l. non dimostrano la congruità del ribasso offerto del 48% ma, tutt'al più, finiscono per dimostrare la congruità del valore massimo stimato dell'appalto;

RITENUTA non accoglibile la doglianza relativa alla presunta violazione del diritto di difesa in quanto, sulla base di quanto riferito dalla stessa istante, la stazione appaltante ha consentito l'accesso alla documentazione di gara entro il termine di 30 giorni dall'istanza di accesso (art. 25, comma 4, l. 241/1990);

Alla luce delle considerazioni sopra esposte,

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione,



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

- le giustificazioni fornite da Firotek s.r.l. non idonee a dimostrare la congruità del ribasso offerto del 48%, perché riferite al valore massimo dell'appalto e non al prezzo offerto per l'espletamento dei servizi *ab initio* stimati come necessari e sufficienti dalla stazione appaltante;
- e
- prende atto che la stazione appaltante ha consentito l'accesso alla documentazione di gara entro il termine di legge di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 21 novembre 2019
Il Segretario Rosetta Greco