



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

**DELIBERA N.488 DEL 3 maggio 2017**

OGGETTO: Istanza congiunta di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs.50/2016 presentata da Edilimpianti S.r.l. e dal Ministero delle Infrastrutture – Provveditorato Interregionale alle OO.PP. Lombardia e Emilia-Romagna – Procedura negoziata ex art. 36, comma 2, lett. b) d.lgs. 50/2016 per l'affidamento dei lavori di realizzazione del centro di accoglienza per richiedenti protezione internazionale presso la ex Caserma Serini di Montichiari (Bs) – Importo a base di gara: euro 515.234,55 - S.A. Ministero delle Infrastrutture – Provveditorato Interregionale alle OO.PP. Lombardia e Emilia-Romagna

**PREC 137/17/L**

### **Giudizio di congruità dell'offerta – valutazione tecnico-discrezionale – costo del lavoro**

Le valutazioni dell'Amministrazione in ordine agli elementi e alla congruità della offerta sono espressione di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale.

Non è consentito esperire il soccorso istruttorio per precisare o integrare elementi dell'offerta tecnico/economica.

L'offerta può discostarsi dai dati numerici delle tabelle purché il divario non sia eccessivo e vengano salvaguardate le retribuzioni dei lavoratori così come stabilito in sede di contrattazione collettiva.

**Artt. 83 e 97 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50**

### **Il Consiglio**

#### *Considerato in fatto*

Con istanza congiunta di parere prot. n. 38321 del 14 marzo 2017, e relative memorie, la Edilimpianti S.r.l. e il Ministero delle Infrastrutture – Provveditorato Interregionale alle OO.PP. Lombardia e Emilia-Romagna rappresentano che, a seguito del calcolo della soglia di anomalia nella gara in oggetto, la Commissione proponeva l'aggiudicazione alla Edilimpianti S.r.l., alla quale chiedeva le giustificazioni sull'offerta presentata. L'offerta veniva tuttavia ritenuta “non adeguatamente giustificata”, e quindi veniva disposta l'aggiudicazione a favore di Intergeos S.r.l.

La S.A., a fronte della presentazione, da parte di Edilimpianti S.r.l., di preventivi di forniture con validità a 30 giorni, chiede all'Anac di chiarire se la fattispecie possa essere oggetto di precisazione



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

in sede di soccorso istruttorio, “non essendovi ragioni sufficienti per non ipotizzare che un preventivo valido il mese precedente non possa esserlo anche quello successivo”; inoltre, a fronte di leggeri discostamenti di prezzo rispetto ai giustificativi presentati nella prima fase di gara, la S.A. ritiene che “l’assoluta modesta entità del discostamento giustifica una richiesta di chiarimento all’Anac”.

Infine, la S.A. evidenzia che il costo medio del lavoro indicato dalla Edilimpianti S.r.l. comporta un significativo scostamento dagli importi previsti dalle tabelle ministeriali che “non può trovare un’adeguata giustificazione nella riduzione del tasso INAIL specifico dovuto al possesso del certificato ISO18000”.

La Edilimpianti S.r.l. sottolinea di aver dichiarato, con riferimento al preventivo di fornitura avente validità di 30 giorni, che il fornitore in questione “non rilascia attestazioni di validità prolungate dell’offerta ma che la valutazione delle variazioni intervenute nel decorso periodo 2015-2016 consente di stimare i possibili aumenti nell’ordine dell’1-1,5% su base annua, e conseguentemente di considerare tali variazioni comprese nell’alea del rischio di impresa e di garantire l’invariabilità dei prezzi”. Riferisce poi che i leggeri discostamenti di prezzo rilevati sono dovuti a tre lievi errori materiali di trascrizione facilmente rettificabili, risultando i prospetti presentati omogenei. Contesta infine l’asserito mancato rispetto dei minimi contrattuali, affermando di aver applicato un minimo contrattuale in realtà superiore e che, in ogni caso, si può dubitare della congruità dell’offerta solo qualora la discordanza dai valori delle tabelle ministeriali sia considerevole o palesemente ingiustificata.

Con memoria prot. 55865 del 19 aprile 2017, l’attuale aggiudicataria Intergeos S.r.l. richiama l’art. 97, co. 5 lett. d) del d.lgs. 50/2016, laddove prescrive che la S.A. esclude l’offerta se essa accerta che il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle.

#### *Ritenuto in diritto*

La questione oggetto dell’istanza di parere si incentra sulla valutazione della congruità dell’offerta e delle giustificazioni presentate dal concorrente Edilimpianti S.r.l.

Occorre premettere necessariamente che, secondo l’orientamento consolidato della giurisprudenza, le valutazioni dell’Amministrazione in ordine agli elementi e alla congruità della offerta sono espressione di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale, e possono essere sindacate solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto (Cons. Stato, sez. V, 30 marzo 2017, n. 1465; in tal senso anche Parere di precontenzioso n. 84 del 10 aprile 2014).



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

La ratio del sub procedimento di verifica dell'anomalia è quella di accertare la serietà, la sostenibilità e la sostanziale affidabilità della proposta contrattuale, in maniera da evitare che l'appalto sia aggiudicato a prezzi eccessivamente bassi, tali da non garantire la qualità e la regolarità dell'esecuzione del contratto oggetto di affidamento.

Come evidenziato dalla giurisprudenza (Tar Lazio, sez. I ter, 30 dicembre 2016, n. 9182), in linea di principio il procedimento di verifica di anomalia è avulso da ogni formalismo, essendo improntato alla massima collaborazione tra l'amministrazione appaltante e l'offerente, quale mezzo indispensabile per l'effettiva instaurazione del contraddittorio ed il concreto apprezzamento dell'adeguatezza dell'offerta. Il corretto svolgimento del procedimento presuppone sì l'immodificabilità dell'offerta, ma la sicura modificabilità delle giustificazioni, nonché l'ammissibilità di giustificazioni sopravvenute e di compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto (ex pluribus, Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2013, n. 1633; 23 luglio 2012, n. 4206; sez. V, 20 febbraio 2012, n. 875; sez. VI, 24 agosto 2011, n. 4801; 21 maggio 2009, n. 3146).

Ciò premesso, si rammenta che, come noto, non è consentito esperire il soccorso istruttorio al fine di sanare irregolarità dell'offerta tecnica ed economica (art. 83, co. 9 d.lgs. 50/2016).

La giurisprudenza ha inoltre evidenziato che le tabelle ministeriali stabiliscono il costo medio orario del lavoro, cosa ben diversa dal trattamento minimo salariale stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva, al quale solo si riferisce la previsione d'inderogabilità di cui all'art. 97, co. 6 d.lgs. 50/2016 e all'art. 87, comma 3, d. lgs. n. 163/2006" (T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, Sent., 17 marzo 2017, n. 443).

E ha quindi rammentato l'orientamento consolidato, anche sotto la vigenza del nuovo codice appalti, per cui "le tabelle ministeriali 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 (giurisprudenza assolutamente consolidata Cons. Stato, da ultimo ribadita da Sez. III, 25 novembre 2016, n. 4989, 2 marzo 2015, n. 1020; IV, 29 febbraio 2016, n. 854; V, 24 luglio 2014, n. 3937)" (Cons. St., sez. V, 6 febbraio 2017, n. 501). Esprimendo solo una funzione di parametro di riferimento è allora possibile discostarsi da tali costi, in sede di giustificazioni dell'anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa (T.A.R. Puglia Lecce n. 443/2017 cit.).

Dunque, come evidenziato dalla giurisprudenza, "un'offerta non può ritenersi anomala, ed essere esclusa da una gara, per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato calcolato secondo valori



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata” (Cons. St., sez. III, 2 luglio 2015, n. 3329; 9 dicembre 2015, n. 5597).

Si rammenta che, in caso di verifica di congruità con esito positivo, l’iter logico seguito è arguibile dal rinvio alle giustificazioni fornite dall’offerta sottoposta a verifica, ove queste siano a loro volta plausibili e documentate (Cons. Stato, sez. V, 8 luglio 2008 n. 3406) e siano chiaramente condivise dall’amministrazione (Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2009 n. 2384). Ciò comunque «non libera l’amministrazione dall’obbligo di motivazione ex art. 3 l. n. 241/1990, dovendo essa illustrare, anche sinteticamente, le ragioni per le quali ritiene di condividere i chiarimenti forniti, chiarendo sommariamente quegli aspetti che fanno ritenere i chiarimenti plausibili e fondati» (TAR Lazio Roma sez. I 16 novembre 2010 n. 33472).

In base a quanto sopra considerato,

### **Il Consiglio**

ritiene, nei limiti di cui in motivazione che:

- le valutazioni dell’Amministrazione in ordine agli elementi e alla congruità della offerta sono espressione di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale;
- non è consentito esperire il soccorso istruttorio al fine di sanare irregolarità dell’offerta tecnica ed economica;
- l’offerta può discostarsi dai dati numerici delle tabelle ministeriali purché il divario non sia eccessivo e vengano salvaguardate le retribuzioni dei lavoratori così come stabilito in sede di contrattazione collettiva.

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 11 maggio 2017

Il Segretario Maria Esposito