



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 1083 DEL 21 novembre 2018

OGGETTO: Istanza congiunta di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs. 50/2016 presentata da Koppel AW S.r.l. e Azienda Casa Emilia Romagna Parma - Procedura negoziata per la stipulazione di accordo quadro per il servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti ascensori negli edifici in gestione ad ACERPR in Parma e Provincia - S.A. Azienda Casa Emilia Romagna Parma - Criterio di aggiudicazione: minor prezzo - Importo a base d'asta: euro 195.867,40

PREC 206/18/S

Il Consiglio

Considerato in fatto

Con istanza congiunta di parere prot. n. 86099 del 18 ottobre 2018, Koppel AW S.r.l. e la S.A. Azienda Casa Emilia Romagna Parma rappresentano che la gara in oggetto veniva aggiudicata al concorrente Elman S.r.l. a seguito di procedura negoziata con il criterio del minor prezzo.

L'operatore economico istante, secondo in graduatoria, contesta tale aggiudicazione in quanto ritiene l'offerta del concorrente Elman S.r.l. non sufficientemente giustificata. L'aggiudicatario avrebbe infatti previsto quattro verifiche bimestrali per la manutenzione ordinaria, a fronte delle sei verifiche richieste dal capitolato, e non avrebbe adeguatamente considerato i relativi costi. La ditta istante ritiene inoltre che la gara doveva essere aggiudicata sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, co.3, del d.lgs. 18 aprile 2016, n.50, trattandosi di servizio ad alta intensità di manodopera.

La S.A. rappresenta di aver ritenuto ammissibile l'offerta di quattro verifiche bimestrali di manutenzione preventiva in quanto le restanti due «sono state presumibilmente ricondotte dall'operatore economico come coincidenti con le verifiche semestrali» e anche il relativo costo sarebbe compreso nelle verifiche semestrali. La quantificazione delle spese generali era poi ritenuta sufficiente a giustificare il costo della piccola minuteria. Specifica infine di aver scelto il criterio del prezzo più basso in quanto servizio caratterizzato da elevata ripetitività, dove la manutenzione ordinaria prevale sulla manutenzione straordinaria.

Con la presente istanza di parere le parti chiedono congiuntamente all'Autorità di pronunciarsi in ordine agli aspetti sopra esposti.

Ritenuto in diritto

Con l'istanza di parere in esame il concorrente secondo classificato contesta l'ammissibilità dell'offerta dell'aggiudicatario e altresì la scelta della S.A. di affidare il servizio di manutenzione ordinaria e



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

straordinaria degli impianti ascensori con il criterio del prezzo più basso, dal momento che oggetto dell'affidamento sarebbe un servizio ad alta intensità di manodopera, da aggiudicare sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, co.3, d.lgs. 50/2016.

Tale disposizione prevede infatti che sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, i contratti relativi ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1, vale a dire i servizi nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto.

Il comma 4 del medesimo articolo stabilisce poi che «Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo: [...] b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato; c) per i servizi e le forniture di importo fino a 40.000 euro, nonché per i servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo».

Con particolare riferimento all'affidamento del servizio di manutenzione degli impianti elevatori, l'Anac ha già avuto modo di pronunciarsi con delibera n. 1361 del 20 dicembre 2017 (richiamata anche da T.A.R. Lazio Roma Sez. I bis, 16-07-2018, n. 7890), con la quale reputava legittima la scelta del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, «in considerazione del fatto che si tratta di servizio con caratteristiche standardizzate e le cui condizioni sono definite dal mercato, ... le cui attività presentano caratteristiche, modalità e frequenza definite dalle norme vigenti e dal capitolato tecnico», in quel caso preconfezionato da Consip che aveva bandito il sistema dinamico di acquisizione.

In relazione al citato art. 95, comma 4 lett. b), il Consiglio di Stato ha recentemente evidenziato che «tale indicazione è palesemente finalizzata a garantire una significativa accelerazione della procedura, soprattutto quando le prestazioni non devono assolutamente differire da un esecutore ad un altro. Il “minor prezzo” resta dunque circoscritto alle procedure per l'affidamento di forniture o di servizi che sono, per loro natura, strettamente vincolate a precisi e inderogabili standard tecnici o contrattuali, e per le quali non vi è alcuna reale necessità di far luogo all'acquisizione di offerte differenziate. In tali casi può prescindere da una peculiare e comparativa valutazione della qualità dell'esecuzione, in quanto questa viene fissata inderogabilmente a priori dal committente nell'allegato tecnico. In tale ottica la tipologia di cui alla lett. b) del comma 4 dell'art. 95 attiene ad un'ipotesi ontologicamente del tutto differente sia dall'appalto “ad alta intensità di manodopera” di cui all'art. 95, comma 3, lett. a), che concerne prestazioni comunque tecnicamente fungibili; e sia da quelli caratterizzati da “notevole contenuto tecnologico” o di “carattere innovativo” di cui all'art 95, comma 4, lett. c), attinenti tipicamente a prestazioni di contenuto evolutivo. Per i contratti con caratteristiche standardizzate non vi è alcuna ragione né utilità di far luogo ad un'autonoma valutazione e valorizzazione degli elementi non meramente economici delle offerte, perché queste, proprio perché strettamente assoggettate allo standard, devono assolutamente coincidere tra le varie imprese.» (Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2018, n. 1609).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Nel caso di specie, il capitolato d'appalto prevedeva (punto 6.3), con riferimento alla manutenzione ordinaria, «una visita almeno ogni 60 giorni», con verifiche aventi espressamente cadenza bimestrale, semestrale e annuale, dettagliatamente descritte nelle prestazioni richieste. Lo stesso operatore economico istante afferma che il capitolato di gara «descrive minuziosamente le operazioni di manutenzione ordinaria e quelle di verifica semestrale, tra loro ben diverse e diversamente descritte le une rispetto alle altre».

L'attività in parola può dunque essere ricondotta ai servizi con caratteristiche standardizzate, connotati da procedure ripetitive sotto il profilo operativo e temporale. E pertanto non appare contestabile la scelta della S.A. di avvalersi del criterio di aggiudicazione del minor prezzo.

In relazione alla contestazione specifica riguardante l'offerta dell'aggiudicatario, che non sarebbe, a parere dell'operatore economico istante, sufficientemente giustificata, si rammenta che 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. Nelle gare pubbliche il giudizio di anomalia o di incongruità dell'offerta, oltre ad avere natura globale e sintetica sulla serietà delle stesse nel loro complesso, costituisce espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 12 marzo 2018, n. 1541; Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2017, n. 2900; Cons. Stato, sez. V, 30 marzo 2017, n. 1465; v. anche pareri di precontenzioso n. 796 del 19 luglio 2017; n. 84 del 10 aprile 2014).

Nel caso di specie, la S.A. richiedeva all'aggiudicatario le giustificazioni attinenti all'importo della manodopera, ai costi della sicurezza, alle eventuali condizioni favorevoli di cui l'impresa potrebbe beneficiare nell'esecuzione dell'appalto, oltre che una breve relazione sui costi di gestione, una relazione globale sul ribasso offerto, e l'indicazione dell'utile di impresa. A seguito del riscontro da parte dell'operatore economico, la S.A. formulava le proprie valutazioni in maniera espressa evidenziando che l'importo della manodopera risultava rispettato, in relazione alle tabelle ministeriali, e la tempistica risultava congrua, così come il costo della sicurezza. Venivano valutate positivamente anche le informazioni relative all'ottenimento di condizioni favorevoli per l'esecuzione e l'utile dichiarato risultava in linea con l'andamento del mercato. Pertanto l'offerta era ritenuta nel suo complesso congrua e sostenibile.

Si osserva tuttavia che, con riferimento alla tempistica, la S.A. rappresentava di aver ritenuto ammissibili quattro verifiche (bimestrali) di manutenzione, in luogo delle sei richieste nel capitolato, «in quanto le restanti due sono state “presumibilmente” ricondotte dall'operatore economico, e come tali considerate dalla stazione appaltante, coincidenti con le verifiche semestrali. Infatti le giustificazioni dell'impresa aggiudicataria considerano un tempo maggiore per la verifica semestrale che può “verosimilmente” comprendere la visita bimestrale». Allo stesso modo, ACER riteneva che il passaggio di consegna degli impianti «sia stato considerato dall'attuale fornitore compreso nella prima verifica bimestrale» e che tale attività «sia stata in parte ricompresa nell'importo di manodopera “amministrativa”».



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

In ordine alle valutazioni sopra riportate, si evidenzia che proprio perché la finalità del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, da svolgere in contraddittorio con l'operatore economico, è di verificare concretamente l'adeguatezza e la plausibilità dell'offerta, appare opportuno che, in relazione alla tempistica degli interventi, il convincimento della S.A. raggiunga un maggiore grado di certezza, trattandosi di adempimenti individuati nel dettaglio dal capitolato di gara e suscettibili di essere valutati con un alto grado di precisione. Infatti, come sottolineato dalla giurisprudenza, 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:

- il servizio oggetto dell'appalto può essere ricondotto ai servizi con caratteristiche standardizzate, connotati da procedure ripetitive sotto il profilo operativo e temporale. Pertanto non appare contestabile la scelta della S.A. di avvalersi del criterio di aggiudicazione del minor prezzo;
- la finalità del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, da svolgere in contraddittorio con l'operatore economico, è di verificare concretamente l'adeguatezza e la plausibilità dell'offerta. Nel caso di specie appare opportuno che, in relazione alla tempistica degli interventi, il convincimento della S.A. raggiunga un maggiore grado di certezza, trattandosi di adempimenti individuati nel dettaglio dal capitolato di gara e suscettibili di essere valutati con un alto grado di precisione.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 novembre 2018

Il Segretario Maria Esposito