



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 354

DEL 22 aprile 2020

OGGETTO: Istanza singola di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 presentata da Valbasento Lavori S.r.l. – Procedura aperta per l'appalto di esecuzione dei lavori relativi al Piano città – Emissario fognario di destra fiume Arno. II° lotto. Tratto da Via delle Cascine a Parco della Musica con collegamento collettori Chiesi e Poggi - Importo a base di gara: euro 3.856.770,62 – S.A.: Comune di Firenze.

PREC 43/2020/L

- 1. Offerte anomale - Giudizio circa l'anomalia o l'incongruità dell'offerta - Costituisce espressione di discrezionalità tecnica- Sindacabile dall'Autorità solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale.**
- 2. Offerte anomale - Giudizio di verifica dell'anomalia – Presentazione di preventivi dell'impresa fornitrice – Ammissibilità – Valenza temporale limitata – Irrilevanza - Condizioni.**
- 3. Offerte anomale - Giudizio di verifica dell'anomalia – Mancata richiesta di giustificativi su alcune voci di costo – Irrilevanza laddove la stazione appaltante abbia effettuato una valutazione complessiva dell'affidabilità e sostenibilità dell'offerta.**
- 4. Offerte anomale – Giudizio di verifica dell'anomalia – Soglia minima dell'utile di impresa (diverso da zero) – Non sussiste.**

1. Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza e dell'Autorità, le valutazioni della stazione appaltante in ordine all'anomalia e/o alla congruità dell'offerta costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto. Il sindacato dell'Autorità non può, dunque, tradursi in una nuova verifica di merito, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità (tecnica) dell'Amministrazione, né può comportare una verifica delle singole voci dell'offerta, poiché così facendo si invaderebbe una sfera propria della P.A.

2. Va ammessa la possibilità di produrre, in sede di verifica dell'anomalia, preventivi dell'impresa fornitrice con valore probante delle condizioni particolarmente vantaggiose spuntate dal concorrente di una gara pubblica. Laddove alcuni preventivi riportino una validità temporale limitata, tale termine va inteso come quello entro il quale l'offerta può essere accettata dall'acquirente alle condizioni riportate nel preventivo, accettazione che vincola l'offerente a praticare quelle condizioni (e quei prezzi) per tutto il periodo di esecuzione del contratto, salvo diversi accordi tra le parti. Tale circostanza non è idonea ad inficiare l'affidabilità complessiva dell'offerta, laddove l'istante non dimostri che i prezzi offerti dai fornitori



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

dell'aggiudicatario non sono stati accettati da quest'ultimo oppure che sono fuori mercato e, dunque, non praticabili dal fornitore.

3. Nell'ambito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, non può ravvisarsi un'illegittimità nella mera circostanza che la stazione appaltante non abbia richiesto all'aggiudicatario il dettaglio di alcune voci di costo, in quanto, se la valutazione di anomalia deve essere compiuta in modo globale e sintetico, riferendola all'intera offerta e non alle singole voci di costo ritenute incongrue (avulse dall'incidenza che potrebbero avere sull'offerta economica nel suo insieme), non è obbligatorio analizzare ogni singola voce, ma concentrarsi su quelle di maggiore rilevanza economica, effettuando una valutazione complessiva sulla sostenibilità e affidabilità dell'offerta.

4. Fermo restando che la valutazione richiesta alla stazione appaltante con riguardo alla congruità dell'offerta deve essere condotta in modo complessivo, avuto riguardo ai costi del personale, a quelli della sicurezza aziendale, all'incidenza dell'utile di gestione, nonché alle spese generali, va ribadito l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale *“al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti pari a zero, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti per l'impresa dall'essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico”* (Cons. Stato, sez. V, 31 luglio 2019, n. 5435; Id., 25 luglio 2019, n. 5259; Id., 17 gennaio 2018, n. 269; Id. 13 febbraio 2017, n. 607). In applicazione di tale principio, un utile di impresa stimato al 4% del totale dell'offerta non porta di per sé a dubitare dell'affidabilità e serietà dell'offerta, in mancanza dell'allegazione di altri concreti elementi (da parte dell'istante) volti ad evidenziare una erosione dell'utile dichiarato dalla società dovuta alla sottostima delle voci di costo.

Art. 97 del d.lgs. n. 50/2016

Il Consiglio

VISTA l'istanza di parere, acquisita al prot. n. 9022 del 3 febbraio 2020, con la quale la società Valbasento Lavori S.r.l. (seconda classificata nella procedura in epigrafe) ha contestato il provvedimento di aggiudicazione della gara in favore della Italscavi S.r.l. per asserite illegittimità del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, lamentando, in particolare: 1) l'insufficienza, ai fini della dimostrazione dell'affidabilità e serietà dell'offerta, della presentazione di preventivi con validità temporale limitata a soli 10 giorni; 2) la presentazione di giustificativi “parziali”, relativi solo al 10% delle voci di prezzo che concorrono a formare l'offerta; 3) l'omessa presentazione di giustificazioni con riferimento alle spese generali e all'utile di impresa;

VISTO l'avvio del procedimento, comunicato alle parti con nota prot. n. 16058 del 26 febbraio 2020;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

VISTA la documentazione in atti, nonché le memorie della società controinteressata (acquisita al prot. n. 17614 del 2 marzo 2020) e della società istante (acquisita al prot. n. 17265 del 2 marzo 2020);

RITENUTO che la completezza dell'istruttoria e del contraddittorio consentono di definire il presente procedimento;

PREMESSO che, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza e dell'Autorità, le valutazioni dell'Amministrazione in ordine all'anomalia e/o alla congruità dell'offerta costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2019 n. 5259; Id., sez. III, 6 febbraio 2017, n. 514; Id., sez. V, 17 novembre 2016, n. 4755; in tal senso, si vedano anche le Delibere dell'Autorità n. 197 del 13 marzo 2019, n. 438 del 27 aprile 2017, n. 488 del 3 maggio 2017 e n. 672 del 14 giugno 2017). Il sindacato dell'Autorità non può, dunque, tradursi in una nuova verifica di merito, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità (tecnica) dell'Amministrazione, né può comportare una verifica delle singole voci dell'offerta, poiché così facendo si invaderebbe una sfera propria della P.A. (cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 ottobre 2017, n. 4680);

CONSIDERATO che il procedimento di verifica dell'anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; pertanto, la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (cfr. Cons. Stato, sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726; Id., sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; Id., 30 ottobre 2017, n. 4978);

CONSIDERATO, altresì, 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, al fine di 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 e che, per tale ragione, come evidenziato dalla giurisprudenza, 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 (cfr. TAR Lazio, sez. I-ter, 30 dicembre 2016, n. 9182; Parere Anac n. 197 del 13 marzo 2019);

RITENUTO che, nel caso di specie, le contestazioni formulate dall'istante si appuntano su asserite inesattezze e irregolarità dei giustificativi presentati dalla Italscavi S.r.l. nell'ambito dell'articolato sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta condotto dalla stazione appaltante, senza tuttavia evidenziare profili di manifesta illogicità o irragionevolezza nella valutazione complessiva effettuata dall'Amministrazione;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

CONSIDERATO, nel dettaglio, che, per quanto concerne la prima questione sollevata dall'istante (insufficienza della presentazione di preventivi con validità temporale limitata), in termini generali va ammessa la possibilità di produrre, in sede di verifica dell'anomalia, preventivi dell'impresa fornitrice con valore probante delle condizioni particolarmente vantaggiose spuntate dal concorrente di una gara pubblica (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2019, n. 5259; Id., 8 aprile 2019, n. 2281; Id. 7 giugno 2017, n. 2736). Il Consiglio di Stato (con la sentenza n. 5259/2019 cit.) ha, in particolare, evidenziato che è ammissibile la presentazione di preventivi accettati dal fornitore, ai sensi dell'art. 1326 c.c., la cui finalità è *“per un verso, [di] conferire garanzia alla congruità dei prezzi praticati e, per altro verso, [di] non sottrarre una parte della prestazione al vaglio di sostenibilità della stazione appaltante”*. È stato, inoltre, precisato che, in linea di massima, è ammessa anche la possibilità di giustificare il ribasso proposto facendo riferimento ai preventivi dei subappaltatori *“a patto che le proposte dei subappaltatori siano a loro volta corredate da giustificazioni, poiché in caso contrario non vi sarebbe alcuna garanzia in ordine alla congruità dei prezzi da costoro praticati e si sottrarrebbe una parte della prestazione (quella subappaltata) al vaglio di sostenibilità da parte della stazione appaltante”* (Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2018 n. 4537);

CONSIDERATO che anche l'Autorità ha ammesso la possibilità di giustificare la congruità dell'offerta mediante la presentazione di preventivi, evidenziando, peraltro, che mere irregolarità formali di questi ultimi (come la loro mancata sottoscrizione) *“avrebbero potuto essere sanate nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia che, come detto, è avulso da ogni formalismo e improntato alla massima collaborazione tra operatore economico e stazione appaltante o su modalità di formulazione di tali giustificazioni (a corpo e non a misura), e non valgono a fondare dubbi di macroscopica irragionevolezza o illogicità della valutazione effettuata dalla stazione appaltante che, ..., non deve avere per oggetto la ricerca di specifiche o singole inesattezze dell'offerta economica ma mira ad accertare se l'offerta nel suo complesso sia attendibile”* (Parere Anac n. 197 del 13 marzo 2019);

RITENUTO che, nel caso di specie, la circostanza che alcuni preventivi presentati dalla Italscavi abbiano una validità temporale limitata non sia idonea ad inficiare l'affidabilità complessiva dell'offerta. In disparte del fatto che, dalla documentazione in atti, si evince che solo due preventivi (allegati alle prime giustificazioni di riscontro alla richiesta del RUP prot. 172385/2019), riportano una validità temporale limitata (quello della PrefabbricaLP per 30 giorni e quello della Hydrogeo S.r.l. per 10 giorni dalla data dell'offerta), mentre altri (quello di Giachi Brunero allegato alle prime giustificazioni e quello della Elto S.r.l. allegato alle seconde precisazioni) non prevedono alcuna limitazione, si osserva che il termine riportato nel preventivo indica il tempo entro il quale l'offerta può essere accettata dall'acquirente alle condizioni riportate nello stesso, accettazione che vincola l'offerente a praticare quelle condizioni (e quei prezzi) per tutto il periodo di esecuzione del contratto, salvo diversi accordi tra le parti. Nel caso di specie, l'istante non ha evidenziato né che i prezzi offerti dai fornitori dell'aggiudicatario non sono stati accettati da quest'ultimo né che fossero fuori mercato e, dunque, non praticabili dai medesimi fornitori. Inoltre, quand'anche la stazione appaltante avesse rilevato - nell'ambito del sub-procedimento di anomalia - la rilevanza temporale limitata di alcuni preventivi avrebbe potuto chiedere alla società estendere la loro efficacia per un periodo di tempo pari a quell'offerta;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

RITENUTO che anche la seconda questione sollevata dall'istante (presentazione di giustificativi riguardanti solo al 10% delle voci di prezzo) non vale a fondare dubbi di macroscopica irragionevolezza o illogicità nella valutazione effettuata dalla stazione appaltante, non avendo peraltro, parte istante, allegato in che termini le voci di prezzo non analizzate dall'Amministrazione abbiano pregiudicato la sostenibilità e serietà complessiva dell'offerta economica. Invero, dagli atti del procedimento risulta che la Italscavi ha giustificato tutte le voci di prezzo richieste dalla stazione appaltante, la quale, all'esito di articolato procedimento (scandito da una prima richiesta di giustificazioni e da due ulteriori richieste di precisazioni su alcuni elementi dell'offerta), le ha reputate sufficienti per dimostrare l'affidabilità dell'offerta; l'istante, invece, si limita ad una generica deduzione, senza neppure indicare quali siano le voci essenziali dell'offerta non giustificate dalla Italscavi che hanno impattato sulla sua sostenibilità complessiva, al punto da rendere inattendibile. Ne consegue che non può ravvisarsi un'illegittimità nella mera circostanza che la stazione appaltante non abbia richiesto all'aggiudicatario il dettaglio di alcune (generiche) voci di costo, in quanto (come sopra evidenziato) se la valutazione di anomalia deve essere compiuta in modo globale e sintetico, riferendola all'intera offerta e non alle singole voci di costo ritenute incongrue (avulse dall'incidenza che potrebbero avere sull'offerta economica nel suo insieme), non è obbligatorio analizzare ogni singola voce, ma concentrarsi su quelle di maggiore rilevanza economica;

CONSIDERATO, infine, per quanto attiene all'ultima doglianza (mancanza di giustificativi riferiti alle aliquote di spese generali e all'utile di impresa), che l'Autorità ha più volte precisato che la valutazione richiesta alla stazione appaltante con riguardo alla congruità dell'offerta deve essere condotta in modo complessivo, avuto riguardo ai costi del personale, a quelli della sicurezza aziendale, all'incidenza dell'utile di gestione, nonché alle spese generali (Delibera Anac n. 341 del 5 aprile 2018), ritenendo legittima l'esclusione di un concorrente che, nel corso della procedura di verifica dell'anomalia, non aveva presentato adeguate giustificazioni in ordine ad alcuni specifici aspetti (quali, tra l'altro, la mancata indicazione dell'incidenza delle spese generali e dell'utile di impresa) non esplicitati nell'offerta (Delibera n. 262 del 26 marzo 2019);

CONSIDERATO che, con riferimento all'utile ricavabile da un appalto, consolidata giurisprudenza ha precisato che *“al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti pari a zero, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti per l'impresa dall'essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico”* (Cons. Stato, sez. V, 31 luglio 2019, n. 5435; Id., 25 luglio 2019, n. 5259; Id., 17 gennaio 2018, n. 269; Id. 13 febbraio 2017, n. 607). Sempre su tale linea, si è rammentato che *“al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti pari a zero, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, (...) poiché (...) non è sufficiente a rendere incongrua un'offerta il solo fatto che alcuni dei suoi elementi costitutivi risultino anormalmente bassi, ma è necessario che la riscontrata sottostima dei costi sia tale da erodere completamente l'utile dichiarato”* (Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 2017, n. 4527; Id. 29 maggio 2017, n. 2556);



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

RILEVATO che, nel caso di specie, la società risultata aggiudicataria ha indicato (nei primi giustificativi) l'incidenza percentuale delle spese generali (8%) e dell'utile di impresa (4%), riportandolo sia nelle singole schede di analisi dei prezzi che nell'analisi complessiva dei costi, ove vengono esplicitate spese generali di sede e di cantiere pari ad € 131.348,88 e un utile di impresa di € 65.674,44;

RITENUTO che, per quanto riguarda l'utile, nei limiti del sindacato di manifesta irragionevolezza o illogicità attribuito all'Autorità, la stima del 4% effettuata dall'aggiudicataria (non essendo pari a zero o prossima a zero) non porta di per sé a dubitare dell'affidabilità e serietà dell'offerta, in mancanza dell'allegazione di altri concreti elementi (da parte dell'istante) volti ad evidenziare una erosione dell'utile dichiarato dalla società dovuta alla sottostima delle voci di costo. Analogo discorso è valido con riferimento alla stima dell'8% delle spese generali operata dalla Italscavi, in relazione alla quale l'istante si è apoditticamente limitato ad osservare che tali spese non sarebbero state giustificate, senza tuttavia dimostrare che vi sia stata una loro sottostima da parte del concorrente che ha determinato una omessa considerazione o una non corretta quantificazione dei costi correlati all'appalto (non coperti neppure mediante il valore economico dell'utile stimato) che rendono all'evidenza l'offerta non remunerativa e, pertanto, non sostenibile. Spettava, infatti, all'istante (anche sotto tale profilo) indicare specifici elementi che facessero dubitare della ragionevolezza e logicità della valutazione di congruità operata dalla stazione appaltante, evidenziando che l'offerta della Italscavi risultava *ictu oculi* non sostenibile e affidabile.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte,

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che:

- fermo restando che spetta alla stazione appaltante procedere alla valutazione di anomalia e/o di congruità dell'offerta nella sua complessità, quale espressione di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale, nel caso di specie - nei limiti del sindacato di manifesta irragionevolezza o illogicità attribuito all'Autorità in tema di verifica delle offerte sospette di anomalia – non sono stati dedotti dall'istante elementi di fatto e di diritto tali da revocare in dubbio la ragionevolezza e la logicità della valutazione effettuata dalla stazione appaltante.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 27 aprile 2020

Il segretario Rosetta Greco