



DELIBERA N. 30

20 Gennaio 2020.

Oggetto istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata da _____OMISSIS_____ S.r.l. – Procedura aperta per l'affidamento del servizio di gestione, assistenza e consulenza fiscale e contabile e di compilazione delle dichiarazioni fiscali dell'Associazione delle Camere di Commercio italiane all'estero. Importo a base di gara euro: 39.950,00. S.A.: Assocamere Estero.
PREC 227/20/S

Riferimenti normativi

Art. 97, d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Parole chiave

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.

Massima

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.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 20 gennaio 2020

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 81979 del 02.11.2020 presentata da _____OMISSIS_____ S.r.l. relativamente alla procedura di gara per l'affidamento del servizio di gestione, assistenza e consulenza fiscale e contabile e di compilazione delle dichiarazioni fiscali dell'Associazione delle Camere di Commercio italiane all'estero;



VISTO in particolare il profilo di doglianza sollevato da parte istante in merito alla esclusione disposta a proprio carico dalla stazione appaltante in quanto, "acquisite le giustificazioni dell'O.E., ha ritenuto l'offerta presentata dalla _____OMISSIS_____ S.r.l. anormalmente bassa, disponendone l'esclusione". La società _____OMISSIS_____ S.r.l. contesta la motivazione adottata nel verbale di gara n. 5 del 26.10.2020 laddove si afferma, tra l'altro che, l'offerta presentata sia inattendibile e insostenibile stante l'esiguità dei costi del personale non dipendente a maggior ragione in una gara di servizi di assistenza contabile e fiscale dove secondo il disciplinare e il Capitolato la dimensione numerica, la professionalità, la coerenza e la completezza di composizione del gruppo di lavoro proposto, rappresentano un punto centrale ed essenziale dell'offerta economica. Secondo la stazione appaltante non è ammissibile sostenere, come in effetti sostiene la _____OMISSIS_____ S.r.l. nei propri giustificativi che per i contratti di collaborazione e per le partite IVA i costi del lavoro sono stati definiti in maniera del tutto svincolata da qualsivoglia riferimento normativo e determinati in base alla mera e libera contrattazione tra le parti;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data. 06.11.2020;

VISTA la memoria integrativa inoltrata dalla società istante in data 9.11.2020 con la quale la stessa puntualizza le proprie doglianze;

VISTA la memoria prodotta dalla stazione appaltante in data 10.11.2020 con la quale la stessa ribadisce la correttezza del proprio operato specificando che nella fase di apertura delle offerte economiche e per l'assegnazione dei relativi punteggi, all'esito dell'attività in questione, l'offerta economica della _____OMISSIS_____ S.r.l. ha conseguito il punteggio massimo di 20,00/20,00 risultando quella più bassa presentata in gara (€ 23.570,00 su base d'asta pari ad € 39.950,00). Rappresenta, pertanto che la _____OMISSIS_____ S.r.l. si è collocata prima nella graduatoria di gara con il punteggio complessivo di 89,56/100,00. La Commissione ha quindi proceduto al calcolo della soglia di anomalia ex art. 97, c.3, d.lgs. n. 50/2016 per poi concludere per la sussistenza di un sospetto di anomalia dell'offerta prima in graduatoria, atteso che *"[...] il punteggio relativo al prezzo e la somma dei punteggi relativi agli altri elementi di valutazione delle offerte riferiti all'operatore economico _____OMISSIS_____ risultano entrambi superiori ai quattro/quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara [...]".* Successivamente, il RUP, tenuto conto del personale coinvolto nell'appalto (così come definito dall'operatore nell'offerta tecnica presentata in sede di gara) e delle giustificazioni prodotte dall'impresa il 28/9/2020, ha ritenuto opportuno richiedere ulteriori spiegazioni all'impresa _____OMISSIS_____ S.r.l. in ordine alle figure professionali coinvolte a diverso titolo nell'appalto al fine di valutare la congruità del costo del lavoro. In particolare, il RUP ha richiesto all'impresa di fornire per ciascuna risorsa umana dedicata all'appalto le seguenti informazioni: nome e cognome della risorsa umana; tipologia/natura del rapporto di lavoro intercorrente con l'impresa; livello/inquadramento contrattuale; numero di giornate/uomo dedicate all'appalto; costo giornaliero applicato e costo complessivo. Conclusa la fase di verifica di anomalia sull'offerta presentata dalla _____OMISSIS_____ S.r.l. il RUP ha rilevato, altresì, in relazione alla verifica del costo del personale, che per quanto riguarda il personale non dipendente (n. 15 risorse umane, di cui n. 4 collaboratori e n. 11 liberi professionisti con partita IVA) i relativi costi esposti dovevano considerarsi esigui e quindi decisamente inadeguati rispetto ai profili professionali indicati e alle prestazioni oggetto del contratto. La stazione appaltante espone che In sede di verifica dell'anomalia, il RUP rilevava anche un ulteriore e autonomo profilo di illegittimità dell'offerta presentata e consistente nell'illegittima modifica, eseguita dalla _____OMISSIS_____ S.r.l. proprio mediante i chiarimenti resi (tale da rendere l'offerta presentata anche incerta, indeterminata e generica), di una parte preponderante ed essenziale dell'offerta presentata [la modifica incide su n. 15 unità di personale rispetto alle n.16 totali offerte in gara]. Infatti nei chiarimenti resi l'impresa _____OMISSIS_____ S.r.l. ha indicato come "opzionale"



l'utilizzazione del personale non dipendente [si legge nei chiarimenti che *"... sono attivati tali tipi di contratto nel caso che _____OMISSIS_____, nell'organizzare lo specifico servizio ritenga di avvalersi di personale attraverso una di queste forme.."*], e nonostante in sede di offerta tecnica tali unità di personale erano invece previste come *"un team composito stabile e definito, che ha al suo centro il gruppo core dei professionisti commercialisti e (revisori) con lunga esperienza"*. In conclusione, la stazione appaltante ritiene che la società _____OMISSIS_____ S.r.l. non abbia fornito nessun parametro indicativo, fonte contrattuale o altro su cui misurare la "congruità" del costo riconosciuto al componente del Gruppo di lavoro rispetto all'impegno giornaliero (e al tipo di prestazione richiesta) cristallizzato in offerta tecnica. Infatti, nei propri giustificativi con riferimento alle n. 15 figure non dipendenti la stessa si è limitata a rilevare che per queste forme, "data la natura del rapporto e della prestazione non sono previsti minimi contrattuali o tariffari, ma un prezzo a corpo per la prestazione, che spesso ha natura puramente intellettuale; personale appartenete ad Albi professionali ci si atterrà alle disposizioni vigenti per ciascun ordine riguardo a tariffe, tabelle e libertà di trattativa; le prestazioni appartenenti a questi gruppi sono lasciate alla libera trattativa delle parti";

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, in generale che, giova ribadire come 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);

CONSIDERATO quanto affermato anche di recente dalla giurisprudenza (cfr. TAR Sardegna, sez. I, sentenza 5.02.2019, n. 94), ad avviso della quale *"si deve ritenere comunque necessario, nei casi in cui non sia possibile fare un immediato riferimento agli importi dei contratti collettivi nazionali - per la molteplicità delle modalità di lavoro anche non dipendente con le quali oggi è possibile assicurare una prestazione lavorativa - che la stazione appaltante valuti la corretta determinazione del costo del lavoro anche con strumenti diversi. E ciò anche per il doveroso rispetto delle disposizioni dettate per la tutela di rilevanti interessi pubblici in materia di lavoro, sicurezza e previdenza"*;



RILEVATO che nel caso di specie è emerso che la stazione appaltante abbia, secondo i principi sopra evidenziati, attivato in una doppia fase in contraddittorio un articolato procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta della concorrente _____OMISSIS_____ S.r.l., volta a valutarne la congruità, anche con riferimento al costo del personale non dipendente, soprattutto in un affidamento come quello oggetto di gara, dove risulta proprio come la componente del costo del lavoro assuma una valenza importante,

Il Consiglio

Ritiene, nei termini 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 cui operato risulta, pertanto, conforme alla normativa di settore.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 25 gennaio 2021

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente