



.....OMISSIS.....

Oggetto

Servizio di accoglienza ed assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale su immobile messo a disposizione dallaOMISSIS..... e denominato ".....OMISSIS.....".OMISSIS.....: vs. rif. Prot. n.0011028 del 12.02.2022

Funz. Cons. 12/2022

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 12 febbraio 2022, acquisita al prot. Aut. n. 10669 e successiva nota pervenuta in data 21 marzo 2022, acquisita al prot.n. 20760, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 7 dicembre 2018, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 5 aprile 2022, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del Regolamento del 28 giugno 2017.

Con riferimento a quanto richiesto nella nota sopra indicata, con la quale si sottopone al vaglio dell'Autorità la valutazione svolta dalla stazione appaltante in ordine alla congruità dell'offerta di un operatore economico, sospetta di anomalia ai sensi dell'art. 97, comma 3, del d.lgs. 50/2016, sembra opportuno evidenziare che secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza e della stessa 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)» (delibera n. 30/2020-prec227/2020/S).

Quale indicazione di carattere generale, può comunque osservarsi 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); (...) 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)» (delibera n. 30/2020 cit.)

L'Autorità ha ulteriormente osservato che «le giustificazioni atte a comprovare la congruità dell'offerta hanno un'ineliminabile componente di incertezza, che deriva dal carattere previsionale delle sottostanti stime fatte dalla concorrente sottoposta a tale verifica, e che a sua volta si riflette sulle conseguenti valutazioni della Stazione appaltante (...)», ribadendo che «l'obiettivo del sindacato sulla congruità dell'offerta non è rappresentato dalla ricerca di singole anomalie, omissioni o errori di valutazione, ma, piuttosto, quello di verificare la complessiva sostenibilità economica dell'offerta (come costantemente affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, da ultimo si veda Sez. V, 13 novembre 2019, n. 7805), per cui sono consentite anche eventuali compensazioni tra voci di costo sottostimate e altre che siano state sovrastimate, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile e dia sufficiente garanzia di una seria esecuzione del contratto (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 22 maggio 2015, n. 2581); e ciò anche qualora le stesse riguardino il costo della manodopera (in tal senso anche Consiglio di Stato, sez. V, 21 ottobre 2019, n. 7135)» (delibera n. 617/2021-prec 158/2021/S).

Nell'ambito del procedimento in esame, inoltre, va «ribadita l'ammissibilità della modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità originaria dell'offerta economica, nel rispetto del *principio dell'immodificabilità*, che presiede la logica della *par condicio* tra i competitori. Al riguardo, tale ammissibilità incontra un duplice limite: il divieto di una radicale modificazione della composizione dell'offerta che ne alteri l'equilibrio economico, allocando diversamente voci di costo nella sola fase delle giustificazioni; il limite della revisione della voce degli oneri di sicurezza aziendale, che, quale elemento costitutivo dell'offerta, esige una separata identificabilità ed una rigida inalterabilità, a presidio degli interessi pubblici sottesi alla relativa disciplina legislativa» (così Consiglio di Stato, sez. VI, 15 gennaio 2021, n. 487)» (Delibera n. 617/2021 cit.).

È pertanto possibile per l'operatore economico, all'interno del procedimento di verifica, apportare modifiche nelle eventuali successive note giustificative alle singole stime delle voci di costo precedentemente indicate, fermo restando l'immodificabilità del prezzo complessivo offerto in sede di gara. Ciò perché, come sopra evidenziato, il procedimento di verifica di anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta, ma si sostanzia in un accertamento circa l'attendibilità e affidabilità dell'offerta nel suo complesso (delibera n. 475/2018, prec 74/18/S).

Nel descritto contesto, pertanto, le valutazioni sopra indicate assumono una connotazione di carattere tecnico–discrezionale che, secondo le disposizioni del d.lgs. 50/2016, spettano in via esclusiva alla stazione appaltante, senza che l’Autorità possa sostituirsi alla stessa nello svolgimento di tale esclusivo compito.

Alla luce di quanto sopra, si rimette quindi a codesta stazione appaltante ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell’indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente il 13 aprile 2022