



DELIBERA N. 608

8 settembre 2021

Oggetto istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata da ADEOS Group Scarl – Procedura ex artt. 35 e 60 d.lgs. 50/2016 e s.m.i per l'affidamento delle attività di manutenzione ordinaria dei boschi compensativi di tratta per la durata di 2 anni (lotto A), nonché delle attività di manutenzione straordinaria e ordinaria delle aree di ripristino forestale ubicate in corrispondenza dello svincolo di Lomazzo (tratta BO) e nel Comune di Grandate (Tang. CO1) per la durata massima di 7 anni (Lotto B).

PREC 160/21/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

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.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza dell'8 settembre 2021



DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 51514 del 30.06.2021 relativamente alla procedura di gara bandita da Autostrada Pedemontana Lombarda per l'affidamento delle attività di manutenzione ordinaria dei boschi compensativi di tratta per la durata di 2 anni (lotto A), nonché delle attività di manutenzione straordinaria e ordinaria delle aree di ripristino forestale ubicate in corrispondenza dello svincolo di Lomazzo (tratta BO) e nel Comune di Grandate (Tang. CO1) per la durata massima di 7 anni (Lotto B);

VISTE in particolare le censure sollevate da parte istante in ordine alla presunta illegittima aggiudicazione disposta in favore dell'operatore economico Cooperativa Territorio Ambiente Montano Acquacheta Rabbi sulla base delle giustificazioni prodotte da questa in sede di verifica di anomalia dell'offerta in quanto parte istante ritiene che non siano conformi e coerenti con le disposizioni contenute e le indicazioni richieste nel capitolato speciale d'appalto (numero di operai specializzati, caposquadra, mezzi di trasporto degli operatori, attrezzatura e materiali) oltre che per non aver giustificato il costo della manodopera dichiarato in gara con la conseguente modifica del costo della manodopera quale elemento essenziale dell'offerta;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 13.07.2021;

VISTA la memoria inoltrata dalla stazione appaltante con la quale la stessa ribadisce la correttezza delle operazioni di gara poste in essere evidenziando come le giustificazioni prodotte dalla Cooperativa aggiudicataria siano state opportunamente e puntualmente valutate con riferimento agli specifici elementi (analisi dei prezzi, costi della manodopera, oneri della sicurezza aziendali, mezzi e attrezzature impiegati, spese generali e utili d'impresa) da esaminare ai fini della congruità e sostenibilità dell'offerta presentata, superando in senso positivo le relative verifiche. In particolare, è stato evidenziato come il concorrente abbia effettuato la scomposizione dei prezzi unitari richiesti nelle singole componenti che concorrono alla formazione del prezzo finale; come il costo della manodopera indicato incide per circa il 48% sull'intero ammontare dell'appalto e la retribuzione oraria del personale risulta ampiamente superiore ai minimi tabellari previsti dal CCNL di riferimento per i livelli contrattuali considerati; altresì la qualifica degli operatori considerati risulta compatibile con la squadra "tipo" di intervento prevista dall'art. 7.7 del CSA; sono state esplicitate le attività e le forniture che costituiscono gli oneri di sicurezza aziendali pari a euro 1.414.31 che corrispondono all'1,8% dell'importo totale offerto; il concorrente ha riportato il numero, l'elenco e le relative schede dei mezzi e delle attrezzature che intende utilizzare e tutti i mezzi risultano essere di proprietà della stessa impresa e il relativo costo è stato già ammortizzato; infine con riferimento alle spese generali queste risultano per un importo pari al 20% dell'intero importo dell'appalto (euro 15.700,00) e come utile di impresa è stato considerato pari al 4% rispetto all'intero ammontare (euro 3.150,00);

VISTE le controdeduzioni dell'aggiudicataria con le quali la stessa riepiloga i passaggi intercorsi tra essa e la stazione appaltante con riferimento ai contenuti delle giustificazioni e chiarimenti così come richiesti e forniti in sede di verifica di congruità della propria offerta;

PREMESSO che, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza e dell'Autorità, in tema di verifica dell'anomalia delle offerte, 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 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);

RILEVATO che secondo recente orientamento giurisprudenziale la verifica del costo della manodopera di cui all'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50/2016 mira ad accertare la congruità del valore dichiarato non sulla base dell'affermato rispetto delle garanzie retributive dei lavoratori, ma delle caratteristiche specifiche dell'impresa e dell'offerta, considerando in concreto il numero di lavoratori impiegati per l'esecuzione delle opere previste in contratto, distinti per inquadramento e ore di utilizzo, al fine di determinare il costo orario delle maestranze destinate all'esecuzione dell'appalto e verificare così il rispetto dei parametri salariali di riferimento indicati nelle tabelle ministeriali di cui all'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50/2016, richiamato dall'art. 97, comma 5, lett. d, del medesimo decreto (disposizione questa a cui fa rinvio l'art. 95, comma 10, ai fini della verifica del costo della manodopera condotta contestualmente o separatamente da una verifica di congruità complessiva dell'offerta). Come nella verifica di anomalia, devono essere forniti alla stazione appaltante tutti gli elementi necessari alla ricostruzione del costo della manodopera sopportato dall'impresa per l'esecuzione di quanto proposto con l'offerta prodotta in gara, eventualmente anche non strettamente relativi a tale costo ma utili alla ricostruzione dello stesso. Tale analisi non può limitarsi semplicemente alla verifica dell'incidenza percentuale del costo complessivo della manodopera sulle singole lavorazioni, confrontandola con quella riscontrabile nell'ambito del mercato di riferimento, ma deve andare a considerare anche le particolarità della singola impresa e della singola offerta al fine di accertare che il costo complessivamente indicato inglobi effettivamente trattamenti salariali non inferiori ai minimi previsti per i singoli lavoratori impiegati (cfr. TAR Salerno, sez. I, 8 aprile 2021, n. 867)

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 si ravvisano elementi tali da revocare in dubbio la ragionevolezza e la logicità della valutazione effettuata dalla stazione appaltante.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia



Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 14 settembre 2021
Per Il Segretario Maria Esposito
Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente