



DELIBERA N. 631

15 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 AEMME.A S.r.l. – Indagine di mercato per la concessione del servizio bar presso la sala convegno del Centro Addestramento Aeronavale M.M. e del servizio bar, mensa, paninoteca e attività ludico/ricreative presso lo stabilimento Elioterapico M.M. ufficiali di Taranto – San Vito. Importo a base di gara euro: 150.000,00. S.A.: Ministero della Difesa- Stato Maggiore M.M., Comando in Capo squadra Navale Maricentadd Taranto.

PREC 155/21/S

Riferimenti normativi

Art. 97, comma 5, d.lgs. 50/2016 e s.m.i

Parole chiave

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 – 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

Massima

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. 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.



3. La motivazione del relativo giudizio di anomalia deve essere comunque puntuale e analitica in caso di giudizio negativo.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 15 settembre 2021

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 51083 del 30.06.2021 relativamente all'indagine di mercato per l'affidamento della concessione del servizio bar presso la sala convegno del Centro Addestramento Aeronavale M.M. e del servizio bar, mensa, paninoteca e attività ludico/ricreative presso lo stabilimento Elioterapico M.M. Ufficiali di Taranto – San Vito;

VISTE in particolare le censure sollevate da parte istante in ordine alla ritenuta illegittima esclusione disposta a proprio carico per la mancata indicazione dei ricavi presunti derivanti dall'esecuzione del servizio attraverso i quali è possibile assorbire la totalità dei costi derivanti dal medesimo servizio;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 9 luglio 2021;

VISTA la memoria inoltrata dalla stazione appaltante con la quale la stessa ribadisce la correttezza delle operazioni di gara poste in essere allegando tutta la documentazione relativa alle richieste di integrazione e/o verifica di congruità dell'offerta anche della odierna società istante. Evidenzia, altresì, come il provvedimento di esclusione disposto sia stato motivato nei seguenti termini: "il numero delle settimane di lavoro considerate per il calcolo del costo della manodopera non è congruo rispetto a quanto richiesto del Capitolato Tecnico, per il personale che sarà impiegato presso il bar della Sala Convegno di questo C.A. e per quello impiegato presso lo Stabilimento Elioterapico M.M. Ufficiali di San Vito – Taranto; il numero totale di ore settimanali per i seguenti operatori non è congruo rispetto a quanto richiesto nel Capitolato Tecnico, ed in particolare per l'addetto alla cassa e l'addetto alla distribuzione banco bar della Sala Convegno e per gli addetti alla distribuzione dello Stabilimento Elioterapico; l'ammontare complessivo degli oneri demaniali non risulta congruo rispetto a quanto richiesto nel Capitolato Tecnico";

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 che, in generale giova richiamare come la giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenza n. 2885/2020) ritiene che 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. Nella valutazione dell'anomalia dell'offerta, la stazione appaltante deve rendere solo un giudizio di ragionevolezza sugli elementi di giustificazione forniti, tenuto conto che la verifica di anomalia costituisce un sub-procedimento riferito non alla ricerca di specifiche



e singole inesattezze dell'offerta economica, bensì all'attendibilità e all'affidabilità dell'offerta nel suo complesso in relazione alla corretta esecuzione dell'affidamento. Secondo il Consiglio di Stato, escludendo i 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 sia sicuramente da considerare anomala, poiché pure un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa che per la qualificazione, la pubblicità e il curriculum derivanti per l'impresa dall'essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico.

RILEVATO altresì che, secondo l'orientamento sopra indicato "il giudizio sull'anomalia delle offerte, a seconda che si tratti, come nella specie, della concessione di servizi, piuttosto che di altri appalti, rileva nella concessione al fine di controllare l'attendibilità di una previsione economico-finanziaria con pieno o preponderante accollo del rischio economico del peculiare mercato del servizio da parte del concessionario, onde siffatta verifica, pur sempre rigorosa, è sull'attendibilità d'una ragionevole e ponderata previsione economica che lascia un margine d'incertezza a chi confeziona l'offerta e un alto margine di opinabilità tecnico-discrezionale a chi la riscontra, opinabilità non sindacabile in sede di legittimità se non per evidenti errori di fatto e macroscopica irragionevolezza";

CONSIDERATO che nel caso di specie, risulta che la stazione appaltante abbia attivato il sub-procedimento di verifica di congruità dell'offerta presentata dalla AEMME. A S.r.l. attraverso più richieste relative all'analisi dei costi così come indicati nella propria offerta e che l'impresa in questione abbia fornito puntuale riscontro alle suddette richieste anche con indicazione circa i potenziali ricavi;

RILEVATO che, nonostante i chiarimenti forniti dalla società istante, la stazione appaltante abbia conclusivamente valutato non superato il vaglio di congruità dell'offerta sotto diversi profili e che, abbia ritenuto tardive le ulteriori e dettagliate specificazioni indicate dalla A.EMMEA S.r.l. in occasione della avanzata istanza di revoca in autotutela del provvedimento di esclusione;

RITENUTO, tuttavia che sia opportuno da parte della stazione appaltante rendere in maniera più chiara la propria motivazione in ordine alla "non congruità dell'offerta" dando una maggiore evidenza dei passaggi e degli approfondimenti che hanno condotto a considerare taluni elementi e/o voci non congrui anche alla luce delle giustificazioni fornite,

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, essendosi il giudizio di verifica dell'anomalia dell'offerta conclusosi in senso negativo, la stazione appaltante è tenuta comunque a dare evidenza dei passaggi (con indicazione degli elementi e/o voci) che nel sub-procedimento di verifica abbiano condotto a un siffatto giudizio.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 23 settembre 2021

Per Il Segretario Valentina Angelucci

Rosetta Greco

Firmato digitalmente