



Giunta Regionale d'Abruzzo
DIPARTIMENTO RISORSE E ORGANIZZAZIONE
Servizio Patrimonio Immobiliare
Via L. da Vinci, 6 – L'Aquila

OGGETTO: Accordo quadro con un unico operatore per l'esecuzione dei lavori di manutenzione elettrica ed idraulica, di durata biennale, sugli immobili in uso e in proprietà della Giunta Regionale d'Abruzzo, nelle province di Pescara e Chieti. CIG: 7400737160.

Procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, ex art. 97, D.lgs. 50/16 e ss.mm.ii., ditta FRA.MA COSTRUZIONI S.R.L.

L'anno **duemiladiciotto** alle ore **11:00** del giorno **08** del mese di **giugno** in L'Aquila presso gli Uffici della Giunta Regionale d'Abruzzo, in seduta riservata, il Responsabile dell'Ufficio Interventi di Ricostruzione e di Manutenzione, Ing. Daniele Torrecchia, in qualità di RUP della procedura di gara in oggetto emarginata, procede alla verifica delle offerte presunte anomale, ai sensi dell'articolo 97, del D.lgs.50/16 e ss.mm.ii., relativamente al procedimento di affidamento, mediante accordo quadro, da concludersi con un unico operatore economico, con il criterio del prezzo più basso.

Come riportato nella Lettera di Invito, la valutazione delle offerte anormalmente basse viene eseguita secondo le modalità previste nelle Linee Guida n. 3 dell'ANAC "*Nomina, ruolo e compiti del Responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*" e ai sensi dell'art. 97, commi 4 e 5, del D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii.; in particolare, ai fini qui riportati, il RUP si avvale del supporto tecnico-amministrativo del Responsabile dell'Ufficio Appalti Opere Pubbliche, Ing. Diana Principe, e del funzionario appartenente al medesimo Ufficio, Ing. Chiara Sabbatucci.

PREMESSO CHE

- in data 04 maggio 2018 si è tenuta la seduta di gara per procedere alla definizione della proposta di aggiudicazione, stabilendo, tra l'altro, l'avvio del procedimento di verifica di conformità delle offerte risultanti anormalmente basse;
- con nota prot. n. RA/0140247/18 del 16 maggio 2018, è stata invitata la ditta FRA.MA COSTRUZIONI S.R.L., risultata in posizione utile per essere proposta quale aggiudicataria

della gara, a presentare, entro 15 giorni dalla data di ricezione, come previsto dall'art. 97, del D.lgs. 50/16 e ss.mm.ii., le giustificazioni relative all'offerta presentata;

- con nota acquisita al prot. n. RA/162697/18 del 23 maggio 2018, la suddetta ditta ha riscontrato la richiesta di giustificativi in argomento;
- nonostante il vigente art. 97 del D.Lgs. n. 50/2016 non preveda più alcuna valutazione di anomalia o di congruità secondo rigide e vincolanti scansioni procedurali trifasiche come disponeva, invece il previgente Codice dei Contratti (cfr. ex multis T.A.R. Napoli, 19.10.2017 n. 4884, T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV, 21-07-2017, n. 1654 e n. 1656, T.A.R. Valle d'Aosta Aosta Sez. Unica, 15-05-2017, n. 29), dopo l'esame della documentazione trasmessa dall'impresa FRA.MA COSTRUZIONI S.R.L, si è ritenuto opportuno, in linea con l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, di richiedere ulteriori chiarimenti (nota Prot. n. RA/0157565/18 del 01.06.2018), stante la diretta derivazione del D.Lgs 50/2016 dalle norme comunitarie, e in particolare per quanto qui interessa, con dall'art. 69 della Direttiva n. 2014/24 a mente del quale *"l'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente"*, quindi garantendo il pieno contraddittorio anche, all'occorrenza (se necessario), mediante più passaggi procedurali, nella forma ritenuta più opportuna, volti a chiarire i profili ancora dubbi o in contestazione dopo la presentazione delle iniziali giustificazioni scritte (cfr. ex multis T.A.R. Marche 23-01-2017, n. 66);
- con nota acquisita al prot. n. RA/180226/18 del 05.06.2018, la ditta FRA.MA COSTRUZIONI S.R.L. ha inviato gli ulteriori chiarimenti richiesti.

Tutto quanto sopra premesso, prima di procedere alla valutazione della documentazione prodotta dalle imprese, il rup, sulla base della giurisprudenza consolidata in materia di verifica delle giustificazioni sull'offerta anomala, evidenzia che:

- a) è ormai principio generale del procedimento amministrativo, codificato nell'art. 10-bis della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., che questo non può concludersi con un provvedimento negativo giunto a sorpresa (salve le ipotesi di attività vincolata o se il dispositivo non potrebbe comunque essere diverso), ma deve sempre essere preceduto da un contraddittorio di merito sui motivi che l'Amministrazione reputa ostativi all'attribuzione del bene della vita. I principi del soccorso istruttorio muovono, obiettivamente, dalla stessa esigenza garantista;

- b) le giustificazioni dell'offerta devono essere estese all'intero importo dell'appalto e devono essere rapportate al momento in cui l'offerta è stata formulata, ossia alla data della sua presentazione;
- c) l'amministrazione dispone di una discrezionalità quanto mai ampia in ordine alla scelta se procedere a verifica facoltativa della congruità dell'offerta, il cui esercizio (o mancato esercizio) non necessita di una particolare motivazione e può essere sindacato solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto (da ultimo: Cons. Stato, V, 25 maggio 2017, n. 2460);
- d) essendo peraltro espressione di un potere discrezionale, la valutazione dell'anomalia è sindacabile da parte del giudice amministrativo solo in ipotesi di macroscopiche illegittimità, restando comunque preclusa un'autonoma valutazione della congruità delle singole voci, sostitutiva dell'attività valutativa spettante all'Amministrazione procedente (cfr. C.d.S., Sez. V, 27 marzo 2017, n. 1370);
- e) nelle gare d'appalto la valutazione da parte della stazione appaltante della congruità dell'offerta è espressione di una sfera di discrezionalità tecnica, suscettibile di solo sindacato esterno, e comporta un approccio globale e sintetico, e cioè una valutazione dell'offerta nel suo complesso, non parcellizzato ad individuate voci di prezzo ritenute incongrue, che singolarmente possono non assumere una portanza decisiva sull'offerta economica nel suo insieme, tale da rendere non plausibile e carente di inaffidabilità l'intera operazione economica (cfr. Cons. Stato, sez. III, 23 ottobre 2015, n. 4894; TAR Piemonte, sez. I, 21 novembre 2014, n. 1892);
- f) oggetto della verifica di anomalia, e quindi fulcro della motivazione del giudizio che al riguardo si esprime, è l'offerta nella sua globalità, sebbene attraverso l'esame analitico di sue componenti. Il relativo giudizio ha, dunque, natura globale e sintetica circa la serietà o meno dell'offerta nel suo insieme, essendo irrilevanti le pur sempre possibili isolate e singole voci di scostamento; non ha, infatti, per oggetto la ricerca di ipotetiche inesattezze parziali dell'offerta economica ma è finalizzato ad accertare se quest'ultima, nel complesso, sia attendibile e, dunque, se dia serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto (cfr. C.d.S., Sez. V, 30.3.2017 n. 1465);
- g) in assenza di rilievi che possano concretamente evidenziare l'erroneità, la contraddittorietà o l'insufficienza delle valutazioni effettuate dalla stazione appaltante, deriva l'inconfigurabilità di alcun vizio nell'operato di quest'ultima, per il solo fatto che abbia



ritenuto sufficienti a dimostrare la congruità dell'offerta le giustificazioni fornite dall'aggiudicataria in relazione alla maggior parte delle voci di costo (cfr. da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2017, n. 4978);

- h) la motivazione dell'anomalia deve essere analitica solo nel caso in cui l'amministrazione esprima un giudizio negativo che comporti la revoca dell'aggiudicazione provvisoria; quando invece l'amministrazione considera correttamente e soddisfacentemente formulato l'insieme delle giustificazioni, non occorre un'articolata motivazione, ripetitiva delle medesime giustificazioni ritenute accettabili. In sostanza, per il giudizio favorevole non sussiste il dovere di motivazione analitica e puntuale, essendo invece sufficiente una motivazione stringata e una motivazione espressa *per relationem* alle giustificazioni offerte dall'impresa, qualora si tratti, come è per le giustificazioni offerte dalle Imprese concorrenti, di documentazione scritta e depositata agli atti che, nel momento in cui viene acquisita al procedimento, assuma un valore giuridico che rende possibile il richiamo (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, 20 luglio 2015, n. 9881);
- i) nella fase del controllo dell'anomalia, non è effettivamente possibile un'indiscriminata ed arbitraria modifica postuma della composizione dell'offerta economica, con il solo limite del rispetto del saldo complessivo, ponendosi ciò in contrasto con le esigenze conoscitive, da parte della stazione appaltante, della struttura dei costi, finendo altrimenti per snaturarsi completamente la funzione ed i caratteri del subprocedimento di anomalia (C.S., Sez. III, 15.4.2016 n. 1533, C.S., Sez. III, 10.3.2016 n. 962). E' tuttavia consentito al concorrente di dimostrare, in sede di verifica di anomalia, che determinate voci di prezzo erano eccessivamente basse, mentre altre, per converso, erano sopravvalutate, pervenendo così ad un rimaneggiamento, volto a documentare per alcune di esse un risparmio idoneo a compensare il maggior costo di altre, incidendo finanche sull'utile esposto (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 26.9.2016, n. 9927), al fine di giungere ad una compensazione tra sottostime e sovrastime, che lasci l'offerta affidabile e seria (cfr. C.S., Sez. V, 6.8.2015 n. 3859, T.A.R. Veneto, Sez. I, 12.10.2015, n. 1033);
- j) l'anomalia può anche riguardare il margine di utile, qualora i costi esposti e l'incidenza delle spese generali non consentano un minimo apprezzabile margine di utile d'impresa. Peraltro, pur escludendosi che un'impresa possa produrre un'offerta economica sguarnita di qualsiasi previsione di utile, non sussiste una quota di utile rigida al di sotto della quale la risposta dell'appaltatore debba considerarsi incongrua per definizione;

- k) il D.lgs n. 50/16 e ss.mm.ii. precisa che possano prendersi in considerazione, tra l'altro, le giustificazioni che riguardino l'economia del procedimento di svolgimento della prestazione, le condizioni favorevoli di cui dispone l'offerente per lo svolgimento del servizio, nonché il metodo e le soluzioni adottate;
- l) la ratio del sub procedimento di verifica dell'anomalia delle offerte è quella di accertare la serietà, la sostenibilità e la sostanziale affidabilità della proposta contrattuale, in maniera da 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. Anche quando la S.A. non ha previsto l'esclusione automatica nel bando, essa è tenuta comunque all'applicazione dell'art. 97, co. 2 e a procedere conseguentemente alla verifica dell'anomalia delle offerte (cfr. Delibera ANAC n. 225 del 8 marzo 2017).

Parallelamente agli orientamenti giurisprudenziali consolidati e sopra riportati, si rileva inoltre che per la fattispecie dell'appalto *de quo*:

- a) nel caso di un Accordo Quadro basato su un'offerta ad un unico ribasso non è giuridicamente e tecnicamente corretto valutare la congruità dell'offerta con i criteri utilizzati per l'appalto di lavori "classico";
- b) solo per l'appalto di lavori classico è possibile operare delle "compensazioni" sul risultato ottenuto moltiplicando il prezzo per la quantità dei singoli materiali, in ragione della presenza a monte sia del progetto, sia del relativo computo metrico che permette di definire *ab origine* le quantità di ogni singolo materiale e della manodopera necessaria. Diversamente, nell'ipotesi dell'Accordo Quadro, non v'è alcuna certezza *ex ante* in ordine alla quantità di prodotti e lavori che nel tempo dovranno essere acquisiti;
- c) è, dunque, nell'ottica sopra specificata che vanno valutate le giustificazioni basate su di un giudizio meramente prognostico in merito alle quantità dei materiali che sarebbero state effettivamente utilizzate, sulla manodopera necessaria e sulla maggiore produttività di talune attrezzature, tenuto conto cioè che queste evenienze non sono conosciute, né conoscibili.

IL RUP AVVIA QUINDI LE OPERAZIONI DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE ECONOMICHE.



Premesso quanto sopra, si esaminano i giustificativi dell'offerta economica presentati dalla ditta in argomento.

Il concorrente ha offerto il ribasso del 30,33 % (trenta/trentatre per cento) sull'elenco prezzi unitari (prezzari come da Capitolato) e specificato nella misura di € 350,00 (diconsi euro trecentocinquanta/00) gli oneri di sicurezza aziendali e di € 17.000,00 (diconsi euro diciassettemila/00) il costo del personale.

Dopo approfondita analisi delle giustificazioni fornite dal concorrente in ordine alle varie voci di prezzo (costo del personale, spese generali, utile di impresa, struttura organizzativa, ecc.) è possibile ricavare un giudizio complessivamente positivo circa l'affidabilità/attendibilità dell'offerta.

Orbene, tenuto conto che all'offerente classificato al primo posto spetterebbe l'esecuzione dell'appalto per € 50.000,00 (euro cinquantamila/00) che, al netto del ribasso offerto del 30,33 %, risulta essere pari ad € 35.289,95 compresi oneri della sicurezza, che l'incidenza del costo della manodopera è pari a € 17.000,00 e che pertanto alla ditta stessa rimarrebbe una plausibile somma di € 14.410,96 a copertura di tutti gli altri costi diretti ed indiretti, oltre all'utile di impresa pari a 3.528,99 e dei costi della sicurezza aziendale pari ad € 350,00.

Inoltre, è ritenuta giustificata l'analisi dei costi relativi alle modalità di gestione dell'appalto oggetto di affidamento nonché gli elementi di cui all'art. 97 co. 4.

Si ritiene, pertanto, non necessario acquisire ulteriori chiarimenti o precisazioni relativamente all'offerta in esame.

TUTTO CIÒ PREMESSO

La Commissione ritiene che le giustificazioni presentate sono esaustive e che il ribasso indicato nell'offerta prodotta dalla Ditta FRA.MA COSTRUZIONI S.R.L., per la gara in oggetto, non è da considerarsi anomalo.

Il Presidente informa altresì che, ai fini dell'efficacia dell'aggiudicazione della gara, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32, D.Lgs. 50/16 e s.m.i., sono necessari ulteriori oneri da parte della Stazione Appaltante, primo fra tutti, la verifica circa il possesso, da parte degli operatori economici, dei requisiti di qualificazione di ordine generale e speciale prescritti dalla *lex specialis* del procedimento.

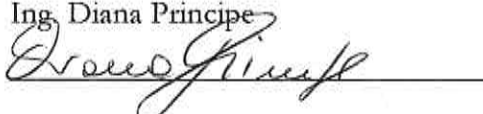
Alle ore 12:00, terminano le operazioni di verifica della presunta anomalia delle offerte.

Il RUP attesta che il presente verbale, composto da n. 7 pagine, previa lettura e conferma, viene sottoscritto come appresso e trasmesso alla Stazione Appaltante per gli ulteriori oneri.

Il Responsabile Unico del Procedimento

Ing. Daniele Torrecchia


I componenti la Struttura di Supporto

Ing. Diana Principe


Ing. Chiara Sabbatucci