

Reggio Emilia, 18.01.2019

**OGGETTO:** Procedura aperta ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. sss) e dell'art. 60 D.LGS. 50/2016, per l'affidamento, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 del D.LGS. 50/2016, dell'appalto dei lavori di *riqualificazione urbana del quartiere Compagnoni – Fenulli II-III-IV stralcio – completamento palazzine ERP 2B-2C. CIG 69489105EF – Procedimento di verifica di offerta anomala \_ Verbale di seduta riservata della commissione giudicatrice in merito alle valutazioni condotte sulla documentazione integrativa trasmessa dalla A.T.I. Pascolo s.r.l. - Costruzioni Vitale s.r.l.*

L'anno 2018, il giorno 18 gennaio, alle ore 14:30, nella sede del Comune di Reggio Emilia, via Farini n. 1, si riunisce la Commissione giudicatrice della procedura aperta in oggetto istituita con determina dirigenziale R.U.D. 786 del 28/07/2017, per prestare supporto al RUP nel procedimento di verifica delle offerte anormalmente basse, anche ai sensi del paragrafo 5.3 delle Linee Guida n. 3 di ANAC. Si procede alla valutazione della anomalia della offerta classificatasi al primo posto nella gara per l'appalto dei lavori in oggetto. La Commissione è costituita da:

- arch. Luca Ghiaroni – Presidente
- ing. Paolo Catellani – Commissario
- arch. Luca Ficarelli – commissario
- segretario verbalizzante: arch. Agnese Gemma Barbieri

**Il Presidente riepiloga l'iter del procedimento di verifica dell'anomalia finora condotto, dando lettura della lettera PG n. 3457 del 10.01.2018 con la quale il RUP ha richiesto all'operatore economico di integrare ulteriormente le giustificazioni già rassegnate, al fine di fornire al Responsabile del Procedimento con il supporto di questa Commissione ogni e qualsiasi elemento ritenuto utile a dare conto della attendibilità di un'offerta che, sulla base della disamina sino ad allora condotta, risultava sotto costo.**

**La Commissione dà atto che:**

- in data 27.09.2017 è stata esperita presso gli uffici del Comune di Reggio Emilia la seduta di gara per l'apertura delle "Offerte quantitative" e per la formulazione della graduatoria di gara provvisoria, alla quale ha fatto seguito la redazione della classifica provvisoria della procedura di gara, per cui la prima classificata risulta essere l'A.T.I. costituita dalla mandante Costruzioni Vitale s.r.l. e dalla mandataria Pascolo s.r.l.;



- in considerazione dei punteggi attribuiti all'offerta presentata e rientrando la medesima tra quelle alle quali si applica l'art. 97 comma 3 e ss del D.Lgs. 50/2016: "Quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara."), si è richiesto all'operatore economico A.T.I. Pascolo s.r.l.-Costruzioni Vitale s.r.l. tramite lettera PG n. 98757 del 28/09/2017 di trasmettere i giustificativi sul prezzo e sui costi proposti, ai sensi dell'art. 97 del Codice dei Contratti;

- in data 16/10/2017 e 17/10/2017 (PG n. 106463, 106466, 106468, 106587, 106590, 106593, 106597, 106687, 106692, 106696, 106699, 107058) è pervenuta la documentazione trasmessa dall'A.T.I. Pascolo s.r.l.-Costruzioni Vitale s.r.l. costituita dai seguenti elaborati:

- Elaborato 1 – Relazione
- Elaborato 2 – Costo incidenza manodopera impianti
- Elaborato 3 – Analisi prezzo opere impiantistiche palazzine ERP 2B-2C
- Elaborato 4 – C.M.E. con migliorie al netto del ribasso
- Elaborato 5 – C.M.E. impianti con migliorie al netto del ribasso
- Elaborato 6 – Computo incidenza manodopera edile
- Elaborato 7 – Offerte fornitori
- Elaborato 8 – Costo manodopera C.C.I.A.A. Reggio Emilia edizione 2016
- Elaborato 9 – Modello C2
- Elaborato 10 – Computo metrico totale edile e impianti
- Elaborato 11 – Analisi prezzo opere edili palazzine ERP 2B-2C

Nella relazione l'operatore economico ha indicato spese generali pari al 14%, utile d'impresa pari al 10%.

Al fine di ottenere una prima indicazione in ordine alla congruità del costo della manodopera offerto e, dunque, per potersi esprimere in ordine alla affidabilità nel suo complesso dell'offerta formulata in gara, si è dato luogo ad un raffronto analitico della incidenza del costo della manodopera dichiarato in sede di giustificazione dei prezzi da parte dell'operatore economico e l'incidenza del medesimo costo indicata nell'elaborato R.11 "Quadro di incidenza della manodopera", elaborato compreso tra i documenti che costituiscono il progetto esecutivo posto a base di gara. Si è tenuto conto del fatto che i valori dell'elaborato R11 esprimono un'incidenza e un costo del lavoro medi, ricostruiti su basi statistiche, e, dunque, del fatto che gli stessi rappresentano un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, non un elemento fisso e inderogabile. Pertanto, al fine di assorbire sin da subito eventuali condizioni maggiormente favorevoli per l'operatore economico concorrente, si è provveduto a ridurre linearmente detti incidenza e costo di una percentuale pari al 15% del valore di ogni singola voce considerata, raffrontando poi i risultati di questa operazione con l'incidenza della manodopera dichiarata dall'operatore economico concorrente.

All'esito del raffronto preliminare si evidenziava già un rilevante scostamento tra il dato integrante il parametro di congruità per quanto attiene il costo del lavoro e l'offerta presentata in gara. Al fine di ulteriormente approfondire l'analisi preliminare, anche in considerazione della necessità per questi di procedere ad una valutazione globale e non atomistica dell'offerta, si è provveduto a considerare, nell'ambito del complessivo lavoro di approfondimento, anche l'onere derivante dalle migliori offerte in gara per come valorizzate. All'esito, si è constatato uno scostamento nell'incidenza del costo del lavoro di entità tale (una volta applicato ai dati reali dell'offerta) da erodere integralmente la percentuale di utile atteso indicata dall'operatore economico in Relazione, pari al 10%, e da evidenziare costi da sostenere da parte dell'operatore economico per la esecuzione dell'appalto oggetto di gara ampiamente superiori al corrispettivo indicato tramite l'offerta. Quanto emerso è stato condiviso tra Rup e questa Commissione.

Poiché secondo costante giurisprudenza, lo scostamento dal costo medio può essere considerato accettabile (e l'offerta attendibile) soltanto a condizione che lo stesso risulti puntualmente e rigorosamente giustificato sulla base di elementi oggettivi e documentalmente o comunque direttamente riscontrabili da parte della stazione appaltante, il RUP, in accordo con questa Commissione, ha trasmesso la citata comunicazione di riscontro 10 gennaio 2018 P.G. n. 3640, invitando l'operatore economico ad opportunamente integrare le giustificazioni in precedenza trasmesse e avvertendolo che gli elementi forniti avrebbero dovuto essere oggettivi e riscontrabili sulla base di elementi documentali e comunque probanti.

In data 12.01.2018, con comunicazione acquisita al PG 4638/2018, è pervenuta la documentazione integrativa trasmessa dall'operatore economico costituita da:

- Integrazione Relazione
- All. A - Elaborato 2 – Costo incidenza manodopera impianti
- All. B - Elaborato 6 – Computo incidenza manodopera edile
- All. C – stralcio tabella dei prezzi
- All. D – Decreto Ministeriale 11 dicembre 1978

La commissione giudicatrice, sempre assolvendo la propria funzione di supporto al RUP procede all'esame della documentazione integrativa trasmessa dall'operatore economico.

Nella relazione giustificativa l'operatore economico evidenzia quanto segue.

1. Conferma il ribasso offerto, pari a 29,998%.
2. Per quanto attiene le spese generali, con le giustificazioni presentate nel mese di ottobre, l'operatore economico aveva dichiarato un'incidenza pari al 14%, per euro 313.237,08, con le giustificazioni 12 gennaio 2018 l'operatore economico dichiara di aver considerato tale percentuale "un'incidenza tipica per la gestione dei costi indiretti dell'appalto e senza particolare merito di dettaglio". In questa sede l'operatore economico presenta una tabella di elaborazione per determinare quella che ritiene essere l'effettiva incidenza delle Spese Generali, Spese



Generali che complessivamente vengono indicate in euro 199.119,99, **con un'incidenza quindi del 8,9% per Spese Generali.**

3. Per quanto attiene l'Utile d'impresa con le giustificazioni presentate nel mese di ottobre, l'operatore economico aveva dichiarato un'incidenza pari al 10%, per euro 255.064,48. In questa sede l'operatore economico riduce al **2% l'Utile d'impresa**, portandolo a euro 51.012,90.
4. Sempre relativamente all'Utile d'impresa l'operatore economico dichiara che tale importo non è esiguo, sia in termini economici, essendo sostanzialmente remunerativo, sia in termini assoluti, generando il mantenimento delle risorse umane in essere nel contesto aziendale, il rafforzamento e ammortamento delle attrezzature e mezzi d'opera, il mantenimento e l'aumento delle attestazioni S.O.A., gli investimenti per nuove attrezzature tecnologiche, il consolidamento dei rapporti con gli istituti di credito, la riduzione dei costi aziendali, l'incremento della politica d'espansione imprenditoriale nel contesto nazionale.
5. Per quanto attiene il costo della mano d'opera il Raggruppamento ritiene lo stesso adeguato in quanto rispettoso del D.M. n. 357 del 23.12.1978, che per le opere edilizie indica un'incidenza della mano d'opera pari al 40%. L'importo della mano d'opera indicato con le giustificazioni presentate nel mese di ottobre è pari a euro 761.417,82, per una **percentuale d'incidenza pari a 27,14%**. L'operatore economico ritiene che questo importo possa essere incrementato di ulteriori euro 318.168,67 (incremento derivante dalla ridefinizione delle Spese Generali e dell'Utile d'impresa), conseguendone un'**aliquota percentuale pari al 38,478%**.
6. Il Raggruppamento afferma che l'offerta è congruente alle vigenti norme, al Codice dei Contratti e alle valutazioni e prescrizioni emesse dall'A.N.A.C.
7. L'operatore economico descrive in sintesi l'economicità del procedimento di costruzione, dovuto alle caratteristiche tecniche organizzative e gestionali della compagine associativa.

Gli allegati alla Relazione giustificativa sono costituiti da:

- All. A - Elaborato 2 – Costo incidenza manodopera impianti - elaborato già trasmesso ad ottobre 2017
- All. B - Elaborato 6 – Computo incidenza manodopera edile - elaborato già trasmesso ad ottobre 2017
- All. C – stralcio tabella dei prezzi – anno 2016
- All. D – Decreto Ministeriale 11 dicembre 1978.

La commissione ritiene non condivisibili le considerazioni svolte dall'operatore economico riassunte ai precedenti punti da 1 a 7 e ciò per le seguenti, principali ragioni.

- a. La commissione ritiene non attendibile la modifica delle voci relative all'incidenza delle Spese Generali rispetto a quanto dichiarato con le giustificazioni presentate nel mese di ottobre 2017. E' noto il principio, consolidato in giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 13 dicembre 2017 n. 5855; id. 30 ottobre 2017 n. 4978), della modificabilità delle giustificazioni (contrapposto al divieto di modificazione dell'offerta, che una volta presentata deve restare fissa e invariabile) e

della ammissibilità di aggiustamenti delle singole voci di costo. La modifica deve però essere radicata su ragioni plausibili; ad esempio, sopravvenienze di fatto o di diritto che comportino una riduzione dei costi, ovvero originari e comprovati errori di calcolo. Nel caso di specie la variazione dell'incidenza delle spese generali è proposta sulla base di un calcolo che, in assenza di elementi di riscontro oggettivi, abbatte la percentuale (14%) in precedenza già considerata frutto di condizioni di particolare favore (così la relazione 12 ottobre 2017: *"si evidenzia che l'A.T.I. esecutrice gode di particolari condizioni, difficilmente riscontrabili in altri organismi, organizzative per l'esecuzione dei lavori, che consentono di garantire un livello di costo delle spese generali ai valori di mercato così come disposto dalla normativa in materia pari al 14%"*).

- b. La Commissione prende atto della riduzione dell'utile di impresa del 10%, indicato nell'ottobre 2017, al 2% dichiarato in questa sede.
- c. Fermo restando quanto sopra, la Commissione verifica, allegando al presente verbale le relative Tabelle di riscontro (Tabella A e Tabella B), che, anche applicando le percentuali di incidenza delle Spese Generali pari a 8,9% e dell'Utile d'impresa pari al 2% al raffronto analitico condotto, **permane un ampio scostamento tra il dato rappresentante il parametro di congruità per quanto attiene il costo del lavoro e l'offerta presentata in gara.**
- d. Inoltre la Commissione ritiene che, aggiungendo il costo derivante dal valore delle migliori offerte in gara, lo scostamento assuma un'entità tale da erodere integralmente la percentuale di utile atteso, che è stata ridotta al 2%. **Permane quindi, anche accogliendo le non attendibili prospettazioni in ordine alle spese generali prospettate con le giustificazioni 12 gennaio 2018, la condizione per cui si evidenziano costi per la esecuzione dell'appalto oggetto di gara ampiamente superiori al corrispettivo indicato tramite l'offerta.**

All'esito della disamina della nota integrativa la Commissione, dopo approfondito confronto, ritiene non siano state formulate dall'operatore economico spiegazioni, giustificazioni e, ancor prima, elementi obiettivi e documentati tali da giustificare l'importante distanza dell'offerta rassegnata in gara rispetto al costo della manodopera necessaria per la esecuzione dell'opera unito ai costi ulteriori dichiarati dall'operatore economico, distonia che evidenzia come l'offerta presentata in gara non soltanto non consenta, ad un'impresa che operi nel rispetto della disciplina normativa e contrattuale oltre che soggiacendo alle ordinarie regole del mercato, di conseguire un margine di utile, ma conduca alla percezione di corrispettivi inferiori (e per entità non trascurabili) ai costi da sostenersi. Alle condizioni proposte, sulla base di una valutazione tecnica propria della attività di supporto demandata a questa Commissione, si ritiene che l'operatore economico non abbia l'effettiva possibilità di eseguire correttamente l'appalto. Di conseguenza, la Commissione ritiene che l'offerta sia priva di quelle caratteristiche di affidabilità, serietà e sostenibilità che devono essere immanenti ad una offerta per l'esecuzione di un appalto pubblico.

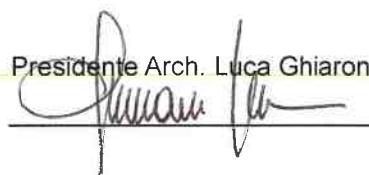
Per tutto quanto sopra riportato, la Commissione, assolvendo al ruolo di supporto al RUP nell'ambito del procedimento di verifica di anomalia, all'unanimità, esprime il seguente parere:



- a. l'offerta economica in questione risulta inattendibile;
- b. permane uno scostamento in negativo tra il parametro di congruità calcolato per il costo del lavoro e l'offerta presentata, rendendo l'offerta presentata in gara insufficiente, per importi significativi, a dare coperture al costo del lavoro e agli ulteriori costi da sostenersi per l'esecuzione dell'appalto;
- c. **che nel suo complesso, l'offerta economicamente più vantaggiosa in esame, globalmente considerata nel suo insieme, è sottocosto e come tale non affidabile e non attendibile.**

Si rimette quanto sopra, in uno con le allegate "Tabella A: raffronto delle voci di prezzo offerte e congrue con S,G, 14% e Utile 10%" e "Tabella B: raffronto delle voci di prezzo offerte e congrue con S,G, 8,9% e Utile 2%", nonché con gli ulteriori documenti utili, al RUP per le determinazioni di competenza.

Presidente Arch. Luca Ghiaroni



Commissario Ing. Paolo Catellani

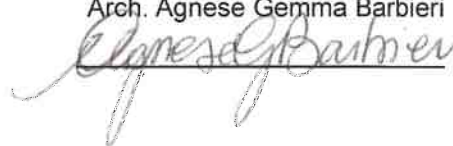


Commissario Arch. Luca Ficarelli



segretario verbalizzante

Arch. Agnese Gemma Barbieri



Allegati

*Tabella A: raffronto delle voci di prezzo offerte e congrue con S,G, 14% e Utile 10%*

*Tabella A.1: calcolo della perdita attesa*

*Tabella B: raffronto delle voci di prezzo offerte e congrue con S,G, 8,9% e Utile 2%*

*Tabella B.1: calcolo della perdita attesa*