

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 trasmessa dalla ditta Geo Cantieri del geom. Leo Luigi

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 secondo posto nella gara per l'appalto dei lavori in oggetto. La Commissione è costituita da:

- arch. Luca Ghiaroni – Presidente
- ing. Paolo Catella – 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. 3460 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, apertura alla quale ha fatto seguito la redazione della classifica provvisoria della procedura di gara, per cui la seconda classificata risulta essere la ditta Geo Cantieri del geom. Leo Luigi;

- 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 Geo Cantieri, tramite lettera PG n. 100303 del 02/10/2017, di trasmettere i giustificativi sul prezzo e sui costi proposti, ai sensi dell'art. 97 del Codice dei Contratti;

- in data 25/10/2017, con comunicazione acquisita al PG n. 110855, è pervenuta la documentazione trasmessa dall'operatore economico costituita dai seguenti elaborati:

-
- Lettera di trasmissione;
 - Liste delle categorie di lavorazioni offerte oggetto di giustificazioni;
 - Relazione giustificativa delle condizioni di vantaggio competitivo e giustificativa dei prezzi;
 - Valutazione delle spese generali, con allegati preventivi e costi di riferimento, elenco dei costi specifici aziendali della sicurezza offerti in sede di gara;
 - Analisi giustificative delle voci di elenco prezzi "richieste" (opere edili, migliorie, urbanizzazioni);
 - Preventivi delle forniture e dei materiali e contratto di subappalto cat. OG11.

Nella relazione sugli elementi giustificativi dell'offerta l'operatore economico ha indicato spese generali pari al 7%, utile d'impresa pari al 3%.

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 3%, 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 avvertendo che gli elementi forniti avrebbero dovuto essere oggettivi e riscontrabili sulla base di elementi documentali e comunque probanti.

In data 15.01.2018, con comunicazione acquisita al PG 5618, è pervenuta la documentazione integrativa trasmessa dall'operatore economico, costituita dai seguenti elaborati:

- Nota integrativa alla spiegazione dei prezzi
- Dichiarazione integrativa della ditta subappaltatrice
- Documento della Commissione Nazionale paritetica per le Casse Edili
- Estratto prezzi informativi della CCIAA di Reggio Emilia
- Estratto elenco regionale dei prezzi OO.PP Regione Emilia Romagna.

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

Nella nota integrativa alla spiegazione dei prezzi, l'operatore economico evidenzia quanto segue.

1. Riprendendo alcuni contenuti della relazione generale posta a base di gara (elaborato R.01 – Relazione Generale), individua nel listino della CCIAA di Reggio Emilia anno 2014 quello di riferimento per l'individuazione dei prezzi posti a base di gara, listino al quale, a dire dell'operatore economico, *“non afferiscono dati dettagliati, organici e tecnicamente sostenibili”*.
2. Valuta l'allegato progettuale R.11 “Quadro di incidenza della manodopera” un riferimento sommario e grossolano di incidenze percentuali inerenti categorie di lavorazioni non puntuali, estratto dal Prezzario Regione Emilia Romagna, contenente dati percentuali e non valori economici/analitici assoluti.

3. Evidenzia come il parametro di riduzione pari al 15% sull'incidenza della manodopera sia desunto dalle avvertenze generali del Prezzario Regionale E.R. e non sia ridotto dell'aliquota relativa alle spese generali (15%) e degli utili d'impresa (10%), come da note di avvertenza.
4. Evidenzia che il progettista, con l'intento di allineare i prezzi al 2014, ha ridotto i prezzi di una percentuale pari al 14,8%.
5. Richiama i contenuti delle avvertenze apposte al prezzario regionale e della CCIAA, in forza delle quali: i contenuti del prezzario hanno carattere informativo; gli stessi non possono essere tenuti in considerazione per valutazioni di natura contrattuale dovendo trovare necessario riferimento nei contratti vigenti.

Esposti questi elementi quale premessa, l'operatore economico ribadisce la congruità dell'offerta presentata, ritenendola analiticamente giustificata adducendo le seguenti motivazioni.

6. I prezzi analizzati sono frutto di puntuali disamine, supportati da preventivi, costi aziendali circostanziati, costi della manodopera riferiti a valori ministeriali e sindacali correnti; la produttività fa capo all'esperienza nel settore, alla qualificazione e alla professionalità delle maestranze e alla ripetitività delle opere civili da farsi.
7. I costi della manodopera sono allineati agli indici di congruità deliberati dalla commissione nazionale paritetica per le casse edili (che per l'edilizia civile oscillano tra il 14,28% e il 22%).
8. L'importo complessivo del costo della manodopera, comprensivo di quello relativo agli impianti tecnologici affidati in subappalto, ammonta a euro 800.290,87, per un'incidenza percentuale sull'importo delle opere pari a 28,73%.
9. Anche volendo considerare, a scopo argomentativo, attendibili gli assunti della S.A., l'operatore economico ritiene di addivenire comunque alla medesima conclusione di cui al precedente punto 8 se la S.A. applicasse alle percentuali esposte nella Relazione R.11 le ulteriori riduzioni (15 % per spese generali, 10% per utili d'impresa, 14,8% per allineamento prezzi), raggiungendo un'aliquota complessiva di riduzione del 54,8%. Applicando questa riduzione all'incidenza della manodopera statistica si ottiene un'aliquota della mano d'opera corretta per la verifica dell'anomalia" compresa tra il 23,95% e il 28,25%.
10. Nella documentazione integrativa trasmessa è compresa la dichiarazione del costo della mano d'opera per la realizzazione degli impianti tecnologici, che allineerebbe il presunto sottocosto ai parametri di congruità della S.A..

Gli allegati alla nota integrativa sono costituiti da:

- Dichiarazione integrativa impresa subappaltatrice, sull'incidenza del costo della mano d'opera;
- Documento della Commissione Nazionale paritetica per la Casse Edili, sulla congruità dei costi della mano d'opera;
- Estratto Prezzi Informativi della CCIAA di Reggio Emilia, anno 2014, capitolo avvertenze;
- Estratto Elenco regionale dei prezzi OO.PP regione Emilia Romagna anno 2017, capitolo avvertenze.

La commissione ritiene non condivisibili le considerazioni svolte dall'operatore economico riassunte ai precedenti punti da 1 a 10 e ciò per le seguenti principali ragioni.

- a. L'elaborato R.11 "Quadro di incidenza della manodopera" costituisce elaborato progettuale posto a base di gara e presenta intrinseca attendibilità dal punto di vista tecnico.

Era noto all'operatore economico concorrente che l'elaborato medesimo avrebbe costituito parametro tecnico per la eventuale verifica di anomalia delle offerte presentate, tanto che l'elaborato stesso è stato esplicitamente accettato come congruo al momento della presentazione dell'offerta (come da allegato A1 "Istanza di partecipazione e dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. 445/2000 – punto 12 *“(dichiara) di aver preso visione della documentazione di progetto e del PSC, nonché di essere a conoscenza dei luoghi ove insisterà il cantiere e di accettare, senza condizione e riserva alcuna, tutte le disposizioni contenute nei documenti di progetto e nel PSC”*).

- b. I dati quantitativi riportati nell'elaborato R.11, sono frutto di una ricostruzione su basi statistiche e, per loro natura, esprimono voci medie di incidenza del costo del lavoro. Come tali, integrano un parametro utilizzabile per la valutazione della congruità dell'offerta, un supporto tecnico importante (e condiviso senza osservazioni dai concorrenti in gara), ma non sono e non sono mai stati considerati, né in fase di progettazione, né da parte della Commissione nel corso del suo lavoro a supporto del RUP, un elemento fisso e non derogabile. Tanto che, nella prima fase di valutazione, come reso palese anche al concorrente tramite la convocazione 10 gennaio 2018, i dati inerenti l'incidenza e il costo della manodopera sono stati ridotti linearmente di una percentuale pari al 15%, al fine di determinare da subito condizioni maggiormente favorevoli per l'operatore economico concorrente.

- c. Fermo restando quanto evidenziato sub b. in ordine alla riparametrazione lineare praticata, che consente all'operatore economico una più agevole giustificazione dell'offerta rispetto ai valori medi di cui all'elaborato R.11, i valori percentuali inerenti l'incidenza della manodopera applicati a ciascun prezzo oggetto dell'offerta, proprio in quanto rapporto interno a componenti di singoli voci omogenee, non sono suscettibili di essere incrementati né di quota relativa alle Spese generali (indicata come pari al 15%) né di quota relativa all'Utile d'impresa (indicata pari a 10%);

- d. Per analoghe ragioni si ritiene logicamente e tecnicamente non accettabile l'assunto di una *"riduzione del 14.80% per allineamenti progettuali"* che si vorrebbe da applicare alla riduzione della percentuale di incidenza della manodopera. L'incremento del 14,8% è stato applicato complessivamente ad ogni prezzo posto a base di gara. La percentuale di incidenza della manodopera di cui all'elaborato R.11, proprio in quanto rappresenta un rapporto tra il costo della manodopera e il costo totale, non può che rimanere invariata in ragione dell'incremento del 14,8% di ogni relativa voce di costo.

- e. Per quanto attiene il prospettato utilizzo dell'elaborato denominato "Documento della Commissione Nazionale paritetica per la Casse Edili, sulla congruità dei costi della mano d'opera", lo stesso, elaborato per la verifica della congruità contributiva, non è suscettibile di utilizzo quale parametro di riferimento utile di raffronto al fine di determinare l'incidenza congrua della manodopera. Al punto j) dell'avviso comune del 28 ottobre 2010 è con chiarezza specificato che *"i suddetti indici sono da*

ritenersi validi esclusivamente allo scopo di avviare una prima e graduale azione di emersione delle imprese irregolari e ,pertanto, non dovranno essere utilizzati al altri fini o comunque quali indicatori per i prezzi degli appalti". L'esplicita funzione attribuita al Documento e la altrettante esplicita esclusione dell'utilità del suo impiego nel settore degli appalti si ritiene escludano qualsiasi sua possibile rilevanza in questa sede.

- f. Da ultimo per quanto attiene la segnalata necessità di considerare i subappalti che l'operatore economico ha dichiarato di voler utilizzare e che si assume allineerebbero *"il presunto sottocosto della MDO ai parametri di congruità assunti dalla S.A.", si ritiene di dover dissentire da quanto prospettato con le giustificazioni.* Considerando la media tra l'incidenza della manodopera per impianti elettrici (52%) e impianti meccanici (49%) indicati nel progetto posto a base di gara, ridotta del 15%, l'incidenza della manodopera per la realizzazione degli impianti è pari a 43,3%. L'incidenza dichiarata dal subappaltatore risulta pertanto ampiamente sottostimata, essendo il costo della manodopera pari a euro 138.378,4 rispetto ad importo complessivo del contratto di subappalto pari a euro 553.513,58, oltre euro 13.000 di oneri della sicurezza, con una incidenza di poco più del 25%.

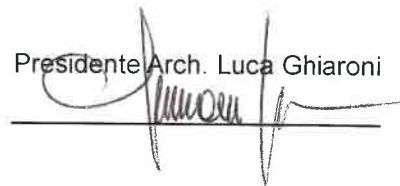
All'esito della disamina della nota integrativa la Commissione, dopo approfondito confronto, ritiene non siano state formulate dall'operatore economico spiegazioni, giustificazioni e , ancor prima, elementi obiettivi e documentati tali da giustificare l'importante distanza dell'offerta rassegnata in 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:

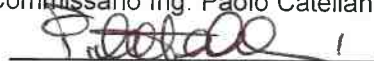
- a. l'offerta economica in questione risulta inattendibile;
- b. permane uno scostamento in negativo tra il parametro di congruità calcolato per il costo del lavoro e l'offerta presentata, rendendo l'offerta presentata in gara insufficiente, per importi significativi, a dare coperture al costo del lavoro 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 la allegata "Tabella A: raffronto delle voci di prezzo offerte e congrue" e gli ulteriori documenti utili, al RUP per le determinazioni di competenza.

Presidente Arch. Luca Ghiaroni



Commissario Ing. Paolo Catellani

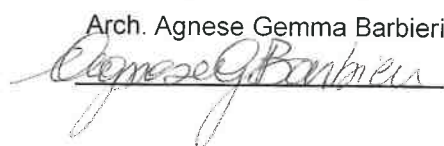


Commissario Arch. Luca Ficarelli



segretario verbalizzante

Arch. Agnese Gemma Barbieri



Allegati

Tabella A: raffronto delle voci di prezzo offerte e congrue

Tabella A.1: calcolo della perdita attesa

