

## Appalto da affidare con il criterio del prezzo più basso, in quali casi l'Amministrazione deve verificare le offerte anomale?

**Autore:** Lazzini Sonia

**In:** Diritto civile e commerciale

L'art. 86, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, prevede che "In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa"; il comma 4, inoltre, stabilisce che "Il comma 1 non si applica quando il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque. In tal caso le stazioni appaltanti procedono ai sensi del comma 3": la possibilità di procedere alla verifica della congruità, in tali ipotesi, è condizionata dalla legge alla sussistenza di "elementi specifici" che facciano dubitare della affidabilità dell'offerta. In presenza di tali elementi, la situazione soggettiva posta in capo all'amministrazione appaltante acquista la natura di un dovere giuridico, il dovere di procedere alla verifica dell'offerta al fine di fugare i dubbi sulla sua reale adeguatezza economica

Merita di essere segnalata la sentenza numero 41 del 16 gennaio 2008 emessa dal Tar Piemonte, Torino:

< Deve essere, in primo luogo, precisato che l'art. 86, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, prevede che "In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa"; il comma 4, inoltre, stabilisce che "Il comma 1 non si applica quando il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque. In tal caso le stazioni appaltanti procedono ai sensi del comma 3". Nella fattispecie concreta, inoltre, non è superfluo rilevare che anche il capitolato speciale d'appalto, come esattamente dedotto dalla società ricorrente, imponeva alla stazione appaltante (anche in presenza di una sola offerta valida) di riscontrarne la congruità.

La possibilità di procedere alla verifica della congruità, in tali ipotesi, è condizionata dalla legge alla sussistenza di "elementi specifici" che facciano dubitare della affidabilità dell'offerta. In presenza di tali elementi, la situazione soggettiva posta in capo all'amministrazione appaltante acquista la natura di un dovere giuridico, il dovere di procedere alla verifica dell'offerta al fine di fugare i dubbi sulla sua reale

adeguatezza economica.

Nel caso di specie tali elementi erano rappresentati dal notevole divario esistente tra il costo orario offerto dall'aggiudicataria e quanto indicato nelle tabelle ministeriali; e dalla incongruenza della indicazione delle ore offerte dalla aggiudicataria per lo svolgimento del servizio di pulizia ordinaria. Limitando l'analisi, per la sua particolare evidenza, a quest'ultimo elemento, e anche a voler procedere dai dati forniti dalla difesa dell'amministrazione regionale (pag. 3 della memoria di costituzione), che indica come monte ore obbligatorio (in base al c.s.a.), per il servizio di pulizia ordinaria, quello pari a 7.384 ore annue, si giunge ad un monte ore minimo pari a 14.768 ore per i due anni di durata dell'appalto. Nell'offerta della aggiudicataria viene, peraltro, indicato un monte ore di sole 8.854, per un importo totale di euro 123.956,00, ossia quasi la metà delle ore che sulla base del capitolato sarebbero necessarie per svolgere il servizio.

**Da quanto rilevato deriva, anche, la manifesta incongruenza del costo orario di lavoro per lo svolgimento del servizio che ammonterebbe a 8,39 euro, inferiore non solo al dato ricavabile dalle tabelle ministeriali applicabili (per un operaio di 1° livello il costo medio orario è di euro 13,27) ma anche a quello indicato nella relazione tecnica prodotta in giudizio dalla difesa della controinteressata (in cui, tenendo conto di tutte le agevolazioni contributive e fiscali di cui godono le cooperative sociali di tipo B, il costo orario per un operaio di 1° livello è calcolato in euro 9,71). Appare evidente, pertanto, che la stazione appaltante non poteva sottrarsi, come invece è accaduto, allo svolgimento di un preliminare accertamento in ordine agli aspetti economici dell'offerta che apparivano dubbi.>**

A cura di \*\*\*\*\*

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 741 del 2007, integrato dai motivi aggiunti depositati il 30 agosto 2007, proposto da:

\*\*\*\*\*à ALFA S.c.a r.l., corrente in Torino, Via Pietrino Belli n. 55, in persona del legale rappresentante, signor \*\*\*\*\*, in proprio ed in qualità di mandataria della costituenda RT.I. con la soc. coop. ALFA BIS, corrente in Torino, \*\*\*\*\* n. 77/9 e con la soc. ALFA TER Servizi S.r.l., corrente in Collegno, via Nazario Sauro n. 46, rappresentata e difesa dagli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. \*\*\*\*\* in Torino, via Giovanni Giolitti n. 1;

contro

la Regione Piemonte, in persona della Presidente della Giunta Regionale pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. \*\*\*\*\*, con domicilio eletto presso la stessa in Torino, piazza Castello n. 165;

nei confronti di

Soc. BETA Cultura \*\*\*\*\*à Cooperativa con sede in Venezia, Frazione Marghera, via Ulloa n. 5, in proprio e in qualità di mandataria della costituenda associazione temporanea di imprese BETA Cultura (capogruppo), BETA BIS, Coop. Lat, coop. \*\*\*\*\*  
Coop. SSC corrente presso la sede della società mandataria soc. BETA Cultura \*\*\*\*\*à Cooperativa con sede in Venezia, Frazione Marghera, via Ulloa n. 5;

per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia

- dell'atto di aggiudicazione provvisoria e, sussistendo, del provvedimento di aggiudicazione definitiva con cui la Regione Piemonte ha approvato i verbali e le operazioni della Commissione giudicatrice e, per l'effetto, aggiudicato la gara d'appalto per l'affidamento dei servizi di emissione biglietti, gestione cassa, accoglienza al pubblico (servizio A), pulizia locali presso la \*\*\*\*\* e i \*\*\*\*\* della Venaria Reale (Servizio B), e coordinamento precedenti attività (Servizio C);

- dei verbali di gara riassuntivi delle operazioni di valutazione delle offerte delle aspiranti contraenti ed in particolare del verbale della seduta di gara tenutasi il giorno 31 maggio 2007;

- nonché di ogni altro atto presupposto, antecedente, successivo, e consequenziale compresi, ma non solo, i verbali delle sedute precedenti della Commissione di gara e il contratto d'appalto.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della BETA Cultura Società cooperativa, con sede legale in Venezia-Marghera, via Ulloa, 5, in persona del presidente legale rappresentante p.t. dott. \*\*\*\*\*, rappresentata e difesa dagli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* ed elettivamente domiciliata presso lo studio della seconda in Torino, corso Montevicchio n. 50;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza di questa Sezione n. 347 del 22 giugno 2007;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17/10/2007 il dott. \*\*\*\*\* e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Dato atto che ai sensi dell'art. 23 bis, comma 6, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dall'art. 4 della legge 21 luglio 2000 n. 205, in data 29 ottobre 2007 è stato depositato il dispositivo della presente sentenza, con il n. 67;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. - Con bando di gara del 6 aprile 2007 la Regione Piemonte indiceva la procedura negoziata per l'affidamento della "organizzazione e gestione dei servizi di emissione dei biglietti, gestione cassa, accoglienza pubblico, presidio degli spazi aperti al pubblico (servizio A), pulizia locali presso la \*\*\*\*\* e i \*\*\*\*\* della Venaria Reale (servizio B), coordinamento delle predette attività (servizio C)". La durata del servizio era prevista in due anni, dal 1° giugno 2007 al 31 maggio 2009. Il criterio di aggiudicazione prescelto era quello del prezzo più basso ai sensi dell'art. 82 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Alla gara hanno partecipato tre imprese:

- il costituendo raggruppamento ricorrente tra ALFA S.c. a r.l., ALFA BIS soc. coop. e ALFA TER Servizi S.r.l.,

- l'A.T.I. DIAMANTE s.r.l./ON STAGE s.r.l./M90 PRODUZIONI s.r.l./METRIPOLIS s.r.l.;

- l'A.T.I. BETA CULTURA soc. coop./ BETA BIS s.r.l./ Coop. sociale P.G. BETA TER.

Nella seduta del 31 maggio 2007 si è proceduto alla apertura delle offerte economiche, all'esito della quale il Presidente del seggio di gara ha dichiarato l'A.T.I. BETA CULTURA aggiudicataria provvisoria dell'appalto in oggetto. Con determinazione dirigenziale del 4 giugno 2007, n. 594, il direttore regionale Patrimonio e Tecnico e il responsabile della struttura "La Venaria Reale" hanno disposto «di procedere all'aggiudicazione definitiva ed al conseguente affidamento dell'organizzazione e gestione dei servizi», all'A.T.I. BETA CULTURA soc. coop./ BETA BIS s.r.l./ Coop. sociale P.G. BETA TER.

In data 8 giugno 2007 è stato stipulato il contratto d'appalto tra il raggruppamento aggiudicatario e la Regione.

2.- Con il ricorso notificato l'8 giugno 2007 e depositato il 14 giugno 2007, la ALFA s.c.a.r.l. chiede l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'aggiudicazione al raggruppamento controinteressato, nonché degli altri atti, meglio indicati in epigrafe, sulla base dei seguenti motivi di diritto:

1° Violazione di legge in riferimento agli artt. 86 e ss. del d.lgs. n. 163/2006. Eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità manifesta. Violazione di legge in relazione all'art. 3, comma 2, del Capitolato Speciale d'appalto.

2° Violazione di legge in relazione alle previsioni del Capitolato speciale d'appalto.

3. - Con "atto di costituzione e memoria" depositato il 19 giugno 2007, si è costituita in giudizio la Regione Piemonte chiedendo la reiezione del ricorso.

4. - Con atto in data 19 giugno 2007 si è costituita anche la società cooperativa BETA CULTURA, con memoria di costituzione depositata il 20 giugno 2007, concludendo per l'infondatezza del ricorso e il suo rigetto.

5. - Con l'ordinanza di questa Sezione n. 347 del 22 giugno 2007 è stata fissata l'udienza di discussione del merito, ai sensi dell'art. 23-bis, comma 3, della legge n. 1034/1971.

6. - Con atto depositato il 30 agosto 2007, "a seguito dell'acquisizione degli atti del procedimento amministrativo", la ricorrente propone motivi aggiunti, deducendo:

3° Violazione di legge con riferimento all'art. 87, comma 2 e 3, del d.lgs. 163/2006. Violazione di legge in riferimento all'art. 2 del Capitolato Speciale d'appalto. Violazione di legge con riferimento all'accordo integrativo al CCNL "Multiservizi". Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per carenza di motivazione.

4° Violazione di legge in riferimento all'art. 2 del Capitolato Speciale d'appalto. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta e carenza di istruttoria nonché di motivazione.

All'udienza del 17 ottobre 2007 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. - Con il primo motivo la società ricorrente, deduce la illegittimità dell'aggiudicazione disposta a favore del raggruppamento capeggiato dalla BETA CULTURA coop. soc., per la violazione dell'art. 86 del Codice dei Contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) nella parte in cui prevede che, nelle gare da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso, anche quando il numero di offerte sia inferiore a cinque, l'amministrazione proceda alla verifica di congruità delle offerte che appaiono sulla base di elementi specifici anormalmente basse. Inoltre, deduce la violazione del capitolato speciale d'appalto il quale, all'art. 2, stabilisce che "l'aggiudicazione avrà luogo anche in presenza di una sola offerta valida, purchè ritenuta congrua e conveniente". Valutazione di congruità che, nel caso di specie, non sarebbe stata effettuata dalla stazione appaltante. Rileva in particolare che, sotto il profilo della congruità, per il servizio di pulizia ordinaria nell'offerta aggiudicataria si indica un prezzo pari a € 123.956,00 (come risulta dal modulo predisposto dalla stazione appaltante, su cui i concorrenti dovevano stilare l'offerta) che, diviso per le ore di svolgimento del predetto servizio richieste dal capitolato speciale, comporta un compenso tra i 4,00 e i 5,00 euro per ora lavorata, nettamente inferiore rispetto al costo orario del lavoro previsto dalle tabelle ministeriali in materia.

2. - Il motivo è fondato.



Deve essere, in primo luogo, precisato che l'art. 86, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, prevede che "In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa"; il comma 4, inoltre, stabilisce che "Il comma 1 non si applica quando il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque. In tal caso le stazioni appaltanti procedono ai sensi del comma 3". Nella fattispecie concreta, inoltre, non è superfluo rilevare che anche il capitolato speciale d'appalto, come esattamente dedotto dalla società ricorrente, imponeva alla stazione appaltante (anche in presenza di una sola offerta valida) di riscontrarne la congruità.

La possibilità di procedere alla verifica della congruità, in tali ipotesi, è condizionata dalla legge alla sussistenza di "elementi specifici" che facciano dubitare della affidabilità dell'offerta. In presenza di tali elementi, la situazione soggettiva posta in capo all'amministrazione appaltante acquista la natura di un dovere giuridico, il dovere di procedere alla verifica dell'offerta al fine di fugare i dubbi sulla sua reale adeguatezza economica. Nel caso di specie tali elementi erano rappresentati dal notevole divario esistente tra il costo orario offerto dall'aggiudicataria e quanto indicato nelle tabelle ministeriali; e dalla incongruenza della indicazione delle ore offerte dalla aggiudicataria per lo svolgimento del servizio di pulizia ordinaria. Limitando l'analisi, per la sua particolare evidenza, a quest'ultimo elemento, e anche a voler procedere dai dati forniti dalla difesa dell'amministrazione regionale (pag. 3 della memoria di costituzione), che indica come monte ore obbligatorio (in base al c.s.a.), per il servizio di pulizia ordinaria, quello pari a 7.384 ore annue, si giunge ad un monte ore minimo pari a 14.768 ore per i due anni di durata dell'appalto. Nell'offerta della aggiudicataria viene, peraltro, indicato un monte ore di sole 8.854, per un importo totale di euro 123.956,00, ossia quasi la metà delle ore che sulla base del capitolato sarebbero necessarie per svolgere il servizio.

Da quanto rilevato deriva, anche, la manifesta incongruenza del costo orario di lavoro per lo svolgimento del servizio che ammonterebbe a 8,39 euro, inferiore non solo al dato ricavabile dalle tabelle ministeriali applicabili (per un operaio di 1° livello il costo medio orario è di euro 13,27) ma anche a quello indicato nella relazione tecnica prodotta in giudizio dalla difesa della controinteressata (in cui, tenendo conto di tutte le agevolazioni contributive e fiscali di cui godono le cooperative sociali di tipo B, il costo orario per un operaio di 1° livello è calcolato in euro 9,71). Appare evidente, pertanto, che la stazione appaltante non poteva sottrarsi, come invece è accaduto, allo svolgimento di un preliminare accertamento in ordine agli aspetti economici dell'offerta che apparivano dubbi.

3. - Con il secondo motivo, la ricorrente lamenta la violazione della disposizione del c.s.a. che prescriveva

ai concorrenti la presentazione di un documento indicante il “sistema di autocontrollo della corretta applicazione delle procedure, tempi e piani di lavoro da applicare all’appalto oggetto del contratto”.

4. - Il motivo è infondato, posto che il predetto adempimento non era indicato quale elemento dell’offerta, come disciplinata dalla lettera di invito, le cui disposizioni prevalgono in ogni caso su quanto disposto dal capitolato, per quanto concerne la fase della gara. Inoltre, si tratta di un obbligo che non sembra svolgere alcuna funzione nella fase di aggiudicazione, mentre la sua operatività si rivela nella fase di esecuzione del rapporto contrattuale conseguente alla stipula dell’appalto.

5. - Quanto ai motivi aggiunti, considerato che con essi si sollevano censure ulteriori in ordine alla inaffidabilità e incongruenza dell’offerta dell’aggiudicataria, si possono ritenere assorbiti in conseguenza dell’accoglimento del primo motivo.

6. - Con i motivi aggiunti la ricorrente propone anche la domanda di annullamento del contratto di appalto stipulato l’8 giugno 2007 (rep. n. 12460) tra la Regione Piemonte e la società BETA Cultura soc. coop. La questione generale, concernente le conseguenze dell’annullamento dell’aggiudicazione sul successivo contratto, è stata da questa Sezione compiutamente affrontata in recenti sentenze (T.A.R. Piemonte, sez. II, 27 luglio 2006, n. 3131; 3 gennaio 2007, n. 464). Sulla base delle statuizioni contenute nelle richiamate decisioni, che nel caso di specie non sono suscettibili di modifica, la domanda deve accolta.

7. - Il ricorso, in definitiva, è fondato, nei termini che si sono esposti, e deve essere accolto. Si ravvisano giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte - 2<sup>a</sup> Sezione - pronunciandosi definitivamente, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l’effetto:

- annulla la determinazione dirigenziale del 4 giugno 2007, n. 594, del direttore regionale Patrimonio e Tecnico e del responsabile della struttura "La Venaria Reale";

- annulla il contratto stipulato l'8 giugno 2007 (rep. n. 12460) tra la Regione Piemonte e la società BETA Cultura soc. coop. .

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 17/10/2007 con l'intervento dei signori:

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Presidente

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Referendario

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE  
IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/01/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO

<https://www.diritto.it/appalto-da-affidare-con-il-criterio-del-prezzo-piu-basso-in-quali-casi-l-amministrazione-deve-verificare-le-offerte-anomale/>