

# VERIFICA ANOMALIA TRA DISCREZIONALITÀ E SERIETÀ DELL'OFFERTA

di Achille Morcavallo

Data di pubblicazione: 20-4-2018

1) Nella valutazione dell'anomalia dell'offerta l'amministrazione è dotata di ampia discrezionalità, la quale può essere sindacata dall'autorità giudiziaria solo nell'ipotesi in cui si traduca in una forma di irragionevolezza della valutazione svolta e/o nel caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale tale da rendere palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta.

(1)

2) La verifica della congruità di un'offerta ha natura globale e sintetica, vertendo sull'attendibilità della medesima nel suo insieme, e quindi sulla sua idoneità a fondare un serio affidamento sulla corretta esecuzione dell'appalto, onde il relativo giudizio non ha per oggetto la ricerca di singole inesattezze dell'offerta economica. (2)

1. **Conforme:** T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I del 25.10.2016 n. 1987; Cons. Stato Sez. V, 13.09.2016 n. 3855, T.A.R. Lecce, Sez. I del 06.05.2014 n. 1140;

2. **Conforme:** Ad. Pl. n. 36/2012, *infra multis*: n. 3314/2013; n. 7262/2010; n. 1414/2010; n. 1633/2013; n. 710/2012.

## Guida alla lettura

Il T.A.R. Calabria, nella suddetta articolata pronuncia, esamina approfonditamente talune questioni particolarmente interessanti attinenti alla verifica dell'anomalia dell'offerta, relativa alla procedura avente ad oggetto lavori di demolizione del plesso scolastico e la realizzazione di alloggi di edilizia sovvenzionata a canone sostenibile.

I ricorrenti nella suddetta disamina richiedevano l'annullamento del verbale di verifica delle giustificazioni dell'offerta anomala ed altresì, della determinazione mediante la quale si è statuito che l'aggiudicazione è divenuta efficace e quindi esecutiva ai sensi dell'art. 32, comma 7 del D.lgs n. 50/2016. Quindi, veniva richiesto l'affidamento dell'appalto alla ricorrente collocatasi al secondo posto della graduatoria.

Il Tar, *in prima facie*, ritiene che la deliberazione con la quale è stata indetta la gara non contiene una espressa ed integrale delega alla centrale unica di committenza, evidenziandosi, all'opposto, che il RUP sia comunque il titolare del procedimento in questione. Allo stesso modo non emerge, dai riferimenti normativi indicati da parte ricorrente, alcun obbligo in capo all'amministrazione di delegare alla centrale unica lo svolgimento del procedimento di verifica

dell'anomalia dell'offerta.

I giudici calabresi osservano che nella valutazione dell'anomalia dell'offerta l'amministrazione risulta dotata di ampia discrezionalità, la quale può essere sindacata dall'autorità giudiziaria, solo qualora si traduca in una qualsivoglia forma di irragionevolezza della valutazione svolta. Dunque, un giudizio limitato ai casi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza ed invero, in tal senso, si è espressa costante giurisprudenza amministrativa.

Inoltre, occorre considerare che in tema di verifica dell'anomalia dell'offerta, la valutazione di congruità debba essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci, poiché l'obiettivo dell'indagine attiene all'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già dalle singole voci che la compongono.

Pertanto, non può considerarsi viziato un procedimento di verifica, per la mera circostanza in cui l'amministrazione appaltante ovvero la commissione di gara si sia limitata a chiedere giustificazioni per le sole voci sospette di anomalia e non per altre. Giacché, ciò che rileva al fine dello svolgimento del giudizio successivo alla valutazione dell'anomalia dell'offerta è rappresentato dalla serietà della stessa, serietà che si può arguire dalle giustificazioni fornite dalla concorrente, le quali possono riguardare sia aspetti richiesti dalla Commissione, sia elementi diversi da questi ultimi.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1206 del 2017, proposto da:

Deodato Francesco S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Sorace, con domicilio eletto presso il suo studio in Vibo Valentia, via Accademie Vibonesi 2;

***contro***

Comune di Vazzano, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Corigliano, con domicilio eletto presso il suo studio in Vibo Valentia, Contrada Zufro S.n.c.;

***nei confronti***

Ati Sf Costruzioni S.R.L Capogruppo e Sprovieri S.r.l. non costituito in giudizio;

Sf Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Colaci, con domicilio eletto presso lo studio Virgilio Conte in Catanzaro Lido, via Bausan 20;

***per l'annullamento***

a) Del "verbale di verifica delle giustificazioni dell'offerta anomala" n. 1028 dell'8.7.2017, conosciuto mediante accesso in data 14.9.2017, con il quale si sono accolte le giustificazioni conferite e ritenuta "congrua" l'offerta prodotta dall'ATI SF Costruzioni s.r.l.-Sprovieri s.r.l.;

b) della determinazione n. 23 dell'8.7.2017, acquisita a seguito di accesso in data 14.9.2017, con la quale il Responsabile del Servizio del Comune di Vazzano ha dato luogo: a) all'omologazione del verbale di gara a procedura negoziata n. 1, redatto in data 3.1.2017; b) all'aggiudicazione in via definitiva dell'appalto dei lavori suddetti alla ditta ATI SF Costruzioni srl capogruppo- e Sprovieri srl per l'importo di e 446.326,22 per lavori, € 16.611,14 per oneri di sicurezza ed oltre IVA, ribasso percentuale del 39,40

c) Della determinazione n. 27 dell'1.8.2017, conosciuta per relationem mediante nota n. 119 dell'8.8.2017 a firma del responsabile del procedimento, con cui si è statuito che l'aggiudicazione è divenuta efficace e, quindi, esecutiva, ai sensi dell'art. 32, comma 7, dlgs n. 50/2016;

d) Della nota prot. n. 119 dell'8.8.2017, a firma del Responsabile del procedimento, con la quale: a) si è comunicata, ai sensi dell'art. 76 comma 6, del citato dlgs n. 50/2016 e smi, che la scadenza del termine dilatorio ex art. 32 comma 9 del dlgs 50/2016 e smi per la stipulazione del contratto è fissata al 12/09/2017; b) si è determinato che l'eventuale diritto di accesso, fatto salvo quanto previsto dall'art. 53 dlgs 50/2016 e smi, potrà essere esercitato presso l'ufficio scrivente il giorno e l'orario di ricevimento è il seguente martedì dalle ore 8,00 alle ore 13.00; c) si è comunicato che, ai sensi dell'art. 93, comma 9 del suddetto dlgs, viene svincolata la garanzia prestata a corredo dell'offerta;

d) Della nota prot. n. 119 dell'8.8.2017, a firma del Responsabile del procedimento, con la

quale: a) si è comunicata, ai sensi dell'art. 76 comma 6, del citato dlgs n. 50/2016 e smi, che la scadenza del termine dilatorio ex art. 32 comma 9 del dlgs 50/2016 e smi per la stipulazione del contratto è fissata al 12/09/2017; b) si è determinato che l'eventuale diritto di accesso, fatto salvo quanto previsto dall'art. 53 dlgs 50/2016 e smi, potrà essere esercitato presso l'ufficio scrivente il giorno e l'orario di ricevimento è il seguente martedì dalle ore 8,00 alle ore 13.00; c) si è comunicato che, ai sensi dell'art. 93, comma 9 del suddetto dlgs, viene svincolata la garanzia prestata a corredo dell'offerta;

e) di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, tra cui: a) il verbale di consegna dei lavori in via d'urgenza e parziale n. 01 del 17.7.2017; b) il verbale di aggiudicazione provvisoria in data 3.1.2017, nella parte in cui provvede in favore dell'ATI contro interessata; c) il contratto stipulato in data 19.9.2017 rep. n. 1;

f) Quindi, per l'affidamento dell'appalto alla ricorrente, in sequela soggetto individuato dal verbale di gara quale titolare della seconda offerta economicamente più vantaggiosa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Vazzano e di Sf Costruzioni S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 marzo 2018 il dott. Raffaele Tuccillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## **FATTO e DIRITTO**

Con ricorso la Deodato Francesco s.r.l. chiedeva di annullare i provvedimenti descritti in ricorso.

Si costituivano l'amministrazione resistente e la contro interessata chiedendo rigettarsi il ricorso.

Il ricorso non può trovare accoglimento.

La controversia, soggetta al rito appalti, riguarda una procedura avente ad oggetto lavori di demolizione ex plesso scolastico e realizzazione di alloggi di edilizia sovvenzionata a canone sostenibile e annessi servizi. La ricorrente, in particolare, impugna l'aggiudicazione in favore della contro interessata nonché gli atti relativi alla verifica dell'anomalia dell'offerta della stessa.

Il primo e il quarto motivo di impugnazione non possono trovare accoglimento.

Parte ricorrente ritiene che, una volta delegata dal comune alla centrale unica di committenza la gestione della gara, tale delega interessi anche la verifica della procedura di anomalia dell'offerta.

La deliberazione n. 28 del 2016 con la quale è stata indetta la gara non contiene una espressa e integrale delega alla centrale unica di committenza, evidenziandosi, al contrario, che il RUP sia comunque il titolare del procedimento in questione. Allo stesso modo non emerge, dai riferimenti normativi indicati da parte ricorrente, un obbligo per l'amministrazione di delegare alla centrale unica anche lo svolgimento del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta.

Ne discende il rigetto del motivo di ricorso.

Con il secondo motivo di ricorso parte ricorrente eccepisce la violazione del dovere della stazione appaltante di informare il concorrente in ogni fase della procedura di gara. A prescindere dalla sussistenza o meno dell'obbligo informativo, parte ricorrente non ha provato quale incidenza possa avere tale violazione sull'esito del procedimento e, quindi, sull'incidenza della violazione dell'onere informativo sull'esito della gara.

Ne discende il rigetto del motivo di ricorso in questione.

Con ulteriore motivo di impugnazione parte ricorrente ha poi eccepito la violazione del termine di 180 giorni previsto dall'art. 32 comma 4, ccp. La disposizione prevede che l'offerta è vincolante per tale termine. L'unica violazione derivante dal decorso del termine è rappresentato dal carattere non vincolante dell'offerta per l'aggiudicatario o, meglio, dalla possibilità per quest'ultimo di non stipulare il contratto senza oneri a suo carico. Ne discende che la decorrenza del termine in questione, posto a tutela dell'offerente, non determina l'esaurimento o la consumazione del potere dell'amministrazione né la perdita di efficacia dell'offerta dell'aggiudicataria. Le medesime considerazioni devono essere svolte anche per quanto concerne la violazione del termine di verifica dell'anomalia dell'offerta, la cui eventuale violazione non risulta aver inciso sull'esito del procedimento.

Il motivo di impugnazione non può pertanto trovare accoglimento.

Con ulteriori motivo di impugnazione parte ricorrente ha contestato la violazione dei presupposti per procedere alla consegna in via d'urgenza.

Anche tale motivo di impugnazione di per sé è inidoneo a incidere sull'esito del procedimento con la conseguenza che non può trovare accoglimento. L'interesse all'accoglimento del motivo di ricorso per parte ricorrente è subordinato all'annullamento dell'aggiudicazione circostanza allo stato non sussistente.

Parte ricorrente ha ancora ritenuto la violazione del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta.

Il provvedimento con il quale l'amministrazione ha valutato l'anomalia dell'offerta della contro

interessata appare adeguatamente motivato e l'iter logico giuridico manifestato all'interno del provvedimento non appare scalfito dalle argomentazioni adottate dalla ricorrente. Nella valutazione dell'anomalia dell'offerta l'amministrazione appare dotata di ampia discrezionalità che può essere sindacata dall'autorità giudiziaria solo nelle ipotesi in cui si traduca in una forma di irragionevolezza della valutazione svolta (cfr.: T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. I, 25-10-2016, n. 1987; Cons. Stato Sez. V, 13-09-2016, n. 3855). In questo senso si è costantemente espressa la giurisprudenza amministrativa sottolineando che il giudizio sull'anomalia delle offerte presentate nelle gare pubbliche di appalto è ampiamente discrezionale e il sindacato giurisdizionale va limitato ai casi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza.

Nelle gare pubbliche, in materia di giudizio di anomalia, il vaglio del Giudice può riguardare le valutazioni della Stazione Appaltante unicamente sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, ma non può consistere in una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, con conseguente invasione della sfera propria della P.A. Occorre ancora considerare, come noto, che in tema di verifica dell'anomalia dell'offerta, la valutazione di congruità debba essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che la compongono; pertanto, non può considerarsi viziato il procedimento di verifica per il fatto che l'amministrazione appaltante ovvero la commissione di gara si sia limitata a chiedere le giustificazioni per le sole voci sospette di anomalia e non per le altre, giacché il concorrente, per illustrare la propria offerta e dimostrarne la congruità, può fornire, spiegazioni e giustificazioni su qualsiasi elemento e, quindi, anche su voci non direttamente indicate dall'Amministrazione come incongrue ovvero solo su alcune delle voci. Ciò che interessa al fine dello svolgimento del giudizio successivo alla valutazione dell'anomalia dell'offerta è rappresentato dall'accertamento della serietà dell'offerta desumibile dalle giustificazioni fornite dalla concorrente che possono interessare solo alcuni degli aspetti richiesti dalla commissione ovvero elementi differenti da questi.

Nelle gare d'appalto, in tema di verifica dell'anomalia dell'offerta il giudizio della stazione appaltante costituisce esplicitazione paradigmatica di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (tra le tante Tar Lecce, Sez. I, 6.5.2014, n. 1140). Da un lato, occorre ribadire che "la verifica della congruità di un'offerta ha natura globale e sintetica, vertendo sull'attendibilità della medesima nel suo insieme, e quindi sulla sua idoneità a fondare un serio affidamento sulla corretta esecuzione dell'appalto, onde il relativo giudizio non ha per oggetto la ricerca di singole inesattezze dell'offerta economica" e che "l'attendibilità della offerta va, cioè, valutata nel suo complesso, e non con riferimento alle singole voci di prezzo ritenute incongrue, avulse dall'incidenza che potrebbero avere sull'offerta economica nel suo insieme (Ad.Pl. n. 36/2012 cit.; V, 14 giugno 2013, n. 3314; 1 ottobre 2010, n. 7262; 11 marzo 2010 n. 1414; IV, 22 marzo 2013, n. 1633; III, 14 febbraio 2012, n. 710)"; dall'altro, è pacifico che "il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della Stazione appaltante in sede di verifica dell'anomalia delle offerte sotto il profilo della loro logicità e ragionevolezza e della congruità della relativa istruttoria, ma non può operare autonomamente la stessa verifica senza con ciò stesso invadere la sfera propria della discrezionalità della Pubblica Amministrazione"; né lo

stesso Giudice può operare autonomamente una verifica delle singole voci dell'offerta "sovrapponendo così la sua idea tecnica al giudizio - non erroneo né illogico - formulato dall'organo amministrativo cui la legge attribuisce la tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto, poiché, così facendo, il Giudice invaderebbe una sfera propria della P.A." (C.d.S., IV, 27 giugno 2011, n. 3862; V, 28 ottobre 2010, n. 7631; Consiglio di Stato, Sezione V, 17 gennaio 2014, n. 162).

Difatti, nelle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici, "l'esame delle giustificazioni presentate dal soggetto che è tenuto a dimostrare la non anomalia dell'offerta è vicenda che rientra nella discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, per cui soltanto in caso di macroscopiche illogicità, vale a dire di errori di valutazione evidenti e gravi, oppure di valutazioni abnormi o affette da errori di fatto, il giudice della legittimità può intervenire, restando per il resto la capacità di giudizio confinata entro i limiti dell'apprezzamento tecnico proprio di tale tipo di discrezionalità (C.d.S., Ad.Pl., 29 novembre 2012, n. 36; V, 26 settembre 2013, n. 4761; 18 agosto 2010, n. 5848; 23 novembre 2010, n. 8148; 22 febbraio 2011, n. 1090; Consiglio di Stato, cit., 17 gennaio 2014, n. 162).

Quanto innanzi, "ferma restando la possibile rilevanza del giudizio di inattendibilità che dovesse investire voci che, per la loro importanza ed incidenza complessiva, renderebbero l'intera operazione economica non plausibile e, per l'effetto, insuscettibile di accettazione da parte dell'Amministrazione, in quanto insidiata da indici strutturali di carente affidabilità" (V, 15 novembre 2012, n. 5703; 28 ottobre 2010, n. 7631; ancora Consiglio di Stato, cit., 17 gennaio 2014, n. 162).

I principi appena ricordati conducono alla reiezione delle doglianze di parte ricorrente, che vanno, appunto, disattese alla stregua dei consolidati approdi cui è pervenuta la giurisprudenza amministrativa, dovendosi ribadire al riguardo, da un lato, che il sindacato giurisdizionale è circoscritto ai soli casi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza (vizi che non ricorrono nel caso concreto), dall'altro, che il giudizio in questione deve essere complessivo e tenere conto di tutti gli elementi, sia di quelli che militano a favore sia di quelli che militano contro l'attendibilità dell'offerta nel suo insieme, e non con riferimento a ciascuna singola voce di essa, sostanziandosi in un giudizio globale e sintetico sulla serietà o meno dell'offerta, che, tra l'altro, è diretto a garantire, anzitutto, la situazione giuridica soggettiva del concorrente che può vedere persa la possibilità di aggiudicazione dell'appalto in ragione della supposta non congruità della sua offerta economica e solo indirettamente e in via di fatto tale verifica tutela la posizione del secondo graduato a vedere escluso il primo classificato (Cons. St., Sez. IV, 29.4.2014, n. 2211).

Poste tali premesse, in ogni caso, parte contro interessata ha evidenziato, con riferimento all'analisi del conglomerato cementizio armato, che, in parte, il ribasso indicato da parte ricorrente non è conforme a quello effettuato e, in parte, muove da quanto indicato da parte della stazione appaltante. Le differenze, in relazione alla voce intonaco civile, sulla analisi prezzi rispetto al prezzario regionale non appaiono in termini assoluti sproporzionate e la valutazione compiuta dall'amministrazione non appare pertanto irragionevole o illogica.

Per quanto concerne la demolizione, come evidenziato da parte contro interessata, l'utilizzo di

due soli mezzi non è diretta alla demolizione dell'opera ma alla pulizia e alla sistemazione dell'area di cantiere a demolizione avvenuta.

Tali considerazioni sia unitamente che analiticamente considerate non consentono di ritenere esistente una violazione dei principi di ragionevolezza o logicità.

Ne discende il rigetto del ricorso.

Le spese di lite seguono la soccombenza per legge e sono liquidate d'ufficio come in dispositivo.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al rimborso delle spese di lite che liquida in euro 3.000,00, per compensi professionali, oltre accessori come per legge, in favore di ciascuna delle parti costituite.

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