

Verifica di congruità e giustificativi

Il Codice dei contratti pubblici, agli articoli 86, 87 e 88, impone alle stazioni appaltanti di verificare la congruità e serietà delle offerte che appaiano anormalmente basse, ovvero quelle offerte che, ad un primo esame, appaiano troppo basse rispetto all'entità delle prestazioni richieste dal bando e che, in quanto tali, suscitano il sospetto di scarsa serietà dell'offerente, di una possibile non corretta esecuzione della prestazione contrattuale oltre che il sospetto di mancata osservanza delle norme a tutela del costo del lavoro e degli oneri della sicurezza.

Al fine, dunque, di evitare che la pubblica amministrazione stipuli un contratto con un soggetto poco "affidabile" è necessario valutare la congruità dell'offerta, ovvero se essa sia attendibile e trovi rispondenza nella realtà di mercato. Detta valutazione, nelle gare da aggiudicare col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è legittimamente effettuata dal responsabile unico del procedimento, anziché dalla commissione giudicatrice, come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 36 del 29 novembre 2012.

Il Codice dei contratti, recependo le prescrizioni dell'art. 55 della Direttiva 2004/18/CE, ha disposto che, prima di escludere un concorrente per aver presentato un'offerta anormalmente bassa, deve essere instaurato un procedimento che consenta all'offerente di chiarire il prezzo offerto attraverso la presentazione dei "giustificativi" relativi alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo offerto e dimostrare che esso sia congruo rispetto ai lavori, servizi e beni oggetto di gara.

La giurisprudenza in tema di offerte anomale è copiosa. Alcune recenti pronunce, peraltro, appaiono di notevole interesse.

Una importante precisazione viene in tema di verifica di congruità dell'offerta. Tale verifica, necessaria per dare maggiori garanzie agli offerenti ed evitare un'esclusione immediata delle offerte che appaiano anormalmente basse, potrebbe essere strumentalizzata per apportare modifiche non consentite all'offerta in violazione del principio di immodificabilità delle offerte.

La giurisprudenza ha di recente precisato che gli offerenti non possono in sede di giustificativi porre in essere "aggiustamenti" postumi dell'offerta. *"Infatti, il subprocedimento di giustificazione dell'offerta anomala non è volto a consentire aggiustamenti dell'offerta in itinere, ma mira piuttosto a verificare la serietà di un'offerta consapevole già formulata ed immutabile, con conseguente inammissibilità di quelle giustificazioni che, nel tentativo di far apparire seria un'offerta che invece non è stata adeguatamente meditata, risultano tardivamente finalizzate ad un'allocazione dei costi diversi rispetto a quella originariamente indicata. Né, per le stesse ragioni, deve ritenersi consentita l'immotivata rimodulazione di voci di costo al solo scopo di far "quadrare i conti", al fine cioè di assicurare che il prezzo complessivo offerto resti immutato, superando le contestazioni della stazione appaltante su alcune voci di costo. Del resto, nel giudizio di congruità dell'offerta, esplicazione paradigmatica di valutazioni tecniche e perciò sindacabile solo in caso di illogicità manifesta o di erroneità fattuale, non si fa questione soltanto della generica capienza dell'offerta, ma anche della sua serietà e tale non può essere considerata quell'offerta in relazione alla quale si registri una trasmigrazione dei costi da una voce all'altra"* (Consiglio di Stato, sez. V, 30 novembre 2012, n. 6117).

D'altro canto, nell'ambito della verifica di anomalia delle offerte nelle gare d'appalto, sono state ritenute ammissibili giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, a condizione che al momento dell'aggiudicazione l'offerta risulti nel suo complesso affidabile e garantisca la seria esecuzione del contratto.

Il Consiglio di Stato ha, infatti, precisato che nel procedimento di verifica di congruità dell'offerta *"non sussistono preclusioni alla presentazione di giustificazioni ancorate al momento della scadenza del termine di presentazione delle offerte, e – ferma comunque restando l'immodificabilità dell'offerta, ai sensi del generale principio contenuto nell'art. 11, comma 6, del D.L.vo 163 del 2006 - le stesse giustificazioni sono, esse sì, modificabili, essendo in tal senso ammissibili giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione, e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto"* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 maggio 2012 n. 2566).

La redazione dei "giustificativi" dell'offerta non costituisce dunque solo una attività compilativa. Al fine di evitare l'esclusione per anomalia dell'offerta i concorrenti debbono invece porre in essere una delicata operazione logica. Essi debbono evidenziare bensì analiticamente le varie voci delle quali l'offerta si compone, per poi dimostrarne la congruità attraverso una valutazione di insieme. Detti "giustificativi" non potranno comunque essere utilizzati per apportare modificazioni postume all'offerta presentata in gara.