



COMUNE DI CODIGORO

PROVINCIA DI FERRARA

SECONDO SETTORE – LAVORI PUBBLICI, PROGETTAZIONE, MANUTENZIONE, PROTEZIONE CIVILE

Protocollo generale delle determinazioni dirigenziali

DETERMINAZIONE N. 151 DEL 03/05/2022

OGGETTO:

PROCEDURA APERTA SOPRA SOGLIA AI SENSI DELL'ART. 2 COMMA 2 DELLA LEGGE N. 120/2020 E S.M.I. E DELL'ART. 60 DEL D. LGS. N. 50/2016 E S.M.I., PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE ORDINARIA DEL VERDE PUBBLICO NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI CODIGORO PER IL PERIODO DI 5 ANNI (2022/2026) - CIG 91318343CF - CPV 77310000-6) - ESCLUSIONE DALLA PROCEDURA DI GARA DELLA SOCIETA' PROGETTO VERDE SRL

IL DIRIGENTE

Premesso che:

- con determinazione a contrarre n. 86 del 10/03/2022 veniva indetta la gara di appalto per l'affidamento del servizio di manutenzione ordinaria del verde pubblico nel territorio del Comune di Codigoro per il periodo di 5 anni (2022/2026) ai sensi dell'art. 2, comma 2, della Legge n. 120/2020 e s.m.i. e dell'art. 60 del D. Lgs. n. 50/2016, con criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 95 comma 2 e 3 del D.Lgs. n. 50/2016;

- con la stessa determinazione a contrarre è stato disposto di procedere alla pubblicazione del bando e della documentazione di gara:

- sulla G.U.U.E e per estratto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie Speciale Contratti Pubblici n. 32 del 16.03.2022;

- su n. 2 quotidiani nazionali e locali in data 23/03/2022;

- sul sito internet del Comune di Codigoro;

- all'albo pretorio on line del Comune;

- il bando di gara fissava come termine di presentazione delle offerte le ore 13:00 del giorno 31 marzo 2022;

• con determinazione n. 115 del 4 aprile 2022 veniva nominata la Commissione della gara di che trattasi;

• in data 31 marzo 2022, alle ore 15,00, si riuniva il R.U.P., alla presenza di due testimoni, così come previsto nel disciplinare di gara, constatando che entro le ore 13:00 del 31 marzo 2023, erano pervenute sul portale Appalti del Comune di Codigoro le seguenti offerte:

- Numero plico	- Operatore economico	- Data e ora ricezione offerte
- 1	- Società Agricola Vite Verde S.r.l.s.	- 30/03/2022 ore 13:38
- 2	- Progetto Verde Srl	- 31/03/2022 ore 9:32
- 3	- Solemare Società Cooperativa Sociale	- 31/03/2022 ore 10:14
- 4	- Aurora Srl	- 31/03/2022 ore 11:41

In relazione alle offerte sopra individuate, concluso l'esame della documentazione amministrativa contenuta nelle buste digitali, il RUP decideva, ai sensi dell'articolo 83, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016, di attivare l'istituto del soccorso istruttorio, invitando la Società Progetto Verde Srl, la Società Solemare Società Cooperativa Sociale nonché la Società Aurora srl, ad integrare la documentazione amministrativa non conforme entro il termine del 04/04/2022 alle ore 13:00, e rinviava la seduta di gara al 05.04.2022 ore 9:00 per l'esame della documentazione integrativa di richiesta di soccorso istruttorio (verbale n. 1 del 31.03.2022);

Preso atto che nella seduta del 05.04.2022:

1) il RUP rilevava che in data 01/04/2022 alle ore 9,43 la società Aurora Srl aveva inviato la documentazione richiesta, in data 01/04/2022 alle ore 9,55, la società Progetto Verde Srl aveva altresì inviato la documentazione richiesta e che pertanto le anzidette società avevano rispettato il termine concesso per il soccorso istruttorio.

2) il RUP rilevava inoltre che la società Solemare Società Cooperativa Sociale aveva invero trasmesso la documentazione richiesta in data 04/04/2022 ad ore 16,58, ovvero 3 ore e 58 minuti oltre il termine concesso. Il RUP, considerato che la documentazione richiesta era stata trasmessa con poche ore di ritardo (e comunque il giorno stesso indicato quale termine ultimo) e che tale ritardo non aveva in alcun modo ostacolato il celere svolgimento dell'istruttoria, in ossequio al principio del favor participationis, valutava congrua e tempestiva la documentazione trasmessa.

Visto quanto sopra esposto il RUP:

- disponeva l'ammissione degli operatori economici alle successive fasi della procedura di gara;

- dichiarava chiusa alle ore 09:25 la fase di controllo della documentazione amministrativa (verbale n. 2 del 05.04.2022);

- consegnava gli atti alla Commissione giudicatrice ai fini della valutazione degli stessi.

Nella stessa giornata del 05.04.2022, alle ore 15:18, e nella giornata successiva del 06.04.2022, la Commissione giudicatrice procedeva all'esame dell'offerta tecnica con il seguente esito (verbale n. 3 del 05/06.04.2022):

Numer o plico	Operatore economico	1.1 Competenze tecniche e professionali (6pt)	1.2 criteri premianti e sistemi di gestione ambientale (74 pt)	Punteggio tecnico
1	Società Agricola Vite Verde S.r.l.s.	4	47	51
2	Progetto Verde Srl	6	61	67
	Solemare Società Cooperativa	6	57	63

3	Sociale			
4	Aurora Srl	0	63	63

Alla seduta del 11.04.2022 si procedeva all'esame dell'offerta economica con il seguente esito (verbale n. 4 del 11.04.2022):

n. plico	Operatore economico	Punteggio offerta tecnica	Punteggio offerta economica	Punteggio totale	Importo	Offerta
2	Progetto Verde Srl	67	20	87	€ 514.233,213	anomala
4	Aurora Srl	63	19,8	82,8	€ 519.441,47247	congrua
3	Solemare Società Cooperativa Sociale	63	18,62	81,62	€ 552.405,13997	congrua
1	Società Agricola Vite Verde S.r.l.s.	51	17,71	68,71	€ 580.622,03935	congrua

Preso atto che risultava anomala l'offerta presentata dall'operatore economico Progetto Verde Srl, secondo quanto previsto dal paragrafo 21 del disciplinare di gara, il Presidente della Commissione disponeva di procedere alla necessaria comunicazione al RUP, affinché procedesse al fini della verifica dell'anomalia dell'offerta ai sensi dell'articolo 97 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Il RUP, richiamato il verbale n. 4 del 11.04.2022 e la graduatoria ivi contenuta, verificava che l'offerta presentata dall'operatore economico Progetto Verde Srl, collocatosi al primo posto nella graduatoria, era risultata anomala secondo quanto previsto dall'articolo 97 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Ai sensi dell'articolo 97, comma 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016, con nota prot. n. 6091 del 11/04/2022, il responsabile del procedimento ha quindi invitato l'operatore economico Progetto Verde Srl, ad inoltrare entro il termine perentorio del 27/04/2022, tutte le spiegazioni utili ad escludere la presunta anomalia dell'offerta presentata, precisando che l'insufficienza delle spiegazioni avrebbe comportato l'esclusione dell'offerta stessa.

Con nota acquisita al prot. n. 7177 del 27.04.2022 l'operatore economico Progetto Verde Srl, ha comunicato le motivazioni in base alle quali la sua offerta non presenterebbe nessun elemento di anomalia e, pertanto, risulterebbe essere congrua.

Il RUP, con successiva comunicazione prot. n. 7397 del 29.04.2022, richiedeva ulteriori precisazioni scritte, al fine di garantire le esigenze di certezza di questa stazione appaltante prima dell'emanazione di un provvedimento di esclusione del concorrente, ponendosi altresì in linea di continuità con la ratio ispirata alla semplificazione del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, e secondo quanto disposto da conforme giurisprudenza sul punto (per tutti, si veda T.A.R. Marche Sez. I, sentenza 23.01.2017 n. 66).

A fronte di tale richiesta, Progetto Verde Srl trasmetteva la comunicazione a prot. n. 7472 del 30.04.2022, con la quale l'operatore economico anzidetto si limitava ad un mero richiamo ai contenuti delle precedenti spiegazioni senza fornire alcun chiarimento ulteriormente richiesto.

Esaurita l'istruttoria connessa al sub procedimento di verifica della congruità dell'offerta, appare fugato ogni dubbio in merito alla necessità e legittimità del presente provvedimento di esclusione dalla gara della società Progetto Verde Srl, per tutti i motivi che si vanno di seguito a specificare e motivare.

INSUFFICIENTE MOTIVAZIONE E DOCUMENTAZIONE A COMPROVA DELLA CONGRUITA' DELL'OFFERTA

Ad esito dei primi chiarimenti richiesti all'operatore economico, la cui offerta è risultata inficiata da giudizio di anomalia, questa stazione appaltante non è stata in condizione di risolvere tutti i dubbi in ordine all'attendibilità dell'offerta medesima, trovandosi così costretta ad avanzare altre richieste istruttorie.

A dette ultime richieste, Progetto Verde Srl, di fatto non ha dato alcun riscontro, non potendosi considerare utile a chiarire i dubbi rilevati e prospettati, il mero rinvio alle proprie precedenti note a chiarimento che peraltro erano già state valutate insufficienti a fugare i dubbi sull'anomalia dell'offerta.

La funzione essenziale del sub procedimento di verifica di congruità è quella di valutare l'idoneità e l'adeguatezza dell'offerta sospettata di anomalia ai fini della corretta esecuzione dell'appalto, funzione che può realizzarsi solo con il pieno contraddittorio e la fattiva collaborazione di entrambe le parti (Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2014, n. 2982).

Pertanto, se è pur vero che la mancata risposta ai chiarimenti non può comportare in via automatica l'esclusione del concorrente sulla base di un dato puramente formale - essendo la stazione appaltante, comunque, tenuta a valutare la sostanza dell'offerta, sulla scorta della documentazione in atti (cfr. in questi termini, Cons. Stato, Sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6231; TAR Catania, Sez. III, 20 maggio 2014, n. 1389) - appare altrettanto vero che il mancato riscontro non ha potuto fugare i dubbi evidenziati, che, proprio perché non confutati, assumono pertanto maggiore forza e coerenza.

COSTI PER MEZZI E ATTREZZATURE: MANCATA PROVA DELLE DICHIARATE CONDIZIONI DI FAVORE E DI SCONTISTICHE PARTICOLARI

L'operatore economico, nella propria comunicazione a chiarimenti, ha quantificato i costi complessivi per mezzi e attrezzature funzionali all'assolvimento delle prestazioni oggetto dell'appalto, assumendo - a più riprese - che gli stessi risultano particolarmente contenuti in virtù dei rapporti economici con i fornitori che consentirebbero allo stesso di accedere ad "una scontistica particolarmente vantaggiosa e a condizioni di maggiore favore nell'acquisto dei materiali richiesti (carburanti, lubrificanti, ricambi delle attrezzature da taglio, ecc)".

Questa stazione appaltante, a fronte di costi preventivati particolarmente contenuti (soprattutto in un momento storico in cui invero i costi per carburanti e per materie prime appaiono invero lievitati in considerazione delle ben note congiunture storiche, economiche e sociali a tutti ben note) ha richiesto pertanto documentazione comprovante le circostanze dichiarate, non ottenendo invero alcuna risposta.

I dubbi sulla corretta quantificazione di detta voce di costo non possono dirsi pertanto fugati.

SPESE GENERALI

L'offerta dell'operatore economico ha evidenziato spese generali per un ammontare pari al 6 %.

Si tratta di un valore estremamente esiguo che si pone in contrasto con la previsione di cui all'art. 32, comma 2, lett. b), d.p.r. 207/10, che prevede l'importo delle spese generali in una percentuale variabile tra il tredici e diciassette per cento, a seconda della importanza, della natura, della durata e delle particolari esigenze dell'appalto.

Tale norma, pur essendo derogabile, richiede - allorquando lo scostamento rispetto ai valori dalla stessa indicati sia particolarmente significativo - un'adeguata indagine e giustificazione in sede di anomalia dell'offerta.

Il mero richiamo al fatto che la società sia a conduzione familiare, prospettato quale

motivo di giustificazione della esiguità delle spese medesime, non appare infatti esaustivo e dirimente.

Nel caso in esame, il limitatissimo margine di utile dichiarato, se letto in combinato disposto con la previsione di spese generali così contenute (e così lontane dai valori contemplati dall'art. 32 d.p.r. 207/10) rende legittimo dubitare della congruità dell'offerta anche valutando che l'art. 32, comma 4, d.p.r. 207/10 contempla una serie di spese che non possono essere riferibili alla organizzazione dell'appaltatore nel suo complesso, ma che afferiscono e perciò devono riferirsi al singolo contratto.

E' evidente che sul punto sarebbe stata necessaria un puntuale riscontro da parte dell'operatore economico che invero è difettato in toto.

COSTI PER LE MIGLIORIE (CRITERI PREMIANTI OFFERTA TECNICA)

A fronte di un costo stimato pari ad euro 3.000,00 annui per l'adempimento delle prestazioni descritte nel progetto di educazione ambientale (posto quale criterio premiante dell'offerta stessa) questa stazione appaltante ha richiesto maggiori specificazioni, così da poterne valutare la congruità, posto che il progetto elaborato dall'operatore economico è molto articolato e contempla molteplici e variegate attività.

Progetto Verde Srl non ha fornito alcuna risposta in merito, lasciando a questa stazione appaltante il legittimo sospetto che detta voce di costo sia stata sottostimata, o che detto importo possa non rivelarsi sufficiente per attendere ai vari progetti offerti dall'operatore medesimo.

UTILE DI IMPRESA

Costituisce principio giurisprudenziale consolidato quello per cui gli appalti pubblici devono pur sempre essere affidati ad un prezzo che consenta un adeguato margine di guadagno per le imprese, giacché le acquisizioni in perdita porterebbero inevitabilmente gli affidatari ad una negligente esecuzione, oltre che ad un probabile contenzioso: laddove i costi non considerati o non giustificati siano invece tali non poter essere coperti neppure mediante il valore economico dell'utile stimato, appare evidente che l'offerta diventi non remunerativa e, pertanto, non sostenibile (per tutte, da ultimo: Consiglio di Stato, sez. V, 27/11/2019 n. 8110).

Se è pur vero che non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta debba essere considerata anomala – poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti per l'impresa dall'essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico (Cfr: Consiglio di Stato, sez. V, 17/01/2018, n. 270) – è altrettanto vero che l'utile di esercizio dichiarato dall'operatore economico (meno di 2.000,00 euro all'anno) legittima seri dubbi sulla attendibilità dell'offerta economica nella sua globalità, anche e soprattutto comparando l'utile di esercizio anzidetto alle spese generali, quantificate, per quanto già ampiamente esposto, in termini esageratamente contenuti e sottostimati.

ALTRE RICHIESTE DI CHIARIMENTO RIMASTE INEVASE

Sono rimasti privi di risposta anche i dubbi in merito ai riferimenti a pretesi "accordi quadro" o "costituendo RTI" più volte menzionati dall'operatore economico nel documento trasmesso a giustificazione dell'offerta.

Così come senza risposta è rimasto il dubbio se l'operatore economico - in relazione al costo della manodopera - abbia tenuto conto del costo del rimborso del pasto ai dipendenti (così come stabilito dal CCNL).

Ed ancora, nulla l'operatore ha chiarito in relazione alla richiesta di una più puntuale specificazione delle modalità di intervento con riferimento alle squadre operative ed ai costi impiegati per l'esecuzione del servizio oggetto dell'appalto.

Anche tali omissioni, pertanto, devono essere valutate e pesate nel giudizio complessivo dell'operatore economico e dell'offerta dallo stesso presentata.

Considerato che le comunicazioni a chiarimento pervenute – per tutto quanto esposto – concludono e comprovano la correttezza del giudizio di anomalia dell'offerta - che ha giustificato il sub procedimento di verifica della congruità della stessa – consentendo di rilevare e comprovare la mancanza di sostenibilità e realizzabilità dell'offerta presentata dall'operatore economico Progetto Verde Srl, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 97 D.Lgs 50/2016 e s.m.i.;

Ritenuto pertanto di procedere, per i su indicati motivi, all'esclusione dalla procedura di gara dell'operatore economico Progetto Verde Srl ;

Considerato che la procedura di gara è ancora in corso non essendosi addivenuti all'aggiudicazione dell'appalto;

Visti:

- il D. Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.;
- il D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.;
- il Decreto Legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 e s.m.i.;
- il Regolamento di contabilità del Comune di Codigoro;
- la Legge n. 136/2010 e s.m.i.;

Riconosciuta la propria competenza in virtù del Decreto Sindacale n. 25 del 31/12/2021;

DETERMINA

1. di approvare, per le motivazioni espresse in premessa, i verbali redatti in esito alle sedute tenutesi in data 31/03/2022 (verbale n. 1), 05/04/2022 (verbale n. 2 e 3) e 11/04/2022 (verbale n. 4) conservati agli atti dell'amministrazione;

2. di escludere dalla procedura di gara, per le motivazione riportate in narrativa e che qui s'intendono espressamente richiamate, l'operatore economico Progetto Verde Srl;

3. di disporre la comunicazione dell'esclusione dell'operatore economico dalla gara a norma dell'art. 76, comma 5, lett. b) del d.lgs. n. 50/2016, entro il termine di 5 giorni;

4. di dare atto che Responsabile del procedimento del presente provvedimento è il Dirigente del Secondo Settore – Lavori Pubblici, Progettazione, Manutenzione, Protezione Civile, Dr. Arch. Alessandro Ghirardini;

5. di rendere noto che il soggetto titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia nel procedimento è, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 9 bis, art. 2, L. 241/90, il Segretario Comunale del Comune di Codigoro;

6. di dare atto che, per il presente procedimento viene rispettato quanto previsto in materia di privacy dal Regolamento UE 679/2016 (GDPR- General Data Protection Regulation) approvato dal Parlamento Europeo il 27.04.2016 ed entrato in vigore negli Stati membri in data 25.05.2018;

7. di dare atto che per il procedimento di cui trattasi non sussistono in capo al dirigente che adotta il presente atto elementi riconducibili alla fattispecie del conflitto di interessi come contemplato dal DPR n. 62/2013 (Regolamento recante Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) e dal Codice di Comportamento dei dipendenti adottato da questa Amministrazione;

8. di disporre, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la pubblicazione del presente provvedimento nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito del Comune di Codigoro;

9. di dare atto che avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna entro il termine di trenta giorni.

Codigoro, 03/05/2022

Il Responsabile del Settore
GHIRARDINI ALESSANDRO

*(Sottoscritto digitalmente ai sensi
dell'art. 21 D.L.gs n 82/2005 e s.m.i.)*