

Deliberazione n. 91/2016



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, nell'adunanza del 20 ottobre 2016, composta dai seguenti magistrati:

Ermanno Granelli	Presidente (relatore)
Angela Pria	Consigliere
Alessandro Benigni	Primo Referendario
Francesco Belsanti	Primo Referendario
Donato Centrone	Primo Referendario
Claudio Guerrini	Primo Referendario

Visti l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), nonché l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, con la quale è stato approvato, in attuazione dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 14/SSRRCO/INPR/14 del 18 dicembre 2014 concernente "Programmazione dei controlli e della analisi della Corte dei conti per il 2015";

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 18/SSRRCO/INPR/15 del 14 dicembre 2015 concernente "Programmazione dei controlli e della analisi della Corte dei conti per il 2016";

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo n. 3/2016, con la quale è stato approvato il programma dei controlli per l'anno 2016, in particolare il punto 5, che prevede lo svolgimento di verifiche e valutazioni sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche con sede nella regione Liguria;

Vista la nota del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 26 del 9 maggio 2016 con la quale è stato comunicato l'invito ad assistere alle operazioni di estrazione del campione relativo ai contratti stipulati dalle amministrazioni pubbliche ai fini dello svolgimento dell'indagine;

Visto il verbale relativo all'estrazione del suddetto campione statistico svoltasi presso la sede di questa Sezione il 25 maggio 2016;

Vista la nota del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 2713 del 26 maggio 2016 con la quale alle Stazioni appaltanti corrispondenti ai contratti estratti è stata richiesta la documentazione inerente l'intera procedura amministrativa e contabile;

Esaminate le schede riassuntive prodotte dai magistrati componenti questa Sezione con riferimento alle singole operazioni contrattuali oggetto di verifica;

Vista l'ordinanza n. 51/2016 del 13 ottobre 2016 di convocazione della Sezione regionale di controllo per l'adunanza del 20 ottobre 2016;

Vista la nota n. 3989 del 17 ottobre 2016 con la quale è stata trasmessa la relazione alle amministrazioni interessate dall'indagine sull'attività contrattuale;

Considerate le deduzioni scritte provenienti dalle seguenti amministrazioni:

Regione Liguria

Autorità Portuale di La Spezia

Ente ospedaliero Ospedale Galliera

Comune di Genova

Udito il relatore Presidente Ermanno Granelli;

Sentite le osservazioni dei rappresentanti delle seguenti amministrazioni presenti all'adunanza:

Regione Liguria

Comune di La Spezia

Comune di Moneglia

Comune di Savona

Comune di Taggia

Città Metropolitana di Genova

Provincia della Spezia

Provincia di Savona

Camera di Commercio Industria Agricoltura di Genova

Camera di Commercio Industria Agricoltura Riviera di Liguria

Autorità Portuale della Spezia

ASL 1 Imperiese

ASL 2 Savonese

ASL 3 Genovese

ASL 4 Chiavarese

Ente Ospedaliero Ospedali Galliera

IRCCS A.O.U. San Martino - IST

Istituto Giannina Gaslini

Ospedale Evangelico Internazionale

DELIBERA

di approvare l'unita relazione concernente "Indagine sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche che hanno sede nella Regione Liguria".

DISPONE

che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa a tutte le pubbliche amministrazioni oggetto dell'indagine nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) Liguria.

Così deliberato in Genova, nell'adunanza del 20 ottobre 2016.

Il Presidente-estensore
Ermanno Granelli
(Firmato digitalmente)

Depositato in segreteria il 31/10/2016
IL FUNZIONARIO PREPOSTO
(Dott.ssa Antonella Sfetina)

[Handwritten signature]



CORTE DEI CONTI
La presente copia, composta di n. 3 fogli,
è conforme all'originale firmato digitalmente
in data 28 ottobre 2016, esistente presso
questo ufficio.

Genova, 31 ottobre 2016

Il funzionario preposto

[Handwritten signature]

CAPITOLO 11

CIG 4729312FB5 - CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI GENOVA

Affidamento mediante cottimo fiduciario del servizio di vigilanza sedi camerale per il periodo 1 gennaio 2013 – 31 dicembre 2015

Magistrato: Dott. Alessandro Benigni

Funzionario: Dott. Marco Ferraro

DESCRIZIONE DEL CONTRATTO E ANALISI ISTRUTTORIA

1. Con determinazione del Segretario Generale 21 novembre 2012, n. 420/2, l'Ente camerale aveva avviato la procedura per l'affidamento in cottimo fiduciario del servizio di vigilanza per le seguenti sedi, tutte ubicate in Genova:

- Via Garibaldi, n. 4;
- Piazza De Ferrari, n. 2;
- Locali ex Borsa Valori – Via XX Settembre, n. 44;
- Via Dassori, nn. 51, 53 e 55;
- Via Gallino, n. 119/B.

La base d'asta era stata stimata in euro 100.000,00 + IVA con il criterio di aggiudicazione del massimo ribasso, mentre la durata dell'appalto era stata prevista per il triennio 2013-2015. Nello stesso provvedimento erano state individuate le seguenti imprese da invitare alla gara:

- a) COOPERATIVA XXXXX, C.F. XXXXX;
- b) XXXXX S.P.A., C.F. XXXXX
- c) XXXXX S.COP. P.A., C.F. XXXXX
- d) XXXXX S.P.A. XXXXX, C.F. XXXXX
- e) XXXXX S.P.A., C.F. XXXXX.

Le imprese, dopo un sopralluogo delle sedi ove avrebbero dovuto svolgere il servizio di vigilanza, avevano formulato richieste di chiarimenti successivamente forniti dall'Ente in data 4 dicembre 2012.

Alla data prefissata, solo tre imprese avevano presentato le proprie offerte; l'appalto era stato aggiudicato alla società COOPERATIVA XXXXX che aveva formulato un ribasso del 42 per cento rispetto alla base d'asta.

Visto il consistente ribasso, l'Amministrazione aveva ritenuto opportuno rivolgersi alla Prefettura di Genova per un parere sulle tariffe proposte.

La Prefettura, in data 7 gennaio 2013, aveva risposto precisando che la valutazione sulla congruità dell'offerta dovesse essere effettuata secondo i principi sanciti dagli articoli 86 e seguenti del Codice dei contratti con la possibilità, per la stazione appaltante, di avvalersi della certificazione liberatoria circa l'adempimento degli obblighi contrattuali, rilasciata dall'ente bilaterale previsto dal contratto nazionale di categoria, nonché dal certificato unico di regolarità contributiva (D.U.R.C.).

Con successivo provvedimento del Segretario Generale n. 479/B del 21 dicembre 2012, l'ente camerale, dopo aver effettuato i debiti controlli con l'acquisizione del documento di regolarità contributiva, aveva affidato alla società COOPERATIVA XXXXX il servizio oggetto dell'appalto, per il periodo 1 gennaio 2013-31 dicembre 2015, per l'importo di euro 68.000,00 + IVA, con successiva sottoscrizione del contratto, intervenuta il 5 marzo 2013.

A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 8, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66⁸, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, la Camera di commercio di Genova aveva comunicato alla società COOPERATIVA XXXXX la volontà di ridurre il corrispettivo della percentuale del 5 per cento. La società aggiudicataria non si è resa però disponibile a rinegoziare l'importo del contratto.

Da attestazioni dell'Ente risulta che il servizio si è svolto con regolarità.

Il contratto si è concluso regolarmente il 31 dicembre 2015.

2. In data 15 settembre 2016, prot. n. 3755, è stata inviata richiesta istruttoria alla Camera di commercio di Genova volta a chiarire:

⁸Art. 8, comma 8, d.l. n. 66/2014: "Fermo restando quanto previsto dal comma 10 del presente articolo e dai commi 5 e 12 dell'articolo 47, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 sono:

a) autorizzate, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e nella salvaguardia di quanto previsto dagli articoli 82, comma 3-bis, e 86, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, a ridurre gli importi dei contratti in essere nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi, nella misura del 5 per cento, per tutta la durata residua dei contratti medesimi. Le parti hanno facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti, in funzione della suddetta riduzione. E' fatta salva la facoltà del prestatore dei beni e dei servizi di recedere dal contratto entro 30 giorni dalla comunicazione della manifestazione di volontà di operare la riduzione senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione. Il recesso è comunicato all'Amministrazione e ha effetto decorsi trenta giorni dal ricevimento della relativa comunicazione da parte di quest'ultima. In caso di recesso, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nelle more dell'espletamento delle procedure per nuovi affidamenti, possono, al fine di assicurare comunque la disponibilità di beni e servizi necessari alla loro attività, stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro di Consip S.p.A., a quelle di centrali di committenza regionale o tramite affidamento diretto nel rispetto della disciplina europea e nazionale sui contratti pubblici;

b) tenute ad assicurare che gli importi e i prezzi dei contratti aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto non siano superiori a quelli derivati, o derivabili, dalle riduzioni di cui alla lettera a), e comunque non siano superiori ai prezzi di riferimento, ove esistenti, o ai prezzi dei beni e servizi previsti nelle convenzioni quadro stipulate da Consip S.p.A., ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

- a) le ragioni della scelta della procedura del cottimo fiduciario e le modalità con le quali l'Ente era addivenuto alla determinazione del valore dell'appalto;
- b) le procedure di verifica della congruità dell'offerta dell'aggiudicatario, soprattutto con riferimento al valore delle tariffe della vigilanza armata e quella non armata.

La Camera di commercio ha precisato che:

- a) il ricorso alla procedura del cottimo fiduciario era consentito sia dall'articolo 125 del decreto legislativo n. 163/2006, allora vigente, secondo cui le acquisizioni in economia di beni e servizi potevano essere effettuate fino al valore di euro 200.000,00, sia dall'articolo 7 del "Regolamento per l'acquisizione di forniture, servizi e per l'esecuzione di lavori in economia", approvato dal Consiglio camerale il 18 luglio 2011, che espressamente menziona il servizio di vigilanza.
- b) il valore di euro 100.000,00 era stato stabilito sulla base dei costi sostenuti negli anni precedenti per lo svolgimento del medesimo servizio;
- c) per quanto attiene alla valutazione della congruità delle tariffe, si è fatta puntuale applicazione dell'articolo 86, comma 4, del decreto legislativo n. 163/2006⁹, allora vigente;
- d) per quanto riguarda la compatibilità con il costo del lavoro, l'Ente ha chiarito che lo svolgimento del servizio, non presentando caratteristiche di continuità, non consentiva una quantificazione della tempistica complessiva del servizio

⁹ Art 86 d.lgs. 12.04.2006, n. 163: "1. Nei contratti di cui al presente codice, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.

2. Nei contratti di cui al presente codice, quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte in relazione alle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

3. In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa.

3-bis. Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

3-ter. Il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta.

4. 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.

idonea ad effettuare un raffronto con le tabelle orarie derivanti dalla contrattazione collettiva, puntualizzando come abbia fatto riferimento, quale adempimento degli obblighi contrattuali, alla verifica del DURC, documento risultato sempre regolare.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

3. Dalla documentazione acquisita e dalle risposte fornite dalla Camera di commercio di Genova si evince l'assenza di criticità rilevanti nella procedura seguita.

Peraltro il notevole importo del ribasso d'asta, ammontante al 42 per cento, avrebbe dovuto indurre a verificare, in contraddittorio con la società aggiudicataria, la congruità dell'offerta formulata ed accettata, sulla base di valutazioni statistiche ed analisi aziendali evidenziando una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità di costi inferiori.

L'Ente sul punto ha precisato che, in virtù di quanto previsto dall'articolo 86, comma 4, del decreto legislativo n. 163/2006, *ratione temporis* vigente, non era tenuta alla verifica dalla valutazione dell'offerta anormalmente bassa e che, ad ogni buon conto, i documenti di regolarità contributiva (DURC) sono sempre stati rilasciati senza rilievi.

La Sezione non può non rilevare come, comunque, l'offerta potesse essere soggetta a verifica, ai sensi dell'art. 86, commi 3 e 3-bis, del medesimo articolo ("in ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa")¹⁰ e che, nella specie, un controllo di questo tipo sarebbe stato opportuno. D'altronde, la stessa Amministrazione aveva dubitato sin da subito della congruità dell'offerta, ponendo uno specifico quesito alla Prefettura di Genova, che però aveva declinato la propria competenza in merito.

Neppure la regolarità del DURC, da sola, può ritenersi idonea a garantire la congruità dell'offerta, posto che tale documento certifica solamente il corretto assolvimento degli obblighi contributivi, ma non può certo assolvere alle ben più impegnative dimostrazioni della congruità del costo del lavoro offerto in sede di gara.

Pertanto si raccomanda, per i futuri affidamenti, una maggiore attenzione a vagliare i profili di congruità delle offerte, a prescindere dallo stretto ambito delle disposizioni del codice dei contratti pubblici, nonché ad attenersi alle specifiche linee guida emanate nel frattempo dall'ANAC, con la determinazione 22 luglio 2015, n. 9.

¹⁰In giurisprudenza, sul punto, C.d.S. 22 marzo 2013, n. 1633; 14 giugno 2013, n. 3314; 13 marzo 2014, n. 1176.

L'Amministrazione ha preso atto delle osservazioni formulate dalla Sezione, condividendole, e ha assicurato il proprio adeguamento alle medesime nel corso del futuro esercizio della propria azione amministrativa.