

# La valutazione dell'anomalia: il metodo della conservazione dell'utile di impresa

## *Evaluation of the anomalous tender. A suggestion to keep the contractor profit*

**RICCARDO GADDI**

*Viabilità, Lavori Pubblici, Protezione Civile e Patrimonio  
Amministrazione Provinciale di Lucca*

### Riassunto

Prosegue l'analisi delle metodologie e procedure di valutazione dell'anomalia nelle gare di appalto che presentano un ribasso percentuale maggiore o uguale al valore di soglia.

È necessaria un'adeguata procedura, codificata in un metodo sistematico ed uniforme, in grado di stabilire se l'offerta dell'impresa, che presenta un ribasso superiore alla soglia di anomalia, è congrua o deve essere qualificata come offerta anomala e quindi esclusa.

L'articolo propone la metodologia utilizzata dall'Amministrazione provinciale di Lucca.

### Summary

*The paper suggests procedures and methods for the evaluation of the anomaly in the competitive public tenders presenting lower values respect to a minimum value necessary to guarantee a profit for the contractor.*

*An adequate procedure, codified in a systematic and unvarying method, is requested in order to assure that the company which presents an offer with a downturn deeper than the anomaly threshold is considered as an incorrect offer and is therefore excluded.*

*This paper proposes the methodology used by the Amministrazione Provinciale of Lucca.*

### 1. Premessa

Nel caso di aggiudicazione di lavori al prezzo più basso mediante massimo ribasso sull'elenco prezzi e per importi pari o superiori al controvalore di 5.000.000 D.S.P. (Diritti Speciali di Prelievo) - equivalenti a 6.242.028 Euro, l'art. 89 del DPR 554/1999 prevede, come obbligatoria, la valutazione dell'anomalia delle offerte che presentino un ribasso percentuale maggiore o uguale al valore di soglia calcolato. Nella eventualità il presidente di gara rilevi offerte che presentano un ribasso percentuale superiore a quello calcolato come soglia di anomalia, lo stesso è tenuto quindi a sospendere la seduta di gara e comunicare al responsabile del procedimento i nominativi dei relativi concorrenti.

La disciplina dell'art. 89 con l'approvazione del nuovo "Codice dei Contratti"<sup>1</sup>, è confluita negli articoli dal n. 82 al n. 88 ed a ben vedere il decreto ne estende il campo di applicazione, ammettendo la possibilità, "in ogni caso", di valutare la congruità dell'offerta quando questa appaia anormalmente bassa.

Appare evidente quindi la necessità di definire su questo particolare ma fondamentale aspetto della vita di un'opera pubblica una adeguata procedura, codificando un metodo sistematico ed uniforme per dare risposta alla domanda: l'offerta dell'impresa che presenta un ribasso superiore alla soglia di anomalia è congrua o deve essere qualificata come offerta anomala e quindi esclusa?

La necessità di una attenta organizzazione del procedi-

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE

mento di valutazione delle offerte anomale, è confermata dalla recente storia dell'Anas che, trasformata in società per azioni nell'anno 2002, pur mantenendo al centro della sua attività la progettazione, realizzazione e gestione delle strade e autostrade, ha inserito al suo interno attività di *reengineering* delle modalità gestionali, operative e finanziarie. E tra le modifiche apportate spiccano i provvedimenti organizzativi per l'accelerazione degli appalti sospesi a causa dell'esame delle "anomalie", che hanno conseguito lo sblocco di quarantadue opere ferme da tempo, congelate nel passaggio dalla pubblicazione del bando alla consegna dei lavori.

Nelle pagine che seguono viene esposto una procedura utilizzata presso l'Amministrazione provinciale di Lucca che può essere denominata "*metodo dell'utile di impresa*" per i principi cui si ispira.

## 2. Principi base del procedimento di verifica

Alcuni principi guidano la costruzione del procedimento, basati sulla normativa ma anche e soprattutto sulle numerose sentenze che si sono susseguite, in questi ultimi anni, su questo argomento.

La valutazione delle offerte si svolge in un quadro essenzialmente garantista, alla ricerca di un equilibrio tra la convenienza dell'amministrazione pubblica ad affidare l'appalto al prezzo più basso e l'esigenza di evitarne l'esecuzione con un ribasso che si attesti al di là del ragionevole limite dettato dalle leggi del mercato<sup>2</sup>. La singola offerta presentata e sospettata di anomalia viene giudicata in maniera globale e sintetica; tale giudizio risulta da una analisi di carattere tecnico delle singole componenti di cui si compone l'offerta e della relativa incidenza sulla medesima, considerata nel suo insieme, al fine di verificare se l'anomalia delle componenti si traduca nella inattendibilità dell'offerta<sup>3</sup>.

Il giudizio non mira unicamente a ricercare inesattezze in ogni singolo elemento, bensì a valutare se l'offerta nel

suo complesso sia seria e attendibile e trovi rispondenza sia nella realtà del mercato che in quella aziendale<sup>4</sup>. La formazione di questo giudizio in sede di scrutinio dell'anomalia delle offerte presentate nella gara d'appalto costituisce un'espressione di potere di natura tecnico discrezionale, di per sé insindacabile in sede giurisdizionale, salva l'ipotesi in cui essa sia manifestamente illogica o fondata su insufficienti motivazioni o errori di fatto, e non può prescindere da una fase di contraddittorio con la ditta offerente, affinché quest'ultima possa dare motivato conto della attendibilità dell'offerta<sup>5</sup>. Infatti se si parte dal presupposto che l'imprenditore agisca secondo la logica del profitto, viene in generale considerata "anomala" quella offerta che, per il fatto di non garantire all'imprenditore un utile ovvero un utile non adeguato, può condurre a un'esecuzione non corretta del contratto<sup>6</sup>.

## 3. Procedimento di verifica

Il procedimento costruito per la verifica delle offerte si articola attraverso passi successivi che cercano di scomporre l'offerta in componenti più semplici per verifica-



<sup>2</sup> T.A.R. Lazio sez. III, 2 aprile 2004, n. 3075.

<sup>3</sup> T.A.R. Lazio, sez. III, 2 aprile 2004, n. 3075 - Cons. Stato sez. VI, 10 aprile 2002, n. 707 e 14 gennaio 2002, n. 157.

<sup>4</sup> T.A.R. Lazio, sez. III, 2 aprile 2004, n. 3075

<sup>5</sup> Cons. Stato sez. V, 7 febbraio 2003, n. 643, T.A.R. Sardegna, sez. I, 4 marzo 2004, n. 306.

<sup>6</sup> Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2003, n. 4245.

re se vi sia e dove anomalia. In particolare i 5 passi che la formano intendono:

- ▶ individuare anomalie dell'offerta riferibili alla organizzazione aziendale e del cantiere;
- ▶ individuare anomalie nell'offerta riferibili ai prezzi offerti in relazione a quelli di mercato;
- ▶ valutare i singoli prezzi sospetti di anomalia in relazione alla congruenza con forniture, disponibilità di materiali e produttività;
- ▶ determinare i valori finanziari dell'anomalia;
- ▶ determinare l'utile residuo rispetto a quello dichiarato in relazione ad una definita anomalia.

#### 4. Individuazione di anomalie nella singola offerta

Utilizzando apposite schede, parte integrante del bando di gara, allegate dalle imprese unitamente all'offerta, sarà possibile analizzarle nel dettaglio. Questo permetterà di esprimere valutazioni su tre diversi e fondamentali aspetti per verificare:

- ▶ se siano state correttamente valutate le spese generali;
- ▶ se vi sia congruenza nei prezzi offerti con le forniture/disponibilità di materiali dichiarati;
- ▶ se i prezzi offerti per ciascuna singola lavorazione siano riferibili a produttività possibili.

Mentre la prima di queste valutazioni è di carattere globale, le altre due scendono nel particolare andando ad analizzare le singole voci di prezzo che la ditta ha offerto per realizzare il lavoro.

Per le spese generali, nella eventualità in cui il valore inserito nell'offerta sia inferiore a quello delle spese ritenute necessarie, potremo individuare nel differenziale la quantificazione dell'anomalia:

- ▶ differenziale tra il valore offerto di spese generali e il valore di spese necessarie,

$$\Delta_{SG} = (SG_{necessarie} - SG_{offerte})$$

Per la seconda e la terza valutazione l'analisi invece porterà solo alla conclusione se il prezzo sia o meno

anomalo. L'anomalia in questo caso, o per meglio dire, il contributo finanziario all'anomalia di un determinato prezzo giudicato anomalo, dovrà essere determinata considerando anche la quantità di lavorazione prevista in progetto e riferendo il differenziale ad un prezzo di riferimento, che indicheremo "prezzo di mercato".

- ▶ Se alcuni singoli prezzi risulteranno incongruenti (per forniture, materiali, produttività o manodopera), il relativo prezzo sarà definito anomalo e l'anomalia di quel prezzo verrà determinata rispetto a un prezzo di riferimento rappresentativo del mercato. Il contributo del singolo prezzo è quindi determinato nel seguente modo:

$$\Delta_P = (P_{offerto} - P_{mercato}) * q_{progetto}$$

dove  $q_{progetto}$  è la quantità di quella tipologia di opere prevista nel progetto, eventualmente corretta sulla base delle segnalazioni che può aver allegato l'impresa all'offerta<sup>7</sup>.



<sup>7</sup> Art. 90, comma 5, DPR 21 dicembre 1999, n. 554.

## 5. Definizione dei prezzi di mercato

Mentre una quantificazione diretta può essere effettuata per le spese generali, non altrettanto può dirsi per le singole voci di prezzo per le quali la definizione dei prezzi di mercato deve necessariamente prevedere una attività di stima da parte della amministrazione. Una attività diversa da quella effettuata al momento della progettazione. Due osservazioni costituiscono un presupposto fondamentale al ragionamento.

In primo luogo dobbiamo considerare la possibilità fornita dalla amministrazione alle imprese di partecipare. La possibilità di accesso all'appalto per le imprese è limitata solo dalla disponibilità di qualificazione e quindi di variabile indipendente rispetto al comportamento della amministrazione. In secondo luogo le offerte ricevute, visti i limiti di partecipazione, rappresentano l'insieme del mercato che ha manifestato interesse per questo tipo di appalto e ne sono di conseguenza la parte più rappresentativa.

Se assumiamo la rappresentatività del mercato coincidente con l'insieme delle mie offerte, possiamo con un criterio statistico individuare, sulla base dei prezzi offerti e per ciascun prezzo offerto, quale sia il prezzo rappresentativo dell'insieme e quindi del mercato.

Considerando quindi per ciascun prezzo previsto nel progetto e sottoposto alla verifica di anomalia l'insieme dei valori offerti da tutte le imprese che hanno partecipato alla gara, si dovrà cercare in questo insieme quale possa considerarsi il valore rappresentativo del mercato, ad esempio utilizzando valutazioni statistiche estese alla popolazione di offerte ricevute

Definito il valore rappresentativo del mercato  $M_a$  e definite le approssimazioni dovute alle valutazioni effettuate  $\delta$ , si potrà rappresentare come valore rappresentativo del mercato,

$$P_{\text{mercato}} = M_a - \delta$$

ovvero il limite inferiore dell'intervallo che vede come centrale il valore rappresentativo ed avente ampiezza pari al doppio dello scarto definito.

A seguito di tale calcolo, nella eventualità che un prezzo offerto risulti contemporaneamente:

- inferiore al prezzo di mercato sopra definito (sospetto di anomalia rispetto al mercato);

- inferiore al prezzo assunto nell'analisi del progetto (mancanza di errata valutazione progettuale);
- il singolo prezzo unitario continuerà a essere anomalo. Non altrettanto avverrà per i prezzi per i quali non si verificheranno entrambe le condizioni sopra esposte che quindi saranno considerati non anomali.

## 6. Valore complessivo finanziario della anomalia

Al termine dell'analisi delle spese generali e dei singoli prezzi, si otterrà, per ciascuna impresa oggetto di verifica, un valore totale che costituisce l'importo in euro rappresentativo della anomalia, o meglio un importo che non trova giustificazione diretta dalla documentazione allegata all'offerta. Sarà il contraddittorio la sede nella quale l'impresa dovrà fornire le motivazioni e le giustificazioni aggiuntive per eliminare le perplessità dell'amministrazione che hanno fatto sin ora considerare alcune componenti dell'offerta come anomale. Nell'eventualità l'importo sospetto di anomalia non venga giustificato neanche in sede di contraddittorio con l'impresa, questo rappresenterà la misura del rischio che l'amministrazione dovrebbe sopportare affidandole il lavoro. Passando quindi da una valutazione qualitativa ad una di tipo quantitativo, potremo dire che il economico della anomalia sarà individuata dalla sommatoria di tutte le singole anomalie riscontrate, ovvero:

$$\text{Importo anomalo} = \Delta \text{ sg} + \sum [\Delta p * q(\text{progetto})]$$

con  $\Delta = (P_{\text{offerto}} - P_{\text{mercato}})$  e la sommatoria estesa a tutti i prezzi offerti giudicati anomali.

## 7. Definizione di offerta anomala

La presenza di un valore di importo anomalo maggiore di zero non implica di per sé che l'offerta sia o debba essere, nel suo complesso considerata anomala. Per verificare se l'offerta complessiva sia o meno anomala dobbiamo effettuare un ulteriore passaggio, ovvero confrontare il valore ottenuto di anomalia con l'utile di impresa che l'appaltatore ha inserito o dichiarato nell'offerta. Parten-



do dall'assunto, già riportato in premessa e che qui si ripete, che l'imprenditore agisca secondo la logica del profitto, verrà in generale considerata "anomala" quella offerta che, *per il fatto di non garantire all'imprenditore un utile ovvero un utile non adeguato, potrà condurre a un'esecuzione non corretta del contratto*<sup>8</sup>.

## 8. Considerazioni sull'utile di impresa

Determinando l'utile dell'offerta presentata e confrontando questo valore con l'importo ottenuto per l'anomalia, potrà considerarsi come non anomala se sarà verificato che

Utile > Importo anomalo

*cioè "l'offerta non è considerata anomala quando il valore finanziario dell'anomalia determinato con la procedura sopra esposta, non modifica in modo sostanziale il valore di utile considerato dall'impresa nell'offerta".*

Altrimenti nell'eventualità che l'importo anomalo riduca in maniera sostanziale l'utile dichiarato dall'imprenditore nell'offerta, ricordando l'assunzione in base al quale l'imprenditore agisce secondo la logica del

profitto, l'offerta sarà considerata anomala per il fatto di non garantire all'imprenditore un utile ovvero un utile non adeguato (da lui stesso definito) fatto che potrà condurre a un'esecuzione non corretta del contratto<sup>9</sup>.

## 9. Utile offerto e utile netto

L'utile di impresa così come inserito nella formula precedente deve essere peraltro oggetto di valutazioni prima di essere utilizzato così come proposto. Sarà infatti necessario verificare se lo stesso sia comprensivo o meno di oneri di impresa, spesso considerati internamente a questo valore. A tal proposito si può ricordare ed utilizzare come riferimento la circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 15824/1947, nella quale sono definiti gli *oneri finanziari*, dovuti alla influenza dell'andamento economico dell'appalto che genera indici negativi per tutta la sua durata, nonché gli *oneri inflattivi*, prodotti dal naturale incremento dei costi almeno ogni qual volta i lavori risultano pluriennali.

Secondo questa impostazione l'utile da considerare nella formula precedente dovrà essere costituito dall'utile netto, ottenuto dall'utile dichiarato dall'impresa nell'offerta ridotto di oneri inflattivi e finanziari.

<sup>8</sup> Cons. Stato Sez. V, 25 luglio 2003, n. 4245.

<sup>9</sup> Cons. Stato Sez. V, 25 luglio 2003, n. 4245.



## 10. Il procedimento per la valutazione di anomalia

Per maggiore comprensione si ritiene in conclusione utile riportare, sulla base di quanto sopra esposto, una linea guida della procedura di verifica dell'anomalia, tenendo conto della necessità di produrre in itinere i necessari e giustificativi atti amministrativi.

1. Definizione e approvazione della presente procedura congiuntamente a una prima analisi della documentazione a corredo delle offerte con ribasso superiore alla soglia di anomalia e una verifica della completezza della documentazione presentata rispetto a quanto richiesto ed eventuale richiesta di integrazione;
2. verifica, per le offerte anomale, se sia stato riportato al momento dell'offerta la segnalazione di eventuali eccezioni alla progettazione e integrazioni o riduzioni di quantità, ritenute carenti o eccessive, di inserimento di voci e relative quantità ritenute mancanti rispetto a quanto previsto negli elaborati grafici e nel capitolato speciale, nonché negli altri documenti parte integrante, ai sensi di legge, del contratto;
3. definizione mediante analisi statistica basata su tutte le offerte pervenute, dei prezzi di mercato (mediante ad esempio calcolo della media aritmetica, della mediana e dello scarto quadratico medio);
4. individuazione per le offerte con ribasso superiore alla soglia di anomalia, dei prezzi offerti che risultano contemporaneamente inferiori al valore di progetto che al valore di mercato come determinato al punto precedente e che quindi mantengono il sospetto di anomalia;
5. predisposizione verbale relativamente alle attività 3) e 4);
6. valutazione delle spese generali inserite dall'impresa e determinazione dell'eventuale differenza tra spese considerate e spese ritenute necessarie (congruenza con organizzazione aziendale);
7. analisi dei singoli prezzi individuati come anomali secondo il punto 3) e verifica in particolare del mantenimento di valori di sicurezza in linea con il progetto e non inferiori, della presenza nella formazione dei prezzi della percentuale per utile e spese generali nonché della congruenza con la documentazione per forniture e/o disponibilità dei materiali e della produttività di mezzi e manodopera;
8. valutazione di eventuali ulteriori prezzi, indipendentemente dal confronto con il prezzo di mercato, relativi a lavorazioni suscettibili in corso d'opera di varianti ai sensi dell'art. 132 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, per la sola parte che fa riferimento al manifestarsi di difficoltà di esecuzione, derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti, che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore e per i quali risultino note le caratteristiche che formano il prezzo con particolare riguardo alla produttività;
9. predisposizione di singoli verbali istruttori per tutte le imprese valutate e sospette di anomalia e convocazione successivamente a ogni singolo verbale della ditta per il contraddittorio;
10. contraddittorio con le singole imprese che hanno presentato offerte con ribasso superiore alla soglia di anomalia nell'ordine dalla migliore offerta economica alla peggiore e predisposizione di singoli verbali di contraddittorio;
11. analisi delle giustificazioni aggiuntive esplicitate nel contraddittorio e nel verbale dello stesso oltre che della ulteriore documentazione consegnata sia nella seduta che nei giorni successivi quale integrazione e chiarimento;
12. individuazione delle residue voci che permangono anomale dopo il contraddittorio sia su singoli prezzi che delle spese generali;
13. verifica della necessità di eventuale ulteriore contraddittorio per esplicitare ulteriori osservazioni non segnalate in quello già effettuato e in caso affermativo convocazione di nuovo contraddittorio (solo con le imprese interessate) secondo la procedura dei punti precedenti dal n. 8;
14. definizione dell'importo finanziario anomalo e dell'utile residuo;
15. confronto tra i due valori e definizione o meno di anomalia delle singole offerte;
16. predisposizione di singoli verbali di esito della valutazione di tutte le imprese esaminate;
17. predisposizione di determinazione del responsabile del procedimento di conclusione del procedimento e trasmissione esiti al presidente di gara. ■