

# Verifica di congruità delle offerte

## **D1. Che cosa si intende per offerta anomala?**

Per offerta anomala si intende un'offerta anormalmente bassa rispetto all'entità delle prestazioni richieste dal bando e che, al contempo, suscita il sospetto della scarsa serietà dell'offerta medesima e di una possibile non corretta esecuzione della prestazione contrattuale, per il fatto di non assicurare all'operatore economico un adeguato profitto. A tal fine, l'ordinamento ha fissato una regola convenzionale per stabilire quando una offerta è anormalmente bassa.

## **D2. Quali soggetti sono deputati ad operare la valutazione dell'anomalia dell'offerta e di quali poteri si avvalgono?**

Sulla valutazione dell'anomalia dell'offerta, spetta alla stazione appaltante svolgere il giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta (si veda il parere di Avcp n. 56/2009).

Gli apprezzamenti dell'Amministrazione in sede di riscontro dell'anomalia delle offerte, costituiscono espressione di un potere di natura tecnico-discrezionale, improntato a criteri di ragionevolezza, logicità e proporzionalità, che rientra tra le prerogative della stazione appaltante e, in particolare, della commissione di gara (si veda il parere Avcp n. 213/2008), salvo che nell'esercizio di tale potestà non emergano vizi evidenti di ricostruzione dell'iter logico-argomentativo.

## **D3. In che modo si calcola la soglia dell'anomalia?**

Le modalità di calcolo della soglia di anomalia sono diverse a seconda che il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso o quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (articolo 86 del decreto legislativo n. 163/2006).

## **D4. In che modo si procede all'individuazione della soglia di anomalia quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso?**

Quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la determinazione della soglia di anomalia avviene attraverso un meccanismo articolato in quattro momenti essenziali:

- a) si forma l'elenco delle offerte ammesse disponendole in ordine crescente dei ribassi; le offerte contenenti ribassi uguali vanno singolarmente inserite nell'elenco collocandole senza l'osservanza di alcuno specifico ordine;
- b) si calcola il dieci per cento del numero delle offerte ammesse e lo si arrotonda all'unità superiore;
- c) si accantona in via provvisoria un numero di offerte, pari al numero di cui alla lettera b), di minor ribasso, nonché un pari numero di offerte di maggior ribasso (cosiddetto taglio delle ali);
- d) si calcola la media aritmetica dei ribassi delle offerte che restano dopo

l'operazione di accantonamento di cui alla lettera c);  
e) si calcola - sempre con riguardo alle offerte che restano dopo l'operazione di accantonamento di cui alla lettera c) - lo scarto dei ribassi superiori alla media di cui alla lettera d) e, cioè, la differenza fra tali ribassi e la suddetta media;  
f) si calcola la media aritmetica degli scarti e cioè la media delle differenze;  
qualora il numero dei ribassi superiori alla media di cui alla lettera d) sia pari ad uno la media degli scarti si ottiene dividendo l'unico scarto per il numero uno;  
g) si somma la media di cui alla lettera d) con la media di cui alla lettera f); tale somma costituisce la "soglia di anomalia".

Le offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla percentuale che risulta dal meccanismo descritto sono da ritenere anormalmente basse. Si veda la determinazione Avcp n. 4/1999 e n. 6/2009, nonché la deliberazione n. 29/2010.

**D5. In che modo opera il cosiddetto taglio delle ali nel caso di offerte con identico ribasso?**

Nel caso in cui vi siano più offerte che presentano la medesima percentuale di ribasso è prevista l'esclusione del dieci per cento arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggiore e minore ribasso.

**D6. Può la soglia di anomalia essere arrotondata o troncata?**

L'arrotondamento, al pari del troncamento, in quanto deviazione dalle regole matematiche da applicare in via automatica, deve ritenersi consentito solo se espressamente previsto dalle norme speciali della gara e, in quanto eccezione, non può essere oggetto di estensione analogica.

**D7. In che modo si deve calcolare la soglia di anomalia in procedure in cui vi siano offerte economiche caratterizzate da un numero di decimali diversi, senza che il bando contenga alcuna prescrizione al riguardo?**

La questione è stata trattata dall'Autorità con deliberazione n. 114/2002, dove è stato confermato che in tali casi "non sembra possano essere posti limiti alle offerte presentate dai concorrenti".

Secondo questa impostazione, pertanto, in assenza di apposita previsione della lex specialis, sia il calcolo della media che quello della soglia di anomalia deve essere determinato con un numero di cifre decimali pari al maggior numero di cifre proposto dai concorrenti, non potendo la Stazione appaltante procedere ad alcun arrotondamento.

**D8. In che modo si procede all'individuazione della soglia di anomalia quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa?**

Nel caso di appalti pubblici da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sono giudicate anomale le offerte che sia per la componente tecnica sia per quella economica ottengano un punteggio pari o superiore ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti nel bando di gara. Pertanto, è anomala l'offerta che ottiene un punteggio alto sul piano tecnico e, contemporaneamente, un punteggio alto relativamente all'offerta economica in virtù di un ribasso consistente.

**D9. L'offerta che rechi l'indicazione del costo orario lavorativo inferiore ai minimi tabellari è automaticamente esclusa?**

Trattandosi di valori "medi", il solo scostamento dell'offerta da tali valori non è di per sé sintomatico di un'anomalia dell'offerta, ed il concorrente è ammesso a giustificare le voci di costi inferiori ai valori "medi".

**D10. In quale momento della gara si colloca il procedimento di verifica dell'anomalia?**

Il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta si configura come un sub-procedimento all'interno del procedimento di scelta del contraente. Più precisamente, il procedimento di verifica dell'anomalia si colloca dopo la fase di verifica di tutti i requisiti generali e speciali e dopo l'apertura delle buste, prima dell'aggiudicazione provvisoria dell'appalto.

**D11. L'individuazione delle offerte anormalmente basse è impugnabile ex se?**

L'avvio della verifica delle offerte anomale non concretizza di per sé un provvedimento lesivo dell'interesse legittimo del partecipante alla gara. È, piuttosto, il provvedimento di esclusione della gara adottato dall'amministrazione per non aver l'impresa fornito le giustificazioni richieste, oppure per non aver l'impresa stessa comunque fornito la prova della congruità della propria offerta, a rendere azionabile la tutela giurisdizionale.

**D12. E' necessario che le offerte siano corredate sin dalla loro presentazione da giustificazioni?**

A carico dei concorrenti il decreto legislativo n. 163/2006 non contempla alcun onere di allegare le giustificazioni preventive già in sede di offerta. Tuttavia una tale evenienza potrebbe essere prevista, a fini acceleratori e di semplificazione, dal bando di gara o dalla lettera di invito, con adeguata motivazione.

**D13. Nel procedimento di verifica dell'anomalia, quale rilevanza hanno le specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica?**

La verifica di anomalia mira ad accertare se l'offerta sia nel suo complesso attendibile o meno, e dunque se questa dia serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto. Pertanto, non hanno specifica rilevanza le singole inesattezze dell'offerta economica.

**D14. Si procede alla verifica dell'anomalia solo per le offerte che superano la soglia di anomalia?**

In ogni caso, le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa (articolo 86, comma 3 del decreto legislativo n. 163/2006).

**D15. Nell'ipotesi di due o più offerte di identico ribasso collocate al limite delle ali, si escludono entrambe?**

Vengono calcolate come un'unica offerta e quindi si escludono entrambe o più offerte anche superando il 10% delle offerte.

**D17. Come deve essere motivato il provvedimento di esclusione dell'offerta ritenuta anomala?**

L'obbligo di motivazione va inteso senza inutili formalismi, in quanto il requisito sostanziale della motivazione è costituito dalla possibilità che essa renda immediatamente rilevabili e comprensibili le ragioni sottese all'operato dell'amministrazione appaltante.

**D18. L'esclusione per anomalia dell'offerta sulla base delle sole giustificazioni presentate dall'operatore economico in assenza di contraddittorio è conforme alla normativa?**

L'Autorità ha ritenuto non conforme alla normativa l'esclusione dell'operatore economico per anomalia dell'offerta in base alle sole giustificazioni presentate senza il rispetto del contraddittorio (si veda il parere Avcp n. 30/2007), e in assenza dell'audizione finale del concorrente.

**D19. Il provvedimento con il quale l'amministrazione reputa seria l'offerta deve essere motivato?**

Sì, come ogni atto dell'amministrazione. Tuttavia, è sufficiente una motivazione sintetica o addirittura per relationem, potendo quest'ultima avere ad oggetto, oltre che atti posti in essere dalla stessa amministrazione, anche atti di privati, qualora si tratti, come nel caso delle giustificazioni offerte dai soggetti concorrenti, di documentazione scritta e depositata agli atti, che, nel momento in cui viene acquisita al procedimento, assume un valore giuridico che rende possibile la relatio.

**D20. In quali casi è possibile prevedere l'esclusione automatica delle offerte anomale?**

L'esclusione automatica è possibile, se prevista nel bando, per gli appalti di lavori di importo inferiore o pari a un milione di euro e per gli appalti di servizi e forniture, di importo inferiore o pari ad euro 100.000. Tuttavia, l'esclusione automatica non è possibile se il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci. Sotto le soglie prima indicate, rispettivamente, per lavori e per servizi e forniture, l'amministrazione non è comunque obbligata ad aggiudicare con l'esclusione automatica, potendo optare per l'aggiudicazione al massimo ribasso con valutazione della congruità.

**D21. Le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di valutare sempre che il valore economico offerto sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro?**

La ratio del comma 3-bis dell'articolo 86 del decreto legislativo n. 163/2006 è quella di garantire maggiormente il rispetto, da parte degli operatori economici e delle stazioni appaltanti, della normativa a tutela dei lavoratori, sia con riferimento alla retribuzione, sia alla sicurezza.

Da ciò deriva che è obbligo delle stazioni appaltanti valutare sempre che il valore economico offerto sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro, come determinato periodicamente in apposite tabelle del Ministero del Lavoro, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva, e delle norme in materia previdenziale e assistenziale dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali (cfr. parere Avcp n. 105/2009).

Pertanto, in sede di verifica di anomalia, la valutazione dell'adeguatezza dell'offerta rispetto al costo del lavoro non è eventuale ma è sempre obbligatoria.

**D22. Ai fini della verifica di congruità dell'offerta, in che modo deve essere valutato il costo del lavoro nel caso in cui gli operatori economici, in linea con il principio di libertà sindacale sancito dall'articolo 39 della Costituzione, non applichino alcun contratto collettivo ai propri dipendenti?**

In mancanza di applicazione del contratto collettivo, l'articolo 87, comma 2, lett. g), del decreto legislativo n. 163/2006 espressamente statuisce che il costo del lavoro deve essere determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

**D23. Nel totale delle ore lavorate e offerte vanno considerate anche le ore che sono state scomutate dalla società per malattia, infortunio, maternità e che determinano un conseguente aumento del costo del lavoro?**

Non possono essere derogate nell'offerta le ore destinate alle ferie, festività, assemblee e permessi sindacali, diritto allo studio, malattia, infortuni, maternità, formazione, che sono componenti del costo del lavoro e, conseguentemente, incidono sull'offerta presentata, rappresentandone una parte essenziale (Parere Avcp n. 121/2008).

**D24. Gli operatori economici possono giustificare un ribasso anomalo richiamando la legge n. 407 del 1990, che consente di fruire dell'esonero dall'obbligo del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali con l'assunzione di lavoratori disoccupati? (Parere di precontenzioso Avcp n. 56/2009).**

Sì, ma solo qualora non sussista l'obbligo di riassorbimento del personale precedentemente impiegato.

Infatti, in tal caso non emergono apparenti ostacoli normativi all'assunzione di lavoratori disoccupati da parte dell'aggiudicataria e, quindi, alla possibilità per la stessa di giustificare il ribasso anomalo appellandosi alla legge 407/1990, che propriamente consente di fruire dell'esonero dall'obbligo del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali con l'assunzione di lavoratori disoccupati.

**D25. Le giustificazioni richieste all'offerente sulla base dell'articolo 87, comma 2, lett. g) del decreto legislativo n. 163/2006 relative alla congruità del costo del lavoro in un appalto di servizi di pulizia.**

Comportano una determinazione del monte ore lavorativo rapportato alle superfici da pulire, alla frequenza degli interventi richiesti ed alla loro tipologia. Tuttavia, la mancanza di un parametro Mq/h individuato normativamente, non può certo esimere l'amministrazione dall'effettuare ugualmente detta valutazione e pertanto la SA è tenuta ad effettuare, come nel caso di specie, una adeguata indagine presso organi tecnici statali, ovvero associazioni di categoria (Cfr. deliberazione Avcp n. 156/2007).