



e|DOCTA<sup>®</sup>  
APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI

Gli e-book di e|DOCTA<sup>®</sup>

# Offerte anormalmente basse negli appalti pubblici

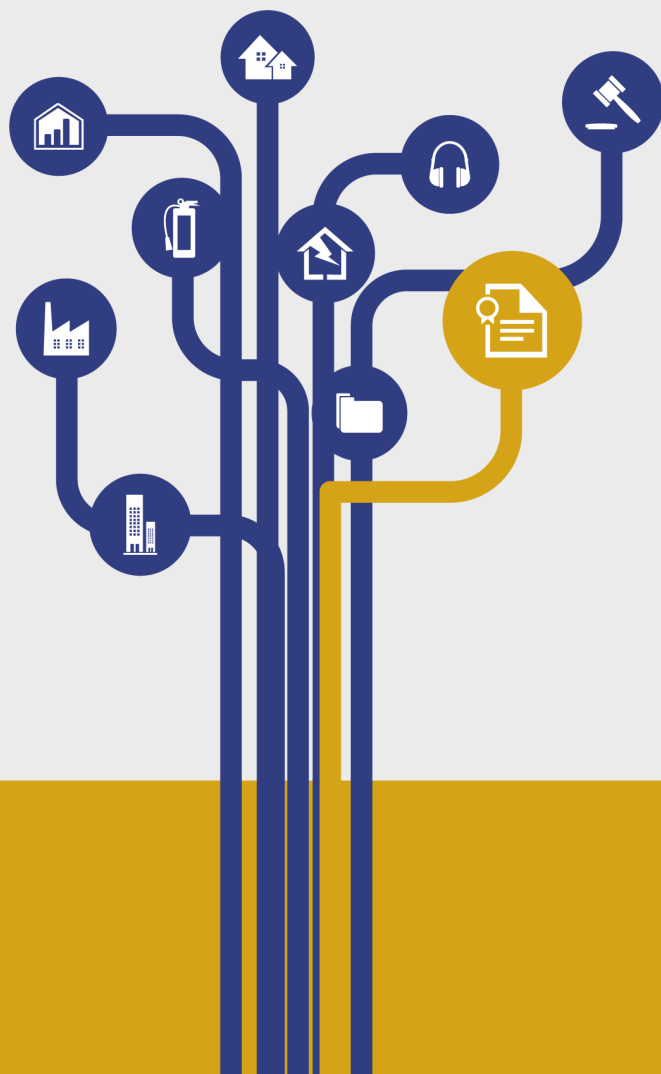
*Contenuti:*

- Schede operative
- Normativa
- Formulario
- Giurisprudenza

e-book compatibile



ISBN: 978-88-6219-293-4





## DIREZIONE E COORDINAMENTO TECNICO-SCIENTIFICO

Avv. Stefano Margiotta



## COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO

*Prof. Avv. Roberto Borrello*  
*Prof. Dott. Solveig Cogliani*  
*Avv. Rodolfo Murra*  
*Prof. Ing. Monica Pasca*

*Prof. Ing. Francesco Rotondo*  
*Prof. Daniele Piva*  
*Dr.ssa Maria Belvisi*  
*Dott. Carmine Pirozzoli*

## CONSULENZA TECNICO-SCIENTIFICA DI AREA

***Edilizia e Urbanistica***  
*Avv. Maria Cristina Colacino*  
*Avv. Simone Faiella*  
*Geom. Tommaso D'Annibali*  
*Arch. Giovanni Fascinelli*  
*Dott. Pier Paolo Lollo*  
*Avv. Andrea Menichetti*  
*Avv. Domenico Morabito*  
*Arch. Luigi Todde*

***Sicurezza sul lavoro e Ambiente***  
*Dott. Salvatore Curcuruto*  
*Dott. Giuseppe Di Marco*  
*Dott. Carmine Ciro Lombardi*  
*Ing. Pietro Nataletti*  
*Ing. Mario Massaro*  
*Dott. Carlo Ottavi*  
*Avv. Anna Claudia Servillo*  
*Prof. Stefano Simonazzi*

e|DOCTA è un marchio registrato di

## **I** Legislazione Tecnica

00144 ROMA - Via dell'Architettura, 16  
Tel. + 39 06 59.21.743 r.a. Fax + 39 06 59.21.068



*Informazioni commerciali:* [info@e-docta.it](mailto:info@e-docta.it)  
*Ufficio Abbonamenti:* [abbonamenti@e-docta.it](mailto:abbonamenti@e-docta.it)  
*Autori e Redazione:* [redazione@e-docta.it](mailto:redazione@e-docta.it)  
**[www.e-docta.it](http://www.e-docta.it)**

**SVILUPPO E PROGRAMMAZIONE**  
Naitec s.r.l.  
Legislazione Tecnica - Servizi IT

### **Copyright - Diritti d'Autore**

e|DOCTA è un marchio registrato di Legislazione Tecnica S.r.L.  
I contenuti dell'Opera sono protetti ai sensi della vigente normativa sul Diritto d'Autore e sulla tutela dei Marchi registrati (Legge 22 aprile 1941, n. 633; Regio 21 giugno 1942, n. 929). Non è in nessun caso consentito copiare, modificare, riprodurre, pubblicare o comunque distribuire o utilizzare in qualsiasi modo e con qualsiasi mezzo i contenuti dell'Opera, in assenza di autorizzazione scritta da parte dell'Editore. Alle violazioni si rendono applicabili le sanzioni di cui agli artt. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis, 174-ter, della Legge 22 aprile 1941, n. 633.

### **Disclaimer**

I contenuti proposti nell'Opera sono frutto dell'esperienza e delle conoscenze degli Autori, nonché di un'accurata attività di analisi, coordinamento e riproduzione della normativa e della pertinente giurisprudenza. L'Opera è altresì costantemente e scrupolosamente verificata, ed i contenuti autorali e giuridici sono revisionati e tempestivamente aggiornati in base all'evoluzione del quadro di riferimento. La vastità e complessità delle materie trattate impedisce di garantire l'assoluta assenza di episodi refusi od omissioni. Il Lettore utilizza pertanto i contenuti dell'Opera sotto la sua sola responsabilità, escludendo qualsiasi pretesa risarcitoria verso Editore e Autori.

È il servizio online professionale che combina contenuti editoriali operativi ed affidabili, formulari e modelli di atti, normativa di riferimento sempre aggiornata, prassi e giurisprudenza, con una tecnologia informatica avanzata e facile da utilizzare.

Grazie alla "ricerca assistita" basata su un ricchissimo indice analitico, alle funzioni evolute ed alla reale possibilità di dialogare con gli Autori, **e|DOCTA risponde a qualsiasi esigenza di chiarimento normativo ed interpretativo** di professionisti, pubbliche amministrazioni e imprese.



## LE AREE TEMATICHE

  
APPALTI E  
CONTRATTI PUBBLICI

  
SICUREZZA SUL LAVORO  
E AMBIENTE

  
EDILIZIA  
E URBANISTICA

Consulta il piano dell'opera completo su  
[www.e-docta.it](http://www.e-docta.it)



---

Gli e-book di **e|DOCTA**<sup>®</sup>

# Offerte anormalmente basse negli appalti pubblici

*A cura di:*

Stefano Margiotta (Studio Groenlandia)



## INFORMAZIONI SULL'AGGIORNAMENTO DI QUEST'OPERA

Quest'opera è stata creata il

08/05/2019

**AVVERTENZA:**

I contenuti di e|DOCTA sono costantemente aggiornati, pertanto l'Opera è allineata con il quadro normativo vigente al momento della creazione.

Eventuali richiami a schede, formule o altri contenuti non presenti in questo e-book si intendono fatti ai pertinenti contenuti pubblicati sull'Opera e|DOCTA online e/o su altri e-book della stessa collana.

# SOMMARIO

## SCHEDE OPERATIVE

### *OFFERTE ANORMALMENTE BASSE [POST RIFORMA]*

Premessa - Il soggetto chiamato a verificare la congruità di offerte sospette di anomalia per eccesso di ribasso

1. Ratio della disciplina delle offerte anomale - Conseguenze della qualificazione dell'offerta come "sospetta anomala"
2. Individuazione dell'offerta anomala in base alla legge
  - 2.1. Gare al prezzo più basso
  - 2.2. Gare all'offerta economicamente più vantaggiosa
3. Ridefinizione della soglia di anomalia a seguito dell'esclusione delle offerte - Esclusione
4. Individuazione dell'offerta anomala secondo autonome valutazioni della Stazione appaltante
5. Conseguenze dell'individuazione dell'offerta anomala - Procedimento di verifica di congruità dell'offerta
6. Elementi e criteri per il giudizio sulla congruità dell'offerta
  - 6.1. Esclusione per mancata giustificazione del basso livello di prezzi e costi
  - 6.2. Esclusione per incongruità dell'offerta rispetto a norme e al costo del lavoro
  - 6.3. Esclusione per mancato rispetto degli obblighi sulla sicurezza del lavoro, l'ambiente, il subappalto
7. Tipologia delle ragioni e giustificazione dell'anomalia dell'offerta
  - 7.1. Giustificazioni ammesse
  - 7.2. Immodificabilità dell'offerta in sede di giustificazione della sua anomalia - Limiti
8. Provvedimenti a seguito della procedura di verifica di congruità
9. Possibilità di automatica esclusione in caso di anomalia dell'offerta
10. Appalti "esclusi" e affidamenti sotto-soglia
11. Schema delle principali differenze ante e post Riforma 2016 e del 2017
12. Verifica prima dell'aggiudicazione della congruità del costo della manodopera

## NORMATIVA

- D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50
- D.L. 18/04/2019, n. 32
- D. Leg.vo 09/04/2008, n. 81
- D. Min. Lavoro e Pol. Soc. 03/04/2017, n. 23
- D. Min. Lavoro e Pol. Soc. 01/08/2017, n. 70
- D. Min. Lavoro e Pol. Soc. 11/12/2017, n. 109
- D. Min. Lavoro e Pol. Soc. 01/10/2018, n. 77
- D. Min. Lavoro e Pol. Soc. 27/11/2018, n. 91
- D. Min. Lavoro e Pol. Soc. 01/02/2019, n. 7
- Delib. ANAC 01/03/2018, n. 206
- Delib. ANAC 11/10/2017, n. 1007
- Par. ANAC 12/04/2017, n. 397
- Par. ANAC 08/03/2017, n. 243
- Com. ANAC 05/10/2016
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 10/04/2014, n. 84
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 18/12/2013, n. 215

- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 10/11/2011, n. 203
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 07/04/2011, n. 66
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 20/10/2010, n. 179
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 20/10/2010, n. 173
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 10/02/2010, n. 29
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 28/01/2010, n. 14
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 03/12/2009, n. 144
- Determ. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 08/07/2009, n. 6
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 23/04/2009, n. 56
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 12/02/2009, n. 17
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 15/01/2009, n. 8
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 31/07/2008, n. 213
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 17/04/2008, n. 121
- Par. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 20/12/2007, n. 163
- Deliberaz. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 19/04/2007, n. 122
- Deliberaz. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 27/03/2007, n. 77
- Deliberaz. Aut. Vigilanza Contratti Pubbl. 19/10/2006, n. 76

## GIURISPRUDENZA

### *OFFERTE ANORMALMENTE BASSE [POST RIFORMA]*

#### 1. Ratio della disciplina delle offerte anomale - Conseguenze della qualificazione dell'offerta come "sospetta anomala"

- Sent. C. Stato 14/09/2015, n. 4274
- Sent. TAR. Lazio Roma 15/07/2009, n. 7006
- Sent. C. Stato 21/05/2009, n. 3146
- Sent. C. Stato 24/08/2006, n. 4969
- Sent. C. Stato 28/11/2005, n. 6651

#### 3. Ridefinizione della soglia di anomalia a seguito dell'esclusione delle offerte - Esclusione

- Sent. C. Stato 13/02/2017, n. 590
- Sent. TAR. Veneto 11/09/2015, n. 965
- Sent. C. Stato 08/09/2015, n. 4209
- Sent. TAR. Trentino Alto Adige Bolzano 27/08/2015, n. 271
- Sent. TAR. Puglia Lecce 04/07/2015, n. 2227

#### 4. Individuazione dell'offerta anomala secondo autonome valutazioni della Stazione appaltante

- Sent. TAR. Lombardia Milano 21/07/2017, n. 1652

#### 5. Conseguenze dell'individuazione dell'offerta anomala - Procedimento di verifica di congruità dell'offerta

- Sent. TAR. Veneto 19/07/2018, n. 774
- Sent. Breve TAR. Veneto 05/10/2017, n. 886
- Sent. TAR. Lombardia Milano 21/07/2017, n. 1656
- Sent. TAR. Valle D'Aosta 15/05/2017, n. 29
- Sent. C. Stato 10/11/2015, n. 5102
- Sent. C. Stato 14/09/2015, n. 4274

#### 6. Elementi e criteri per il giudizio sulla congruità dell'offerta

- Sent. TAR. Lazio Roma 03/07/2017, n. 7564
- Sent. C. Stato 12/05/2017, n. 2228
- Sent. TAR. Campania Napoli 15/03/2017, n. 1500
- Sent. C. Stato 16/11/2015, n. 5218
- Sent. C. Stato 23/10/2015, n. 4894
- Sent. TAR. Lombardia Milano 06/10/2015, n. 2106
- Sent. C. Stato 05/04/2012, n. 2026
- Sent. C. Stato 21/05/2009, n. 3146

##### 6.1. Esclusione per mancata giustificazione del basso livello di prezzi e costi

- Sent. Breve TAR. Veneto 05/10/2017, n. 886



- Sent. C. Stato 27/07/2017, n. 3702
  - Sent. TAR. Lazio Roma 03/07/2017, n. 7564
  - Sent. C. Stato 29/05/2017, n. 2556
  - Sent. C. Stato 16/05/2017, n. 2319
  - Sent. C. Stato 12/05/2017, n. 2228
  - Sent. C. Stato 17/11/2016, n. 4755
  - Sent. C. Stato 10/11/2015, n. 5128
- 6.2. Esclusione per incongruità dell'offerta rispetto a norme e al costo del lavoro
- Sent. TAR. Veneto 19/07/2018, n. 774
  - Sent. Breve TAR. Veneto 05/10/2017, n. 886
  - Sent. C. Stato 02/03/2017, n. 974
  - Sent. C. Stato 13/10/2015, n. 4699
  - Sent. C. Stato 14/09/2015, n. 4274
  - Sent. C. Stato 08/09/2015, n. 4210
  - Sent. C. Stato 13/12/2013, n. 5984
  - Sent. TAR. Campania Napoli 04/11/2010, n. 22686
  - Sent. TAR. Trentino Alto Adige Trento 23/06/2008, n. 154
  - Sent. TAR. Lombardia Brescia 23/10/2007, n. 915
  - Sent. C. Stato 24/08/2006, n. 4969
  - Sent. C. Stato 21/11/2002, n. 6415
- 7.2. Immodificabilità dell'offerta in sede di giustificazione della sua anomalia - Limiti
- Sent. TAR. Sicilia Catania 23/08/2017, n. 2084
  - Sent. TAR. Lombardia Brescia 30/03/2017, n. 438
  - Sent. C. Stato 10/11/2015, n. 5102
  - Sent. C. Stato 12/07/2010, n. 4483
  - Sent. C. Stato 23/06/2010, n. 3962
  - Sent. C. Stato 21/05/2009, n. 3146
8. Provvedimenti a seguito della procedura di verifica di congruità
- Sent. C. Stato 18/12/2018, n. 7129
  - Sent. C. Stato 27/07/2017, n. 3702
  - Sent. C. Stato 23/10/2015, n. 4894
  - Sent. TAR. Campania Salerno 22/10/2015, n. 2193
  - Sent. TAR. Lombardia Milano 06/10/2015, n. 2106
  - Sent. C. Stato 18/09/2015, n. 4361
  - Sent. TAR. Veneto 11/09/2015, n. 963
  - Sent. TAR. Campania Salerno 11/09/2015, n. 1903
  - Sent. C. Stato 08/09/2015, n. 4210
  - Sent. C. Stato 08/09/2015, n. 4191
  - Sent. C. Stato 14/08/2015, n. 3935
  - Sent. TAR. Marche 20/07/2015, n. 575
  - Sent. TAR. Lazio Roma 30/06/2015, n. 8744
9. Possibilità di automatica esclusione in caso di anomalia dell'offerta
- Sent. Breve TAR. Lazio Roma 20/01/2017, n. 1034
10. Appalti "esclusi" e affidamenti sotto-soglia
- Sent. TAR. Campania Napoli 26/01/2017, n. 564
  - Sent. C. Stato 01/10/2015, n. 4586

## FORMULARIO

- Lettera di spiegazioni a sostegno della congruità dell'offerta
- Verbale sulla congruità dell'offerta (ipotesi di Commissione nominata ad hoc)
- Verbale di aggiudicazione con esclusione automatica di offerta anomala
- Verbale di aggiudicazione con individuazione di offerte anomale
- Nomina della Commissione incaricata di valutare l'anomalia dell'offerta
- Richiesta di spiegazioni al soggetto che ha presentato offerta anomala
- Valutazione dell'anomalia dell'offerta - Convocazione della Commissione giudicatrice a supporto del R.U.P.

## SCHEDE OPERATIVE

### OFFERTE ANORMALMENTE BASSE [POST RIFORMA]

*Avvertenza - Delibere, pareri e determinazioni citate consistono, se non diversamente indicato, in atti dell'ANAC (già AVCP); i riferimenti normativi riguardano, se non diversamente indicato, le disposizioni del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Atti ANAC/AVCP e pronunce giurisprudenziali sono citati, quando anteriori alla Riforma del 2016, in quanto sottoposti al vaglio del gruppo autorale che li ha ritenuti ancora attuali.*

#### **Premessa - Il soggetto chiamato a verificare la congruità di offerte sospette di anomalia per eccesso di ribasso**

Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, la verifica sulle offerte anormalmente basse è svolta dal R.U.P. con l'eventuale supporto della Commissione giudicatrice<sup>N38</sup>. In caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo, è il bando di gara che indica se la verifica di congruità delle offerte è rimessa direttamente al R.U.P. e se questi, in ragione della particolare complessità delle valutazioni o della specificità delle competenze richieste, debba o possa avvalersi di una struttura di supporto (vedi art. 31, comma 9) o di commissione nominata *ad hoc* (deliberazione 11 ottobre 2017, n. 1007 - Linee guida ANAC n. 3 aggiornate al c.d. correttivo D.Lgs. n. 56 del 2017).

#### *Note*

<sup>N38</sup> Nella sua prima formulazione la disposizione ometteva il termine "eventuale" e venne perciò affermato che il riferimento al "supporto" da parte della Commissione esaminatrice nella valutazione di anomalia contenuto nelle linee Guida ANAC palesasse l'esigenza che il R.U.P., prima di assumere le valutazioni definitive in ordine al giudizio di anomalia, dovesse chiedere il parere - sia pure non vincolante - della Commissione esaminatrice (T.A.R. Campania-Napoli, sez. VIII, 19 ottobre 2017, n. 4884).

#### **1. Ratio della disciplina delle offerte anomale - Conseguenze della qualificazione dell'offerta come "sospetta anomala"**

Corrisponde ad un evidente interesse pubblico che i contraenti della P.A. presentino offerte serie, congrue e realizzabili onde evitare che l'aggiudicataria si riveli poi non in grado di eseguire correttamente il contratto stipulato (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 4969 del 24 agosto 2006; vedi anche Cons. Stato, sez. III, 14 settembre 2015, n. 4274).

La legge impone perciò, prima di aggiudicare una gara a condizioni apparentemente prive di tali caratteristiche, e perciò designate come "anomale", di verificarle. Tuttavia, poiché, evidentemente, accanto all'interesse che le offerte siano "serie, congrue e realizzabili" v'è anche l'interesse di conseguire delle economie, l'anomalia dell'offerta non significa affatto l'immediata esclusione dalla gara (parere di precontenzioso n. 179 del 20 ottobre 2010; parere di precontenzioso n. 29 del 10 febbraio 2010; cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 novembre 2005, n. 6651)<sup>N1</sup> - salvo il caso di possibili automatismi (v. par. 6) - ma solo il suo assoggettamento a verifica così che se al concorrente che dimostri che - nonostante le condizioni particolarmente vantaggiose per la P.A. - è comunque in grado di eseguire correttamente il contratto, sarà ugualmente aggiudicata la gara (cfr. deliberazione n. 76 del 19 ottobre 2006).

In effetti (v. deliberazione n. 122 del 19 aprile 2007) la logica sottesa al sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta è da ricercarsi nella possibilità concessa al concorrente di provare che la propria offerta, sebbene particolarmente bassa, è realmente seria e ponderata, nella dinamica della concorrenza effettiva nel settore degli appalti pubblici: finalità della normativa in discorso è, in altri termini (parere di precontenzioso n. 163 del 20 dicembre 2007) garantire l'individuazione del minor costo della prestazione che, tuttavia, rispetti standard qualitativi ottimali. Si tratta cioè (pareri di precontenzioso n. 215 del 18 dicembre 2013 e n. 92 del 6 giugno 2012) di tutelare, da un lato, l'interesse della Stazione appaltante ad individuare un contraente che abbia formulato l'offerta sulla base di elementi oggettivi e ben ponderati che ne assicurino la compatibilità con un'esecuzione della prestazione a regola d'arte, e dall'altro, proteggere l'interesse imprenditoriale dell'operatore economico di sfruttare tutte le particolari situazioni favorevoli.

Vi sono casi in cui è la legge ad indicare offerte che per definizione devono essere sottoposte al procedimento di verifica dell'anomalia e casi in cui la P.A. può, secondo sua discrezionale valutazione, ritenerle, "sospette", e quindi sottoporle a verifica.

Vi sono infine casi in cui un'offerta qualificata come "anomala" viene senz'altro esclusa senza neppure