



# Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Cod. I2-P2 – PP-GR/gr – circolare n. 109

CNAPPC

Prot.: 0000897

Data: 23/12/2009

Uscita

A tutti i Consigli degli Ordini degli Architetti,  
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori d'Italia

**LORO SEDI**

OGGETTO: Lavori Pubblici – Offerte anormalmente basse.

Sono molteplici e sempre più evidenti le problematiche legate alla corretta applicazione dei dettami normativi previsti dal D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. e all'effettiva individuazione e verifica delle cosiddette *offerte anormalmente basse*, soprattutto nell'ambito degli appalti di lavori di importo inferiore ad 1 milione di euro e, per quel che più interessa, degli appalti di servizi e forniture di importo inferiore a 100.000 euro.

La rilevanza della situazione che si è venuta a determinare negli ultimi mesi, rappresentata anche dalle numerosissime segnalazioni pervenute, conferma tutte le preoccupazioni anticipate da tempo da questo Consiglio Nazionale, all'indomani dell'introduzione di norme di apparente liberalizzazione che, come previsto, avrebbero generato, di fatto, un'alterazione del mercato, con uno strisciante, ma sempre più sostanziale sovvertimento dei principi di trasparenza e concorrenza.

Sull'argomento questo Consiglio Nazionale continua a porre il proprio massimo impegno affinché vengano approvati adeguati correttivi attraverso opportuni strumenti normativi, in primo luogo, come appare naturale, tramite l'emanando Regolamento del Codice dei contratti pubblici.

Con la presente, tuttavia, si ritiene utile far luce sull'attuale quadro normativo vigente in materia, al fine della individuazione di quelle corrette procedure che consentano comunque l'attenuazione di fenomeni distorsivi delle regole di mercato, che attentano alla qualità del servizio e per esso alla qualità dell'architettura.

Gli attuali articoli del Codice dei contratti pubblici (il D.Lgs. 163/2006, più volte modificato, in ultimo dalla Legge 20 novembre 2009, n. 166) che regolano la materia sono:

**Art. 86 - Criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse**

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.**
5. (abrogato)

**Art. 87 - Criteri di verifica delle offerte anormalmente basse**

1. Quando un'offerta appaia anormalmente bassa, la stazione appaltante richiede all'offerente le giustificazioni relative alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara, nonché, in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relative agli altri elementi di valutazione dell'offerta, procedendo ai sensi dell'articolo 88. All'esclusione può provvedersi solo all'esito dell'ulteriore verifica, in contraddittorio.
2. Le giustificazioni possono riguardare, a titolo esemplificativo:
  - a) l'economia del procedimento di costruzione, del processo di fabbricazione, del metodo di prestazione del servizio;
  - b) le soluzioni tecniche adottate;
  - c) le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per eseguire i lavori, per fornire i prodotti, o per prestare i servizi;
  - d) l'originalità del progetto, dei lavori, delle forniture, dei servizi offerti;
  - e) (abrogata)
  - f) l'eventualità che l'offerente ottenga un aiuto di Stato;
  - g) il costo del lavoro come determinato periodicamente in apposite tabelle dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale e 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. Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge.
4. Non sono ammesse giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza in conformità all'articolo 131, nonché al piano di sicurezza e coordinamento di cui all'articolo 12, decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 (ora articolo 100 del decreto legislativo n. 81 del 2008) e alla relativa stima dei costi conforme all'articolo 7, D.P.R. 3 luglio 2003, n. 222 (ora articolo 7 dell'allegato XV al decreto legislativo n. 81 del 2008). Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture.
- 4-bis.** Nell'ambito dei requisiti per la qualificazione di cui all'articolo 40 del presente decreto, devono essere considerate anche le informazioni fornite dallo stesso soggetto interessato relativamente all'avvenuto adempimento, all'interno della propria azienda, degli obblighi di sicurezza previsti dalla vigente normativa.
5. La stazione appaltante che accerta che un'offerta è anormalmente bassa in quanto l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato, può respingere tale offerta per questo solo motivo unicamente se, consultato l'offerente, quest'ultimo non è in grado di dimostrare, entro un termine stabilito dall'amministrazione e non inferiore a quindici giorni, che l'aiuto in questione era stato concesso legalmente. Quando la stazione appaltante respinge un'offerta in tali circostanze, ne informa tempestivamente la Commissione.

**Art. 88 - Procedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse**

1. La stazione appaltante richiede, per iscritto, la presentazione, per iscritto, delle giustificazioni, assegnando al concorrente un termine non inferiore a quindici giorni.
- 1-bis. La stazione appaltante, ove lo ritenga opportuno, può istituire una commissione secondo i criteri stabiliti dal regolamento per esaminare le giustificazioni prodotte; ove non le ritenga sufficienti ad escludere l'incongruità dell'offerta, richiede per iscritto all'offerente le precisazioni ritenute pertinenti.
2. All'offerente è assegnato un termine non inferiore a cinque giorni per presentare, per iscritto, le precisazioni richieste.
3. La stazione appaltante, ovvero la commissione di cui al comma 1-bis, ove istituita, esamina gli elementi costitutivi dell'offerta tenendo conto delle precisazioni fornite.
4. Prima di escludere l'offerta, ritenuta eccessivamente bassa, la stazione appaltante convoca l'offerente con un anticipo non inferiore a tre giorni lavorativi e lo invita a indicare ogni elemento che ritenga utile.
5. Se l'offerente non si presenta alla data di convocazione stabilita, la stazione appaltante può prescindere dalla sua audizione.
6. (soppresso)
7. La stazione appaltante sottopone a verifica la prima migliore offerta, se la stessa appaia anormalmente bassa, e, se la ritiene anomala, procede nella stessa maniera progressivamente nei confronti delle successive migliori offerte, fino ad individuare la migliore offerta non anomala. In alternativa, la stazione appaltante, purché si sia riservata tale facoltà nel bando di gara, nell'avviso di gara o nella lettera di invito, può procedere contemporaneamente alla verifica di anomalia delle migliori offerte, non oltre la quinta, fermo restando quanto previsto ai commi da 1 a 5. All'esito del procedimento di verifica la stazione appaltante dichiara le eventuali esclusioni di ciascuna offerta che, in base all'esame degli elementi forniti, risulta, nel suo complesso, inaffidabile, e procede, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 11 e 12, all'aggiudicazione definitiva in favore della migliore offerta non anomala.

**Art. 89 - Strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi**

1. Al fine di stabilire il prezzo base nei bandi o inviti, di valutare la convenienza o meno dell'aggiudicazione, nonché al fine di stabilire se l'offerta è o meno anormalmente bassa, laddove non si applica il criterio di cui all'articolo 86, comma 1, le stazioni appaltanti tengono conto del miglior prezzo di mercato, ove rilevabile.
2. Salvo quanto previsto dall'articolo 26, comma 3, legge 23 dicembre 1999, n. 488, a fini di orientamento le stazioni appaltanti prendono in considerazione i costi standardizzati determinati dall'Osservatorio ai sensi dell'articolo 7, gli elenchi prezzi del Genio civile, nonché listini e prezziari di beni, lavori, servizi, normalmente in uso nel luogo di esecuzione del contratto, eventuali rilevazioni statistiche e ogni altro elemento di conoscenza.
3. Nella predisposizione delle gare di appalto le stazioni appaltanti sono tenute a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro come determinato ai sensi dell'articolo 87, comma 2, lettera g).
4. Alle finalità di cui al presente articolo le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono in base alle loro competenze.

**Art. 122 - Disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia**

*(omissis)*

9. Per lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 86; in tal caso non si applica l'articolo 87, comma 1. Comunque la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci; in tal caso si applica l'articolo 86, comma 3.

**Art. 124 - Appalti di servizi e forniture sotto soglia**

*(omissis)*

8. Per servizi e forniture d'importo inferiore o pari a 100.000 euro, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 86; in tal caso non si applica l'articolo 87, comma 1. Comunque la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci; in tal caso si applica l'articolo 86, comma 3.

Alla luce delle disposizioni normative sopra riportate, che hanno recepito l'esigenza della Comunità europea di regolamentare l'esclusione delle offerte anormalmente basse e, come affermato anche dalla competente Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici (si veda in particolare la determinazione 8 luglio 2009, n. 6), la corretta procedura per la individuazione, verifica ed eventuale esclusione delle offerte anormalmente basse si esplica attraverso le seguenti fasi:

- 1) **criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse (art. 86);**
- 2) **criteri di verifica delle offerte anormalmente basse (art. 87);**
- 3) **procedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse (art. 88).**

A titolo esemplificativo si allega una schematizzazione delle fasi di valutazione delle offerte e di esclusione delle anomalie per il criterio del prezzo più basso (art. 86, comma 1):  
“(…) 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.”

**A) procedura del taglio delle ali**

1. si forma l'elenco delle offerte ammesse disponendole in ordine crescente di ribasso;
2. si calcola il 10% del numero delle offerte ammesse e lo si arrotonda all'unità superiore;
3. si esclude dall'elenco un numero di offerte di minor ribasso pari al numero di cui al punto 2), nonché un numero di offerte di maggior ribasso di cui al punto 2);

**B) determinazione della soglia di anomalia**

4. si calcola la media aritmetica dei ribassi delle offerte che restano dopo l'operazione di esclusione di cui al punto 3);
5. si calcola - sempre con riguardo alle offerte che rimangono dopo l'operazione di esclusione di cui al punto 3) - lo scarto dei ribassi superiori alla media di cui al punto 4), e, cioè, la differenza tra tali ribassi (superiori alla media) e la suddetta media;
6. si calcola la media aritmetica degli scarti e cioè la media delle differenze;
7. si somma la media di cui al punto 4) con la media di cui al punto 6): tale somma costituisce la soglia di anomalia.

**C) esclusione delle offerte anormalmente basse**

8. oltre alla esclusione delle offerte di cui al punto 3 per tutte le offerte collocate oltre la soglia di anomalia si procede all'esclusione con le procedure previste dagli artt. 87 e 88.

Dunque, ai sensi dell'art. 86, sia nell'offerta a *massimo ribasso* che nell'offerta *economicamente più vantaggiosa* si procede sempre, senza riferimenti di soglia, alla esclusione delle offerte anomale secondo i criteri previsti dall'art 87 e con le procedure previste dall'art 88.

Giustamente, poiché l'offerta anormalmente bassa è sicuramente pregiudizievole degli interessi generali della collettività e, quindi, del poter disporre da parte dell'amministrazione appaltante di un servizio di elevata qualità per la realizzazione delle opere pubbliche, il legislatore, interpretando le sentenze in tal senso della Corte europea, ha correttamente lasciato al bando di gara, in quanto *lex specialis*, la possibilità di esclusione automatica delle offerte anormalmente basse con ribassi superiori alla soglia di anomalia (art. 124, comma 8), soglia individuata con i criteri di cui all'art. 86, comma 1.

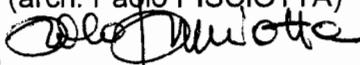
Infine, ai sensi del terzo comma dell'art. 86, tale possibilità è da escludersi quando il numero delle offerte è inferiore a dieci, come previsto dallo stesso art. 124.

Sulla base di tutto quanto sopra riportato, si invitano gli Ordini ad esercitare sul proprio territorio una costante azione di vigilanza e di informazione, affinché le procedure previste dagli artt. 86, 87 e 88 del Codice dei contratti pubblici siano correttamente espletate nel principio della norma e, in caso diverso, sia data adeguata comunicazione allo scrivente Consiglio Nazionale ai fini dell'attivazione presso le sedi competenti di tutte quelle azioni necessarie, atte a tutelare gli interessi generali della collettività e garantire i diritti della categoria.

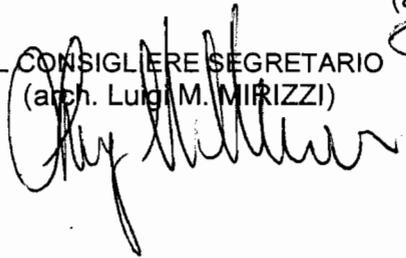
Si raccomanda altresì di attivarsi presso le stazioni appaltanti affinché queste, ai sensi dell'art. 88, comma 1 bis, procedano alla prevista costituzione di apposite commissioni, con la presenza di rappresentanti di tutti i soggetti professionali ammessi, che valutino le offerte anormalmente basse nei casi in cui il bando non ne preveda l'esclusione automatica.

Con i migliori saluti.

IL RESPONSABILE DEL  
DIPARTIMENTO LL.PP. E CONCORSI  
(arch. Paolo PISCIOTTA)



IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
(arch. Luigi M. MIRIZZI)



IL PRESIDENTE  
(arch. Massimo GALLIONE)

