

Nelle gare d'appalto la verifica della effettiva consistenza della offerta sospettata di anomalia si configura alla stregua di un "onere" per la stazione appaltante, avendo la normativa di matrice comunitaria escluso la legittimità di meccanismi di esclusione automatica delle offerte anomale (art. 87 D.Lgs. 163/2006 - Codice degli appalti). L'onere della verifica in contraddittorio non implica tuttavia che non siano ammesse, da parte delle stazioni appaltanti, richieste di **giustificazioni preventive** dell'offerta presentata in sede di gara dai concorrenti, atteso che le stesse risultano funzionali a perseguire evidenti esigenze di **speditezza del procedimento selettivo e quindi un interesse meritevole di tutela sotto il profilo del buon andamento dell'azione amministrativa** (art. 97 Cost.). Pertanto la sanzione di esclusione per il caso di mancata produzione delle giustificazioni preventive integra una clausola ex se illegittima della *lex specialis* di gara. *Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2013, n. 1558.*

La *ratio* sottesa alla produzione delle giustificazioni dell'anomalia dell'offerta è quella di consentire all'eventuale aggiudicatario di fornire chiarimenti sulle ragioni che consentono all'impresa di operare a condizioni particolarmente favorevoli per l'Amministrazione, garantendo, al contempo, la corretta e puntuale esecuzione dell'appalto. In tale contesto, il confronto tra l'Amministrazione e l'offerente, la cui offerta è sospetta di anomalia, rappresenta un momento imprescindibile ai fini del rispetto dei principi comunitari che regolano la materia. Tuttavia, tale legittimo contraddittorio non può mai essere dilatato ulteriormente a danno di altri concorrenti principi, ai quali la procedura concorsuale deve attenersi, vale a dire la "**par condicio**" tra i partecipanti, la trasparenza, la speditezza delle operazioni concorsuali. Ne consegue che il problema del termine entro cui presentare gli elementi giustificativi circa l'affidabilità dell'offerta presentata, richiesti dalla stazione appaltante, va risolto nel senso che detto termine ha natura perentoria, avendo come finalità sia quella di garantire il contraddittorio in condizioni di parità tra i concorrenti, sia quella di garantire il pubblico interesse, assicurando la definizione della gara in tempi rapidi e, comunque, certi. *Tar Lazio, Roma, sez. III ter, 20 marzo 2008, n. 2502.*

Il confronto tra l'amministrazione e l'offerente, la cui offerta è sospetta di anomalia, rappresenta un momento imprescindibile ai fini del rispetto dei principi comunitari che regolano la materia. Tuttavia, tale legittimo contraddittorio non può mai essere dilatato ulteriormente a danno di altri concorrenti principi, ai quali la procedura concorsuale deve attenersi, vale a dire la *par condicio* tra i partecipanti, la trasparenza, la speditezza delle operazioni concorsuali, in relazione al pubblico interesse, assicurando la definizione della gara in tempi rapidi e, comunque, certi. *Tar Lazio, Roma, sez. III, 22 aprile 2009, n. 4008.*

2. Valore non negoziale delle giustificazioni

In sede di verifica delle offerte anomale, non è necessaria la sottoscrizione di ogni pagina delle giustificazioni, in quanto le **giustificazioni sono dichiarazioni non aventi valenza negoziale**, costituendo invece una mera notizia e spiegazione dell'offerta presentata in vista della formazione del vincolo contrattuale. *Cons. St., sez. VI, 16 gennaio 2009, n. 215.*

3. Contenuto delle giustificazioni

3.1. Scomposizione dell'offerta in singole voci

Costituisce orientamento giurisprudenziale uniforme, da cui non sussistono giustificati motivi per qui discostarsi, quello secondo cui il giudizio sulla congruità ha ad oggetto l'offerta complessivamente considerata e non le singole, parcellizzate, poste economiche che la compongono, rispetto alle modalità d'esecuzione del servizio offerto. Lo scostamento di singole voci, riferito oltretutto a parametri *standards*, è ex se irrilevante, rispetto alla valutazione globale dell'offerta ove assume rilevo le peculiarità del servizio, come programmato dall'impresa, nell'ottica del risparmio dei costi e quindi dell'economicità delle prestazioni contrattuali. *Cons. St., sez. V, 20 luglio 2016, n. 3277; conf., Cons. St., sez. V, 22 febbraio 2011, n. 1090; Cons. St., sez. IV, 22 marzo 2013, n. 1633.*

Sebbene la valutazione di congruità dell'offerta debba essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo - dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che lo compongono - non può considerarsi viziato il procedimento di verifica per il fatto che l'amministrazione appaltante e per essa la commissione di gara si sia limitata a chiedere le giustificazioni per le sole voci sospette di anomalia e non per le altre. Ciò in quanto il concorrente, per illustrare la propria offerta e dimostrarne la congruità, può fornire, ex art. 87, comma 1, D.Lgs. n. 163 del 2006, spiegazioni e giustificazioni su qualsiasi elemento dell'offerta e quindi anche su voci non direttamente indicate dall'amministrazione come incongrue, così che se un concorrente non è in grado di dimostrare l'equilibrio complessivo della propria offerta attraverso il richiamo di voci ed elementi diversi da quelli individuati nella richiesta di giustificazioni, in via di principio ciò non può essere ascritto a responsabilità della stazione appaltante per erronea o inadeguata formulazione della richiesta di giustificazioni. *Cons. St., sez. V, 5 settembre 2014, n. 4516.*

In tema di verifica dell'anomalia dell'offerta sebbene la valutazione di congruità debba essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che la compongono, non può considerarsi viziato il procedimento di verifica per il fatto che l'amministrazione appaltante ovvero la commissione di gara si sia limitata a chiedere le giustificazioni per le sole voci sospette di anomalia e non per le altre, giacché il concorrente, per illustrare la propria offerta e dimostrarne la congruità, può fornire, ex art. 87, comma 1, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, spiegazioni e giustificazioni su qualsiasi elemento dell'offerta e quindi anche su voci non direttamente indicate dall'Amministrazione come incongrue, così che se un concorrente non è in grado di dimostrare l'equilibrio complessivo della propria offerta attraverso il richiamo di voci ed elementi diversi da quelli individuati nella richiesta di giustificazioni,

in via di principio ciò non può essere ascritto a responsabilità della stazione appaltante per erronea o inadeguata formulazione della richiesta di giustificazioni. *Tar Puglia, Lecce, sez. I, 6 maggio 2014, n. 1140.*

In tema di verifica dell'anomalia dell'offerta sebbene la valutazione di congruità debba essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che la compongono, non può considerarsi viziato il procedimento di verifica per il fatto che l'amministrazione appaltante ovvero la commissione di gara si sia limitata a chiedere le giustificazioni per le sole voci sospette di anomalia e non per le altre, giacché il concorrente, per illustrare la propria offerta e dimostrarne la congruità, può fornire, ex art. 87, comma 1, D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (Codice degli appalti), spiegazioni e giustificazioni su qualsiasi elemento dell'offerta e quindi anche su voci non direttamente indicate dall'Amministrazione come incongrue, così che se un concorrente non è in grado di dimostrare l'equilibrio complessivo della propria offerta attraverso il richiamo di voci ed elementi diversi da quelli individuati nella richiesta di giustificazioni, in via di principio ciò non può essere ascritto a responsabilità della stazione appaltante per erronea o inadeguata formulazione della richiesta di giustificazioni. *Tar Puglia, Lecce, sez. II, 31 marzo 2014, n. 886.*

In tema di verifica dell'anomalia dell'offerta sebbene la valutazione di congruità debba essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che lo compongono, non può tuttavia considerarsi viziato il procedimento di verifica per il fatto che l'amministrazione appaltante, ovvero la commissione di gara, si sia limitata a chiedere le giustificazioni per le sole voci sospette di anomalia e non per le altre, giacché il concorrente, per illustrare la propria offerta e dimostrarne la congruità, può fornire, ex art. 87, comma 1, D.Lgs. n. 163 del 2006, spiegazioni e giustificazioni su qualsiasi elemento dell'offerta e quindi anche su voci non direttamente indicate dall'amministrazione come incongrue, così che se un concorrente non è in grado di dimostrare l'equilibrio complessivo della propria offerta attraverso il richiamo di voci ed elementi diversi da quelli individuati nella richiesta di giustificazioni, in via di principio ciò non può essere ascritto a responsabilità della stazione appaltante per erronea o inadeguata formulazione della richiesta di giustificazioni. *Cons. St., sez. V, 26 settembre 2013, n. 4761.*

Le giustificazioni delle offerte anormalmente basse, di cui all'art. 87, D.Lgs. n. 163/2006, devono consistere in elaborati più o meno completi riportanti la scomposizione dell'offerta economica nelle varie voci che la compongono, i quali però, per essere ritenuti fondati, non devono risolversi in asserzioni meramente apodittiche e/o fare generico riferimento a benefici fiscali e/o contributivi, a favorevoli condizioni di mercato. *Tar Marche, sez. I, 30 novembre 2009, n. 1427.*

3.2. Correzione di voci di costo e rimodulazione degli elementi economici dell'offerta

Ove venga data la possibilità di giustificare l'anomalia dell'offerta mediante la correzione delle voci di costo oggetto di contraddittorio, conferendo ad esse valori diversi rispetto a quelli indicati nella documentazione presentata al momento della gara, ne risulta di fatto vanificata la procedura concorsuale stessa, che è basata sulla perfetta parità tra tutti i partecipanti. Tale principio rileva soprattutto, in ordine ad un appalto di servizi aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove la struttura dei costi dell'offerta economica deve essere verificata con particolare attenzione dalle imprese, in quanto costituisce un parametro di immediato riscontro della qualità dell'offerta tecnica e del punteggio alla stessa attribuito. La possibilità di rimodulare liberamente i costi in sede di giustificazioni potrebbe infatti indurre i partecipanti alla gara a presentare offerte a basso costo per poi successivamente effettuare le correzioni necessarie per evitare l'anomalia. *Tar Lazio, Roma, sez. I, 17 marzo 2008, n. 2392.*

In materia degli appalti pubblici vige il principio generale della immodificabilità dell'offerta, che è regola posta a tutela della imparzialità e della trasparenza dell'agire della stazione appaltante, nonché ad ineludibile tutela del principio della concorrenza e della parità di trattamento tra gli operatori economici che prendono parte alla procedura concorsuale. *Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2018, n. 113.*

Legittimamente la Stazione appaltante ha effettuato la correzione dell'errore di calcolo contenuto in una offerta, a fronte di una volontà correttamente espressa dalla partecipante in relazione all'offerta economica; va a tal fine precisato che l'errore materiale direttamente emendabile è soltanto quello che può essere percepito o rilevato *ictu oculi*, dal contesto stesso dell'atto e senza bisogno di complesse indagini ricostruttive di una volontà agevolmente individuabile e chiaramente riconoscibile da chiunque. *Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2018 n. 113; conf., Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2017, n. 978.*

Nel caso di offerta nella quale sono state omesse alcune cifre decimali, le cifre decimali omesse devono essere interpretate come pari a zero e ciò anche in applicazione di principi matematici secondo i quali le cifre pari allo zero successive alla cifra decimale diversa da zero non devono essere indicate. *Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2018 n. 113; conf., Cons. gius. amm. sic., 29 aprile 2013, n. 414; Cons. St., sez. V, 25 maggio 2010, n. 3311.*

In sede di giustificazioni sull'anomalia dell'offerta è possibile rimodulare gli elementi economici dell'offerta stessa con il solo limite di non alterare il quantum iniziale dell'offerta medesima, considerata nella sua globalità, pena la violazione della "par condicio" tra i concorrenti. *Cons. St., sez. IV, 19 giugno 2006, n. 3657.*

È possibile rimodulare gli elementi economici dell'offerta in sede di giustificazioni sull'anomalia con il solo limite di non alterare il "quantum" iniziale dell'offerta medesima - considerata nella sua globalità - pena la violazione della "par condicio" tra i concorrenti. Pertanto, è consentito aggiornare gli ele-

menti originari al fine di sincronizzare la valutazione con il momento dell'analisi delle giustificazioni definitive. *Cons. St.*, sez. V, 5 ottobre 2005, n. 5315.

Parz. contra: In sede di giustificazioni dell'offerta anomala, la possibilità di un aggiustamento delle singole voci di costo, che trovi il suo fondamento in sopravvenienze di fatto o normative comportanti una riduzione dei costi, postula quale presupposto indefettibile la serietà e la consapevolezza dell'offerta presentata, che deve essere sempre rapportata ad una valutazione obiettiva del rapporto costi - benefici, e non artificialmente predisposta al fine di preconstituirsì un margine di azione da utilizzare in sede di giustificazioni ed in vista dell'aggiudicazione. Ciò significa che la compensazione di eventuali costi sovra e sottodimensionati in sede di offerta e riferibili alla medesima categoria potrebbe avvenire solo allorquando, in presenza di un'offerta necessariamente ancorata al rigido parametro costi - benefici, per ragioni indipendenti dalla volontà dell'offerente si vengano a creare situazioni attive e passive potenzialmente idonee a divenir oggetto di compensazione. *Cons. St.*, sez. V, 30 novembre 2012, n. 6117.

3.3. Utile di impresa

In caso di offerte anomale, pur non sussistendo una quota di utile rigida al di sotto della quale la proposta dell'appaltatore debba considerarsi per definizione incongrua, l'impresa, in sede di verifica in contraddittorio con la stazione appaltante, ha l'onere di chiarire le ragioni per cui i ribassi delle singole voci di prezzo sono giustificabili e non incidono negativamente sull'utile d'impresa; in detta sede, pertanto, se è vero che i concorrenti possono presentare le giustificazioni che ritengono più adeguate con riferimento a ciascun elemento dell'offerta, tuttavia, la verifica delle offerte anomale deve compiersi in relazione a tutti gli elementi costitutivi dell'offerta ed alle giustificazioni fornite al riguardo dal concorrente al fine di saggiarne la congruità rispetto alla prestazione dovuta. *Tar Lazio, Roma*, sez. III-ter, 9 luglio 2008, n. 6478.

Un'offerta non può di per sé essere ritenuta anomala perché l'utile indicato nelle giustificazioni appare manifestamente incongruo, atteso che anche un utile apparentemente modesto può comportare un guadagno importante, quando il contratto abbia un importo elevato. *Cons. St.*, sez. VI, 16 gennaio 2009, n. 215.

In sede di verifica delle offerte anomale, non è possibile fissare a priori una quota di utile "rigida", al di sotto della quale la proposta dell'appaltatore debba considerarsi incongrua, e, parimenti, non può considerarsi anomala un'offerta solo perché determinate voci di prezzo si discostano da quelle di mercato, ma è necessario operare una valutazione complessiva dell'affidabilità dell'offerta, di tal guisa che la stessa possa considerarsi idonea a garantire la serietà dell'esecuzione del contratto. *Cons. St.*, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1815.

La voce "utile di impresa", quindi, può essere compressa o ridotta, nel quadro delle scelte imprenditoriali del concorrente, con i soli limiti correlati alla anomalia

dell'offerta proposta, verificabile nel complesso procedimento di verifica. Un margine di guadagno irrisorio può costituire serio indice presuntivo di inaffidabilità dell'offerta qualora sia dimostrato che l'offerta corrisponda ad un prezzo inidoneo a remunerare le diverse componenti dell'organizzazione imprenditoriale e non consenta di ipotizzare, nemmeno, in proiezione, significative prospettive di espansione dell'azienda nel settore. È vero, del resto, che non sarebbero ammesse offerte "in perdita", ma la previsione di un utile, seppure contenuto in una percentuale bassissima, risulta comunque sufficiente a dimostrare l'esistenza di un adeguato equilibrio economico fra costi e ricavi. *Cons. giust. sic., sez. giur., 15 aprile 2009, n. 241.*

In sede di valutazione di anomalia, il profilo dell'entità dell'utile d'impresa non è elemento che attiene ex se all'anomalia dell'offerta, in quanto rileva, altresì, l'interesse dell'impresa ad eseguire comunque - anche con utile esiguo - un appalto al fine di acquisire esperienza professionale e fatturato da utilizzare in vista della partecipazione a futuri appalti. *Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, ord. 25 luglio 2013, n. 232.*

La serietà dell'offerta non è ex se pregiudicata, anche laddove l'utile d'impresa si riduca, purché non risulti del tutto azzerato; infatti, anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio importante, viste le ricadute positive che possono scaturire sotto i vari profili di qualificazione, pubblicità, curriculum; e ciò indipendentemente dal fatto che l'impresa aggiudicataria già occupi una rilevante fetta di mercato, poiché la convenienza del prezzo (anche per le ditte più note ed affermate) resta pur sempre una efficace soluzione d'impresa per ottenere ulteriori espansioni ed una migliore pubblicità, mentre proprio la solida esperienza di settore, medio tempore accumulata, può attendibilmente consentire forti e decisivi risparmi sull'organizzazione del servizio. *Tar Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 26 maggio 2014, n. 485.*

3.4. Giustificazioni e costo del lavoro

Nelle gare di appalto, anche se un notevole scostamento dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro è insuscettibile di convertirsi, ex se, in un giudizio di incongruità dell'offerta, esso, per essere superato, richiede, comunque, una giustificazione puntuale e rigorosa. *Tar Campania, Napoli, sez. I, 7 maggio 2018, n. 3048.*

Il vigente Codice degli Appalti, all'art. 97 comma 5, consente l'esclusione dell'offerta anomala quando sia accertato che "il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'art. 23, comma 16", ovvero quelle tabelle redatte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nelle quali il costo del lavoro è determinato sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale dei diversi settori merceologici e delle diverse aree territoriali. Benché la previsione si riferisca alla diversa fase della verifica dell'anomalia dell'offerta e non al contenuto del Bando di Gara essa è anche l'unica previsione che possa fare da parametro di legittimità della base d'asta fissata dalla lex specialis con riguardo al costo del lavoro. *Tar Emilia Romagna, Parma, 19 marzo 2018, n. 80.*

Nel costo orario medio è ricompreso sia il costo dell'ora lavorativa effettiva sia il costo di sostituzione a carico del datore di lavoro: pertanto nessuna maggiorazione ulteriore necessita. *Cons. St., sez. V, 8 marzo 2017, n. 1094.*

In tema di offerte anormalmente basse, l'art. 87, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, va interpretato nel senso che non può aversi l'allegazione da parte delle imprese partecipanti a gare pubbliche di giustificazioni sulla remuneratività dell'offerta riferite alle tariffe sul costo del lavoro, con la conseguenza che le p.a. non possono tenere conto di quelle eventualmente prodotte. *Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 28 novembre 2007, n. 3223.*

In sede di verifica di anomalia in ordine ai costi della manodopera, incidente sul prezzo posto a base d'asta nel caso di specie per un ordine di valore largamente superiore al 50%, se il ribasso offerto è anch'esso superiore al 50%, vi devono essere dati oggettivamente seri dai quali si possa desumere almeno indirettamente le ragioni della ditta aggiudicataria circa la conseguente distanza dei costi del lavoro per l'impresa rispetto a quelli tabellari ai sensi degli art. 87, comma 2, lett. g) e art. 89, comma 3, D.Lgs. n. 163/2006: in proposito, l'indicazione di risparmi di non meglio specificati inerenti la manutenzione dei ponteggi, l'esecuzione dell'intonacatura e l'applicazione di un prodotto particolare per le impermeabilizzazioni non possono logicamente spiegare il predetto ribasso. *Tar Liguria, sez. II, 27 ottobre 2010, n. 10018.*

La disposizione di cui all'art. 97, comma 5, lett. d), D.Lgs. 50/2016 non può essere intesa nel senso di un'esclusione automatica di un'offerta il cui costo del lavoro è inferiore a quanto previsto nelle tabelle ministeriali, posto che queste tabelle non attengono al trattamento minimo salariale stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva, al quale solo si riferisce la previsione d'inderogabilità di cui all'art. 97 citato, ma stabiliscono il costo medio orario del lavoro. Sulla base di tali considerazioni la giurisprudenza è giunta così ad affermare, con orientamento consolidato anche sotto la vigenza del nuovo codice appalti, che le tabelle ministeriali esprimono un costo del lavoro medio, ricostruito su basi statistiche, per cui esse non rappresentano un limite inderogabile per gli operatori economici partecipanti a procedure di affidamento di contratti pubblici, ma solo un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, con la conseguenza che lo scostamento da esse, specie se di lieve entità, non legittima di per sé un giudizio di anomalia. *Tar Puglia, Lecce, sez. II, 17 marzo 2017, n. 443; conf., Tar Lazio, sez. I ter, 30 dicembre 2016, n. 9182; Cons. St., sez. V, 6 febbraio 2017, n. 501; Cons. St., sez. III, 25 novembre 2016, n. 4989; Cons. St., sez. III, 2 marzo 2015, n. 1020; Cons. St., sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 854; Cons. St., sez. V, 24 luglio 2014, n. 3937.*

Conf.: Le tabelle ministeriali sul costo del lavoro di cui all'art. 23, comma 16, del D.Lgs. n. 50/2016, alle quali si fa riferimento ai fini delle giustificazioni da rendere in sede di verifica dell'anomalia dall'art. 97, comma 5, lett. d), del medesimo decreto, esprimono soltanto il costo medio della manodopera quale parametro di riferimento né assoluto né inderogabile. Poiché esse svolgono una funzione meramente indi-

cattiva, suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali evidenziando una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità dei costi inferiori, è ben possibile discostarsi da tali valori, in sede di giustificazioni dell'anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa. L'unico valore non modificabile è costituito invece dai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate, secondo quanto stabilito dall'art. 97, comma 6, del medesimo D.Lgs. n. 50/2016. *Tar Lazio, Roma, sez. III quater, 19 marzo 2018, n. 3081.*

Sono anomale solo le offerte che si discostano in misura rilevante dai valori risultanti dalle tabelle ministeriali. I dati risultanti dalle tabelle *de quibus* non costituiscono, infatti, parametri assoluti e inderogabili, ma, precipuamente nella sezione relativa alle ore medie annue non lavorate, indici del giudizio di adeguatezza dell'offerta, ben suscettibili di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali svolte appaltante ogni valutazione tecnico-discrezionale di congruità. Conseguentemente, è da reputarsi ammissibile l'offerta che da essa si discosti, purché il divario non sia eccessivo e vengano salvaguardate le retribuzioni dei lavoratori, così come stabilito in sede di contrattazione collettiva. In altri termini, le tabelle ministeriali sul costo del lavoro hanno introdotto un parametro certo cui riferire la valutazione dell'anomalia delle offerte, ma non nel senso di autorizzare l'esclusione automatica di quelle che contengono valori inferiori a quelli minimi, bensì nel senso di impedire l'allegazione di giustificazioni sulla remuneratività dell'offerta riferite alle tariffe sul costo del lavoro e di precludere alle Amministrazioni di tenere conto di quelle eventualmente prodotte. *Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 2 luglio 2010, n. 16568.*

In sede di verifica dell'anomalia delle offerte, il valore del costo del lavoro come fissato nelle tabelle ministeriali costituisce un mero parametro di valutazione della congruità dell'offerta; non può esprimersi un giudizio di anomalia per il semplice discostamento di una singola voce di costo dai medesimi quando le giustificazioni fornite dall'impresa siano puntuali e corrette, rilevando all'uopo che la verifica della stazione appaltante non è indirizzata alle singole voci bensì all'offerta globalmente considerata al fine di provarne la concreta affidabilità. *Cons. St., sez. IV, 22 marzo 2013, n. 1633.*

Il raccordo ai parametri tabellari, previsto dal comma 2, lett. g), dell'art. 87, D.Lgs. n. 163/2006 e l'intangibilità dei trattamenti salariali minimi inderogabili, sancito dal successivo comma 3, sono posti a presidio sia della serietà dell'offerta e della corretta esecuzione delle prestazioni appaltate sia dell'adeguatezza delle spettanze retributive dovute ai lavoratori. Sotto il secondo profilo, va rimarcato lo scopo di evitare che il confronto concorrenziale tra le imprese partecipanti ad una gara si svolga sul terreno del costo della manodopera, a discapito delle garanzie economiche a tutela di quest'ultima. Ora, le finalità delineate resterebbero, in sostanza, frustrate, se l'offerente quantificasse il costo del lavoro, riconnettendo efficacia ultrattiva a quello valevole anteriormente al momento della partecipazione alla procedura concorsua-

le, ossia, segnatamente, a quello contestuale alla fase di predisposizione della documentazione di gara e di determinazione dell'importo a base d'asta. *Tar Campania, Napoli*, sez. VIII, 2 luglio 2010, n. 16568.

In assenza di un'espressa previsione della "lex specialis" di gara in ordine sia all'applicazione di uno specifico Contratto Nazionale di Lavoro (C.C.N.L.), sia alla sanzione con l'esclusione di tutte quelle offerte che propongano un C.C.N.L. non corrispondente alla effettiva attività oggetto dell'appalto, è illegittima l'esclusione dalla procedura di gara motivata con riferimento all'asserito contrasto tra la clausola del capitolato (contenente solo la previsione dell'obbligo di applicare al personale dipendente dell'impresa partecipante alla gara il C.C.N.L. vigente per le specifiche attività attinenti l'oggetto dell'appalto) e il C.C.N.L. di settore proposto della ricorrente. Nell'ordinamento attuale, venuto meno il contenuto normativo dell'art. 2070 c.c., vige il principio per il quale se il datore di lavoro non aderisce all'organizzazione sindacale imprenditoriale firmataria di un accordo collettivo, non vi è un obbligo giuridico per l'imprenditore di applicare il c.c.n.l. corrispondente alla effettiva attività economica esercitata, fermo restando che, in sede di partecipazione ad una gara per l'affidamento di un pubblico appalto, l'esame dell'incidenza del prescelto C.C.N.L. sulla congruità e affidabilità dell'offerta presentata dovrà essere svolto dimostrando come il trattamento economico in tal modo previsto sia, o non, conforme al precetto dell'art. 36 cost. (anche ai sensi dell'art 87, comma 3, del D.Lgs. n. 163/2006, in tema di verifica delle offerte anormalmente basse, secondo il quale "Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge", con la conseguenza che l'offerta economica deve essere, in questi casi, automaticamente esclusa dalla gara). *Tar Sardegna*, sez. I, 19 maggio 2009, n. 724.

L'art. 87, comma 3, D.Lgs. n. 163/2006, secondo cui non sono ammesse giustificazioni in relazione ai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge, trova applicazione anche qualora le giustificazioni delle riscontrate anomalie riguardano una sola parte, se pure consistente, della manodopera prevista dalla ditta partecipante che non metterebbe al riparo dalla violazione dei minimi tariffari la relativa offerta, per la parte afferente la manodopera cui si applichi la contrattazione dei lavoratori dell'edilizia. *Tar Lazio, Roma*, sez. II, 23 dicembre 2008, n. 12348.

3.5. Giustificazioni, oneri della sicurezza e obblighi di dichiarazione in sede di offerta

Nelle gare d'appalto l'indicazione in sede di offerta degli oneri aziendali di sicurezza, non soggetti a ribasso, costituisce sia nel comparto dei lavori che in quelli dei servizi e delle forniture un adempimento imposto dagli artt. 86, co. 3 bis, e 87, co. 4, del D.Lgs. n. 163 del 2006 all'evidente scopo di consentire alla stazione appaltante di adempiere al suo onere di verificare il rispetto di norme inderogabili a tutela dei fondamentali interessi dei lavoratori in relazione all'entità ed alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura

da affidare. Stante la natura di obbligo legale rivestita dall'indicazione, è irrilevante la circostanza che la *lex specialis* di gara non abbia richiesto la medesima indicazione, rendendosi altrimenti scusabile una *ignorantia legis* (conferma della sentenza del Tar Puglia, Bari, sez. I, n. 423/2013). *Cons. St., sez. III, 11 luglio 2014, n. 3602.*

Nelle gare d'appalto, dagli artt. 86 e 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163 del 2006, nonché dall'art. 26 del D.Lgs. n. 81 del 2008, si ricava che i costi per la sicurezza da rischio specifico hanno valenza di elemento essenziale dell'offerta, ex art. 46, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 163 del 2006 cit., cosicché la loro mancanza rende l'offerta incompleta e come tale, già solo per questo, soggetta ad esclusione. *Tar Sicilia, Catania, sez. III, 10 luglio 2014, n. 2009.*

Nelle gare d'appalto l'obbligo di indicazione, in sede di offerta, del costo relativo alla sicurezza è imposto dal legislatore, ex art. 87, comma 4, D.Lgs. n. 163/2006, esclusivamente per le procedure relative agli appalti di servizi e forniture, mentre in materia di lavori pubblici la quantificazione è rimessa al piano di sicurezza e coordinamento ex art. 100 D.Lgs. n. 81/2008, predisposto dalla stazione appaltante ai sensi dell'art. 131 D.Lgs. n. 163/2006, fermo restando l'obbligo di verifica dell'adeguatezza degli oneri per tutti i contratti pubblici in forza dell'art. 86, comma 3 bis, D.Lgs. n. 163/2006. *Tar Lazio, Roma, sez. I, 19 giugno 2014, n. 6537.*

Nelle gare d'appalto l'obbligo di indicazione, in sede di offerta, del costo relativo alla sicurezza è imposto dal legislatore, ex art. 87, comma 4, D.Lgs. 163/2006, esclusivamente per le procedure relative agli appalti di servizi e forniture mentre in materia di lavori pubblici la quantificazione è rimessa al piano di sicurezza e coordinamento ex art. 100, D.Lgs. n. 81/2008, predisposto dalla stazione appaltante ai sensi dell'art. 131, D.Lgs. 163/2006 (Codice degli appalti), fermo restando l'obbligo di verifica dell'adeguatezza degli oneri per tutti i contratti pubblici in forza dell'art. 86, comma 3 bis, D.Lgs. 163/2006. *Cons. St., sez. V, 7 maggio 2014, n. 2343.*

Nelle gare d'appalto, dagli artt. 86 e 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163 del 2006 (Codice degli appalti), nonché dall'art. 26 del D.Lgs. n. 81 del 2008, si ricava che i costi per la sicurezza da rischio specifico hanno valenza di elemento essenziale dell'offerta, ex art. 46, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 163 del 2006 cit., cosicché la loro mancanza rende l'offerta incompleta e come tale, già solo per questo, soggetta ad esclusione. *Tar Sicilia, Catania, sez. III, 10 luglio 2014, n. 2009.*

Si devono distinguere gli oneri di sicurezza per le cosiddette "interferenze", i quali sono predeterminati dalla stazione appaltante e riguardano rischi relativi alla presenza nell'ambiente della stessa di soggetti estranei chiamati ad eseguire il contratto, dagli oneri di sicurezza da "rischio specifico" o "aziendale", la cui quantificazione spetta a ciascuno dei concorrenti e varia in rapporto alla qualità ed entità della sua offerta. L'omessa indicazione specifica sia dell'una che dell'altra categoria di oneri comporta, nel comparto dei lavori come in quello dei servizi e delle forniture, la sanzione espulsiva, ingenerando incertezza ed indeterminatezza dell'of-

ferta, venendo a mancare un suo elemento essenziale, ex art. 46, comma 1-bis, del codice dei contratti pubblici. *Tar Campania, Napoli, sez. I, 21 maggio 2014, n. 2785.*

Gli oneri di sicurezza cc.dd. "interferenziali" sono quelli pre-determinati dalla stazione appaltante e riguardanti i rischi relativi alla presenza nell'ambiente della stessa di soggetti estranei chiamati ad eseguire il contratto; mentre per quanto concerne gli oneri di sicurezza da rischio "specifico" o "aziendale", la relativa indicazione e quantificazione spetta a ciascuno dei concorrenti e varia in rapporto alla qualità ed entità della sua offerta. Le eventuali carenze della *lex specialis* di una gara di appalto in ordine alla indicazione degli oneri di sicurezza aziendale sono suscettibili di essere eterointegrate automaticamente ai sensi dell'art. 1374 c.c., stante il carattere immediatamente precettivo delle norme di legge che tali costi prescrivono di indicare distintamente (cfr. artt. 86, comma 3-bis e 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163/2006), rendendosi, altrimenti, scusabile una *ignorantia legis*; deve a tal fine ritenersi in ogni caso irrilevante che la modulistica predisposta dalla stazione appaltante non contenga l'espressa indicazione della (doverosa) menzione di detti oneri. Ne consegue che deve ritenersi illegittima l'aggiudicazione di una gara ad un concorrente che abbia ommesso di indicare tempestivamente, nell'offerta economica, gli oneri di sicurezza da rischio aziendale. *Tar Puglia, Lecce, sez. III, 7 gennaio 2015 n. 36.*

In materia di gare d'appalto, l'omessa previa indicazione dei costi per la sicurezza - sia nel comparto dei lavori che in quelli dei servizi e delle forniture - rende l'offerta incompleta sotto un profilo di particolare rilevanza, alla luce della natura costituzionalmente sensibile degli interessi protetti, impedendo alla stazione appaltante un adeguato controllo sull'affidabilità dell'offerta stessa, con il corollario che la sanzione per tale omissione non può che essere l'esclusione dalla gara. *Tar Lazio, Roma, sez. III bis, 20 maggio 2014, n. 5309.*

Secondo un orientamento giurisprudenziale le imprese partecipanti ad un appalto devono necessariamente includere nella loro offerta, a pena di illegittimità, oltreché gli oneri di sicurezza per le interferenze, anche i detti oneri di sicurezza da rischio specifico, o aziendali (tale conseguenza viene fatta derivare dal combinato disposto degli artt. 86 co. 3-bis e 87 co. 4 del D.Lgs. n. 163/2006), tuttavia, come affermato dalla più recente giurisprudenza l'applicazione della regola enunciata non si presta a conclusioni assolute, ma risente della tipologia di appalto in considerazione. In particolare, con specifico riguardo alle modalità di verifica dell'adeguatezza di detti oneri - operazione che ovviamente va effettuata per tutti i contratti pubblici ai sensi dell'art. 86, co. 3-bis - occorre distinguere i lavori da una parte ed i servizi e forniture dall'altra. Solo per questi ultimi l'art. 87, co. 4, impone infatti uno specifico obbligo dichiarativo alle imprese concorrenti, laddove per i lavori si deve invece fare riferimento alla quantificazione effettuata dalla stazione appaltante. Più precisamente, il secondo periodo della disposizione in esame prescrive di indicare nell'offerta l'ammontare dei costi per la sicurezza interna onde consentire all'amministrazione di apprezzarne la congruità "rispetto all'entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture". *Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 24 marzo 2014, n. 852.*

Nelle gare d'appalto ai sensi dell'art. 86, comma 3 bis, D.Lgs. n. 163/2006, l'offerta deve essere rispettosa del costo relativo alla sicurezza, senza alcuna distinzione; e tale costo nel suo complesso deve risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche della fornitura, in ragione degli interessi di ordine pubblico sottesi a tale previsione, posta a presidio di diritti fondamentali dei lavoratori e della stessa sicurezza pubblica. Peraltro, il successivo art. 87, comma 4, dispone a sua volta che "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". Se gli oneri da interferenza non vengono dunque espressamente indicati, non è possibile dimostrare che tali costi siano stati presi in considerazione ed effettivamente calcolati in sede di predisposizione dell'offerta, né è possibile dedurre la necessaria consapevole formulazione dell'offerta stessa con riguardo ad un aspetto essenziale d'essa. Cons. St., sez. III, 23 gennaio 2014, n. 348.

Qualora la *lex specialis* di gara rechi una prescrizione che non abbia inteso richiedere l'esatta indicazione degli oneri della sicurezza "propri" fin dalla fase della presentazione dell'offerta, a pena di esclusione dalla gara stessa, una simile prescrizione è illegittima per contrasto con gli artt. 86, comma 3-bis, e 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163/2006. Questi ultimi impongono, anche per gli appalti di servizi e di forniture, una specifica indicazione nell'offerta economica di tutti i costi relativi alla sicurezza, cosicché la *lex specialis* deve intendersi eterointegrata dalle predette norme di legge. Tar Lazio, Latina, sez. I, 15 gennaio 2014, n. 7.

Qualora la *lex specialis* di gara rechi una prescrizione che non abbia inteso richiedere l'esatta indicazione degli oneri della sicurezza "propri" fin dalla fase della presentazione dell'offerta, a pena di esclusione dalla gara stessa, una simile prescrizione è illegittima per contrasto con gli artt. 86, comma 3-bis, e 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163/2006. Questi ultimi impongono, anche per gli appalti di servizi e di forniture, una specifica indicazione nell'offerta economica di tutti i costi relativi alla sicurezza, cosicché la *lex specialis* deve intendersi eterointegrata dalle predette norme di legge. Tar Lazio, Latina, sez. I, 15 gennaio 2014, n. 8.

Con riferimento agli oneri aziendali, l'obbligo delle imprese di farne specifica indicazione nell'offerta economica anche per gli appalti di servizi e forniture, ai sensi degli artt. 86, co. 3 bis, ed 87, co. 4, del D.Lgs. n. 163/2006 ss.mm.ii., discende direttamente dalla legge, che integra il bando il quale a sua volta, perciò, non è di per sé illegittimo se non sottolinea tale obbligo. Cons. St., sez. III, 12 dicembre 2013, n. 5981.

Ai sensi dell'art. 87, comma 4, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nelle valutazioni di anomalia le stazioni appaltanti sono obbligate a tener conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dell'appalto; di conseguenza è evidente che un inserimento di parte di detti costi nella voce "costi vari" oppure "costi generali", deputata a raccogliere una congerie di spese del tutto disomogenee, elude completamente il compito di verifica dell'ente aggiudicatore. Cons. St., sez. V, 19 luglio 2013, n. 3929.

In tema di gare per l'affidamento di appalti pubblici, il combinato disposto degli artt. 86 comma 3- bis e 87 comma 4, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti), impone ai concorrenti di segnalare gli oneri economici che intendono sopportare per l'adempimento degli obblighi di sicurezza sul lavoro (c.d. costi di sicurezza aziendale) distinti dagli oneri, non soggetti a ribasso, finalizzati all'eliminazione dei rischi da interferenze (che devono essere quantificati dalla stazione appaltante nel DUVRI). Tale indicazione deve essere contenuta nell'offerta anche se i costi degli oneri economici in questione sono pari a zero. *Tar Lazio, Roma, sez. I ter, 15 luglio 2013, n. 6999.*

Le prescrizioni di cui agli artt. 86 e 87 del D.Lgs. n. 163/2006 impongono alla stazione appaltante la preventiva fissazione del costo per la sicurezza quale specifica componente del costo del lavoro, così da garantire le precipue finalità dell'assicurare la consapevole formulazione dell'offerta e di consentire all'amministrazione un'effettiva valutazione di congruità. Con riferimento agli oneri della sicurezza, infatti, anche nel comparto dei servizi, si deve distinguere tra oneri, non soggetti a ribasso, finalizzati all'eliminazione dei rischi da interferenze (che devono essere quantificati dalla stazione appaltante nel DUVRI) ed oneri concernenti i costi specifici connessi con l'attività delle imprese che devono essere indicati dalle stesse nelle rispettive offerte, con il conseguente onere per la stazione appaltante di valutarne la congruità (anche al di fuori del procedimento di verifica delle offerte anomale) rispetto all'entità ed alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura. *Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 11 giugno 2013, n. 565.*

Gli artt. 86, comma 3-bis, e 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice degli appalti) impongono, anche per gli appalti di servizi e forniture, la specifica indicazione nell'offerta economica di tutti i costi relativi alla sicurezza. Il combinato disposto delle due norme impone ai concorrenti di evidenziare gli oneri economici che ritengono di sopportare al fine di adempiere esattamente agli obblighi di sicurezza sul lavoro, al duplice fine di assicurare la consapevole formulazione dell'offerta con riguardo ad un aspetto nevralgico e di consentire alla stazione appaltante la valutazione della congruità dell'importo destinato a tale scopo. Gli oneri della sicurezza - sia nel comparto dei lavori che in quelli dei servizi e delle forniture - devono essere distinti tra oneri, non soggetti a ribasso, finalizzati all'eliminazione dei rischi da interferenze (che devono essere quantificati dalla stazione appaltante nel DUVRI) ed oneri concernenti i costi specifici connessi con l'attività delle imprese, che devono essere indicati dalle stesse nelle rispettive offerte, con il conseguente onere per la stazione appaltante di valutarne la congruità (anche al di fuori del procedimento di verifica delle offerte anomale) rispetto all'entità ed alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura. *Tar Puglia, Lecce, sez. III, 15 maggio 2013, n. 1091.*

Nelle gare d'appalto le disposizioni di cui all'art. 86, comma 3 bis, e 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163 del 2006, laddove impongono la specifica indicazione nell'offerta degli oneri della sicurezza, hanno carattere eterointegrativo delle disposizioni del bando di gara, anche in difetto di espressa previsione, e pertanto la mancata previsione da parte del bando non costituisce esimente per i concorrenti che tali oneri non hanno indicato. *Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 5 aprile 2013, n. 201.*

In sede di gara gli oneri in materia di sicurezza non possono essere inclusi nell'ambito dei costi previsti per spese generali, né si può ritenere che l'osservanza della relativa normativa può ritenersi una mera prestazione non scindibile dalle altre che riguardano l'appalto; infatti, quanto disposto - dapprima, dalla L. n. 327/2000 e ora - dagli artt. 86 e 87, D.Lgs. n. 163/2006 richiede l'esplicitazione, da parte del concorrente, degli oneri di sicurezza proprio allo scopo di consentire alla stazione appaltante di verificarne la congruità e l'attendibilità tenuto conto dell'interesse pubblico a garantire la sicurezza dell'esecuzione dell'appalto. *Tar Liguria, sez. II, 11 luglio 2008, n. 1485.*

L'art. 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163/2006, come modificato dall'art. 1, comma 909, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede, che *"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"*. Tale norma deve essere interpretata secondo un'interpretazione coerente con la normativa comunitaria; pertanto, non significa che debba essere automaticamente esclusa dalla procedura concorsuale ogni offerta priva di tale indicazione, non avendo il legislatore inteso sanzionare con l'immediata esclusione il concorrente che non abbia esposto i costi relativi alla sicurezza dettandosi, piuttosto, un criterio da seguire per la valutazione della congruità dell'offerta, in sostanza vietando all'impresa di dimostrare la remuneratività e l'attendibilità del ribasso effettuato contraendo gli oneri della sicurezza. *Tar Sardegna, sez. I, 7 aprile 2008, n. 638.*

La circostanza che i costi per la sicurezza non siano esplicitati nell'offerta non è automaticamente causa di esclusione. L'art. 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163/2006 ha come scopo di apprestare una garanzia ulteriore alla sicurezza sul lavoro e deve essere interpretato coerentemente con tale finalità: pertanto è necessario che tali costi siano effettivamente previsti nell'organizzazione aziendale ma è consentito quantificarli anche durante la verifica dell'anomalia che è la sede adeguata per valutarne la congruità. *Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 9 giugno 2009, n. 1201.*

Deve essere annullata l'aggiudicazione di una gara di appalto in favore di una ditta che ha omesso di indicare nell'offerta i costi per la sicurezza aziendale. Infatti, la mancata indicazione preventiva di tale tipologia di costi rende l'offerta incompleta sotto un profilo particolarmente pregnante, alla luce della natura costituzionalmente sensibile degli interessi protetti, impedendo così alla stazione appaltante un adeguato controllo sulla affidabilità della stessa e dell'impresa offerente. In altri termini, considerata la natura immediatamente precettiva della disciplina contenuta nelle norme in materia, idonea ad eterointegrare le regole procedurali di gara, l'offerta del concorrente priva dell'indicazione dei costi della sicurezza manca di un elemento essenziale e costitutivo, al quale deve ricollegarsi la sanzione dell'esclusione dalla gara anche in assenza di una specifica previsione nella *lex specialis*. *Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 17 settembre 2013 n. 1683.*

L'indicazione in sede di offerta degli oneri aziendali di sicurezza, non soggetti a ribasso, costituisce sia nel comparto dei lavori che in quelli dei servizi e delle forniture un adempimento imposto dagli artt. 86, comma 3-bis, e 87, comma 4, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, all'evidente scopo di consentire alla stazione appaltante di adempiere al suo onere di verificare il rispetto di norme inderogabili a tutela dei fondamentali interessi dei lavoratori in relazione all'entità ed alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura da affidare; stante la natura di obbligo legale rivestita dall'indicazione, è irrilevante la circostanza che la *lex specialis* di gara non abbia richiesto la medesima indicazione, rendendosi altrimenti scusabile una *ignorantia legis*; poiché la medesima indicazione riguarda l'offerta, non può ritenersene consentita l'integrazione mediante esercizio del potere/dovere di soccorso da parte della stazione appaltante, ex art. 46, comma 1-bis, D.Lgs. n. 163/2006, pena la violazione della par condicio tra i concorrenti. Cons. St., sez. III, 3 luglio 2013, n. 3565.

In materia di costi della sicurezza, è necessario distinguere tra oneri di sicurezza per le interferenze, nella misura che viene predeterminata dalla stazione appaltante ed oneri di sicurezza da rischio specifico o aziendale (c.d. costi interni), la cui quantificazione spetta a ciascuno dei concorrenti in rapporto alla propria offerta economica. Nell'ipotesi in cui la *lex specialis* di gara indichi l'ammontare dei costi di sicurezza, precisando che gli stessi non sono modificabili, deve ritenersi che gli oneri di sicurezza siano quelli del primo tipo, lasciando liberi i concorrenti di quantificare e di graduare i propri costi interni di sicurezza, la cui previsione costituisce peraltro un obbligo di legge, ai sensi del combinato disposto degli artt. 86, comma 3-bis e 87, comma 4, del D.Lgs. n. 163/2006 e dell'art. 26, del D.Lgs. 81/2008. L'ambiguità della *lex specialis* di gara in punto di individuazione dei costi per la sicurezza e l'affidamento che ripone l'aggiudicatario nelle disposizioni speciali di gara predisposte dalla stazione appaltante conducono a negare che un concorrente possa essere escluso *tout court* per aver mal compreso una clausola dubbia della *lex specialis* (cfr. Cons. Stato, n. 4999/12). In tal caso, la mancata indicazione, almeno in termini chiari e comprensibili, dei costi di sicurezza nell'offerta comporta non già la radicale ed immediata esclusione dalla gara, ma la esclusione solamente all'esito negativo di una verifica più ampia sulla serietà e sulla sostenibilità dell'offerta economica nel suo insieme. Cons. St., sez. III, 10 luglio 2013, n. 3706.

È illegittimo il provvedimento con il quale la stazione appaltante ha escluso una ditta da una gara per l'affidamento dell'appalto di servizi di igiene urbana, per sette anni, che sia motivato con riferimento al fatto che la ditta stessa, pur avendo indicato nell'offerta economica gli oneri per la sicurezza in un determinato e specifico importo, non ha, tuttavia, effettuato alcuna precisazione in ordine al rapporto temporale cui è riferito tale importo; in tal caso, infatti, per un verso, la necessaria voce degli oneri per la sicurezza, è stata comunque "scorporata" e quantificata nell'offerta, rendendola conseguentemente ammissibile, determinata e non incerta, e, per l'altro, la stazione appaltante ben può inoltrare alla ditta interessata una semplice richiesta di chiarimenti e/o di precisazioni, trattandosi, all'evidenza, di "precisazione" affine ad una voce di costo da computarsi "per

ciascun anno", e, quindi, ammissibile, e, in particolare, di un "chiarimento" non modificativo dell'offerta, formulata in modo certo e determinato. *Tar Sardegna*, sez. I, 18 dicembre 2014 n. 1091.

Nel caso di appalto relativo a prestazioni di un servizio di tipo intellettuale (nella specie afferenti l'assistenza tecnica, il monitoraggio, il controllo e la valutazione di programmi comunitari funzionali ad orientare l'appaltatore per la ottimale gestione di tali programmi), non appare irragionevole o altrimenti illegittima la clausola del bando di gara, nella parte in cui non ha richiesto agli offerenti di specificare gli oneri per la sicurezza. In tal caso, infatti, l'assenza nell'esecuzione del servizio oggetto di appalto di profili afferenti il tema della salute e della sicurezza sul lavoro, rende sostanzialmente inutile l'inserimento nell'ambito della "lex specialis" di una clausola che ne preveda (ciò che avviene normalmente) l'obbligo di quantificazione sotto comminatoria di esclusione. D'altra parte, non è consentito l'inserimento nella "lex specialis" degli oneri di sicurezza alla stregua di quei principi del codice dei contratti di carattere cogente ed inderogabile per i quali possa farsi luogo ad eterointegrazione delle prescrizioni di gara. *Cons. St.*, sez. VI, 5 gennaio 2015 n. 18.

4. Pertinenza delle giustificazioni

Devono ritenersi ammissibili elementi giustificativi la cui pertinenza emerga da un oggettivo collegamento economico degli stessi con gli elementi costitutivi dell'offerta, cioè, in definitiva, con l'oggetto del contratto, sì da aversi una connessione che, sul piano della produzione del servizio, colloca le circostanze addotte come giustificazione all'interno del processo produttivo prefigurato in modo unitario, ed in concreto inscindibile, dall'offerente. Tale unicità del processo produttivo prospettata dall'offerente, poi, si riflette in una vicenda giuridica di collegamento negoziale, complessivamente intellegibile in relazione ad una causa giustificativa unificante, nel senso che i contratti relativi ai servizi aggiuntivi non solo hanno ragione economico-sociale di esistere in quanto sussista il contratto principale oggetto dell'appalto, ma il concreto assetto di interessi derivante da tali contratti è conformato proprio in ragione del contenuto del contratto principale, collegandosi inscindibilmente allo stesso in termini di convenienza coordinata delle operazioni negoziali poste in essere. In sostanza, l'unicità del processo produttivo ipotizzato conduce ad un'unica funzione economica giustificatrice dell'intera operazione. I contratti ulteriori, in tal guisa, sono compenetrati, sul piano causale, con gli elementi costitutivi dell'offerta, cioè con il contratto principale oggetto di appalto, all'interno dell'ideazione di un processo produttivo univocamente consegnato per rendere proprio il servizio oggetto di appalto, contrassegnandosi perciò per quella relazione di "pertinenza" di cui parla l'art. 87, comma 1, del D.Lgs. n. 163/2006. *Cons. St.*, sez. VI, 7 agosto 2008, n. 3900.

5. Procedura di verifica dell'anomalia: giustificazioni, congruità e confronto con altre offerte

In sede di gara pubblica, ai fini della valutazione della anomalia un utile esiguo di per sé solo non equivale a determinare tale

anomalia, sebbene costituisca un indice sintomatico e debba quindi indurre l'amministrazione procedente ad una verifica accurata dell'equilibrio complessivo dell'offerta. *Cons. giust. amm. sic.*, 25 giugno 2018, n. 368; *conf.*, *Cons. St.*, sez. V, 17 luglio 2014, n. 3805.

Ove la *lex specialis* di una gara di appalto di lavori, indetta con procedura negoziata senza pubblicazione del bando ex art. 36 comma 2 lett. c), D.Lgs. n. 50 del 2016, da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, preveda espressamente e chiaramente che la verifica di congruità delle offerte debba essere effettuata dalla Commissione giudicatrice, è illegittima, in quanto viziata da incompetenza, l'aggiudicazione della medesima gara, ove la suddetta verifica sia stata effettuata esclusivamente e/o unicamente dal RUP, il quale ha ritenuto di poter prescindere dal supporto della Commissione giudicatrice. Infatti, il bando costituisce la *lex specialis* della gara, da interpretare in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in esso contenute vincolano rigidamente l'operato dell'Amministrazione, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità: e ciò in forza sia dei principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero certamente pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella *lex specialis* stessa, sia del più generale principio che vieta la disapplicazione del bando quale atto con cui l'amministrazione si è originariamente auto vincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva. *Tar Abruzzo, Pescara*, sez. I, 22 maggio 2018, n. 169.

Negli appalti pubblici, lo scostamento del costo del lavoro rispetto ai valori ricavabili dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi non può comportare, di regola e di per sé, un giudizio di inattendibilità dell'offerta; detto scostamento è, tuttavia, rivelatore di inattendibilità e anti-economicità se sia consistente e rilevante, riscontrandosi, cioè, una divergenza quantitativamente significativa. *Cons. St.*, sez. III, 14 maggio 2018, n. 2867.

La valutazione favorevole circa le giustificazioni dell'offerta sospetta di anomalia non richiede un particolare onere motivazionale, mentre è richiesta una motivazione più approfondita laddove l'amministrazione ritenga di non condividere le giustificazioni offerte dall'impresa, in tal modo disponendone l'esclusione. *Cons. St.*, sez. III, 14 maggio 2018, n. 2867.

Nelle gare di appalto, l'inosservanza dei (non inderogabili) parametri determinativi del costo orario del personale rivenienti dalla contrattazione collettiva non comporta l'automatica esclusione dalla gara; tuttavia tale inosservanza rappresenta pur sempre un significativo e fondamentale indice di anomalia dell'offerta, dal quale la valutazione globale di remuneratività non può non restare sfavorevolmente condizionata, allorché lo scostamento dai cennati parametri risulti particolarmente consistente, fino ad incidere, in relazione all'importanza del fattore lavoro, sull'affidabilità della stima complessiva e, quindi, sull'equilibrio economico dell'appalto. *Tar Campania, Napoli*, sez. I, 7 maggio 2018, n. 3048.

Nelle gare di appalto, anche se un notevole scostamento dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro è insuscettibile di convertirsi, ex se, in un giudizio di incongruità dell'offerta, esso, per essere superato, richiede, comunque, una giustificazione puntuale e rigorosa. *Tar Campania, Napoli, sez. I, 7 maggio 2018, n. 3048.*

Ai fini della verifica del carattere o meno anomalo delle offerte nelle gare, le tabelle ministeriali redatte ai sensi dell'art. 23, comma 16, del D.Lgs. n. 50 del 2016 esprimono indici medi e costituiscono, perciò, un termine di confronto non decisivo. Ciò comporta che l'eventuale scostamento dalle voci di costo in esse rappresentate non legittima, di per sé, un giudizio di anomalia, dovendo considerarsi anormalmente basse solo quelle offerte che si discostino in modo significativo dai suddetti valori e siano da ritenere, per questo motivo, non in linea con i valori minimi normativamente previsti. *Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 6 aprile 2018, n. 933.*

Ai fini della verifica delle offerte sospettate di essere anomale, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, giacché anche un utile modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti dall'essere aggiudicatario e aver portato a termine un appalto pubblico. *Tar Toscana, sez. I, 19 marzo 2018, n. 410.*

Nelle gare pubbliche, il giudizio di verifica dell'anomalia dell'offerta - finalizzato alla verifica dell'attendibilità e serietà della stessa ovvero dell'accertamento dell'effettiva possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte - ha natura globale e sintetica e deve risultare da un'analisi di carattere tecnico delle singole componenti di cui l'offerta si compone, al fine di valutare se l'anomalia delle diverse componenti si traduca in un'offerta complessivamente inaffidabile. Tale giudizio costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale riservato alla Pubblica amministrazione ed insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato della Commissione di gara, che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta. *Cons. St., sez. V, 8 marzo 2018, n. 1494.*

È concettualmente estranea al giudizio di anomalia la possibilità per la stazione appaltante di escludere il concorrente non già per la ritenuta formulazione di un'offerta eccessivamente bassa, e come tale non sostenibile, ma - al contrario - per aver indicato prezzi superiori rispetto al costo aziendale delle singole prestazioni offerte. In una tale ipotesi, infatti, la verifica di anomalia non può che concludersi positivamente per il concorrente, atteso che la copertura del costo aziendale delle prestazioni garantisce proprio la sostenibilità della commessa. *Tar Lazio, Roma, sez. II, 7 febbraio 2018, n. 1505.*

Secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato l'amministrazione dispone di una discrezionalità quanto mai ampia in ordine alla scelta se procedere a verifica facoltativa della congruità dell'of-

ferta, il cui esercizio (o mancato esercizio) non necessita di una particolare motivazione e può essere sindacato solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto. *Cons. St., sez. V, 29 gennaio 2018, n. 604; conf., Cons. St., sez. V, 25 maggio 2017, n. 2460.*

Ai sensi dell'art. 97, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, le giustificazioni rese dall'offerente nell'ambito del giudizio di anomalia della propria offerta devono riguardare elementi che concernono l'offerta stessa, tra cui l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati o del metodo di costruzione; le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per eseguire i lavori; l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti. *Tar Umbria, 16 giugno 2017, n. 457.*

Il giudizio che conclude il *sub* procedimento di verifica delle offerte anomale (di per sé insindacabile, salva l'ipotesi in cui le valutazioni ad esso sottese non risultino abnormi o manifestamente illogiche o affette da errori di fatto), ha natura "globale e sintetica sulla serietà o meno dell'offerta nel suo insieme e, conseguentemente, la relativa motivazione deve essere rigorosa in caso di esito negativo; al contrario, la positiva valutazione di congruità della presunta offerta anomala è sufficientemente espressa anche con eventuale motivazione *per relationem* alle giustificazioni rese dall'impresa offerente. *Tar Lazio, Roma, sez. I quater, 23 marzo 2017, n. 3857; conf., Cons. St., sez. V, 13 settembre 2016, n. 3855; Cons. St., sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 963; Cons. St., sez. III, 25 novembre 2016, n. 4989.*

Conf.: Nelle gare pubbliche la valutazione di anomalia ha carattere globale e sintetico, ed è finalizzata all'accertamento dell'attendibilità dell'offerta, e non all'esame delle singole voci di costo; tale considerazione appare sufficiente ai fini del decidere, anche onde evitare di trascendere in una valutazione di merito (si pensi, per l'evidenza, all'entità delle penali), che compete solamente alla stazione appaltante, ove non manifestamente irragionevole. *Tar Puglia, Bari, ord. 13 aprile 2017, n. 161.*

Il giudizio di verifica della congruità di un'offerta sospetta di anomalia ha natura globale e sintetica sulla serietà o meno dell'offerta nel suo insieme, essendo irrilevanti delle - pur sempre possibili - isolate e singole voci di scostamento. Tale giudizio non ha infatti per oggetto la ricerca di ipotetiche inesattezze parziali dell'offerta economica, ma è finalizzato ad accertare se quest'ultima, nel complesso, sia attendibile e, dunque, se dia serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto: ciò che conta è che l'offerta, nel suo complesso, appaia effettivamente seria. Un sindacato nel dettaglio sugli aspetti (o voci) puntuali è precluso al giudice amministrativo, cui per i limiti della sua giurisdizione non è consentita un'autonoma valutazione della congruità delle singole voci, non potendosi appunto sostituire ad un'attività valutativa spettante, nella sua manifestazione, all'Amministrazione procedente. *Cons. St., sez. V, 27 marzo 2017, n. 1370; conf., Cons. Stato, sez. VI, 14 agosto 2015, n. 3935; Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6231.*

La giurisprudenza ha più volte rilevato come la verifica di anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze del-

l'offerta economica, ma mira ad accertare se l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile o inattendibile e, dunque, se dia o non serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto; il relativo procedimento deve essere avulso da ogni formalismo e improntato alla massima collaborazione tra stazione appaltante e offerente; il contraddittorio deve essere effettivo; non vi sono preclusioni alla presentazione di giustificazioni, ancorate al momento della scadenza del termine di presentazione delle offerte; mentre l'offerta è immodificabile, modificabili sono le giustificazioni, e sono ammesse quelle sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione, a garanzia di una seria esecuzione del contratto. *Tar Lazio, Roma, sez. I, 29 marzo 2017, n. 4001; conf., Cons. St., sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6231; Cons. St., sez. III, 6 febbraio 2017, n. 514.*

La verifica della non anomalia dell'offerta dell'aggiudicatario provvisorio non può trasformarsi in un procedimento senza fine (con buona pace delle esigenze di celerità che connotano le gare pubbliche), in cui, sotto l'ombrello dei successivi approfondimenti istruttori, si consente all'offerente di portare sempre nuove e diverse giustificazioni, fino a quando in qualche modo si riescono a far quadrare i conti. Lo stesso paradigma della leale collaborazione che connota i rapporti tra amministratori e Amministrazione impone all'offerente di mettere a disposizione sin da subito alla Stazione Appaltante tutti gli elementi utili ai fini della verifica de qua, senza tenersi argomenti di riserva da tirare fuori alla bisogna. *Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 3 giugno 2016, n. 217.*

La normativa sugli appalti è chiara nel considerare la verifica dell'anomalia una facoltà per la stazione appaltante, invece che un obbligo, laddove, come nel caso di specie, le imprese ammesse alla gara siano in numero inferiore a cinque, il che smentisce per *tabulas* la censura in esame. *Tar Sardegna sez. I, 13 maggio 2016, n. 433; conf., Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 11 febbraio 2016, n. 390; Cons. St., sez. VI, 10 novembre 2015, n. 5102.*

Nella procedura di verifica dell'anomalia di cui agli artt. 86 comma 2 e 87, D.Lgs. n. 163 del 2006, la scomposizione del prezzo dell'offerta economica è un passaggio che nella maggior parte dei casi è sufficiente a fondare un giudizio di congruità, specialmente quando la scomposizione sia guidata - come nella fattispecie - da uno schema appositamente predisposto dalla Stazione Appaltante. In effetti, la Stazione Appaltante ha già stimato il costo del servizio a base di gara e, dunque, attraverso l'operazione di trasparenza chiesta all'aggiudicatario provvisorio è in grado di comprendere se le voci dell'offerta si collochino entro un margine di sostenibilità. Ulteriori indagini sono giustificate solo qualora residuo delle perplessità. Il giudizio della Stazione Appaltante rimane sindacabile, come tutte le valutazioni caratterizzate da discrezionalità tecnica, ma è onere della parte ricorrente indicare eventuali profili di errore, scendendo nel dettaglio delle singole voci di spesa. Non è invece sufficiente la semplice prospettazione di dubbi generici. *Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 21 giugno 2016, n. 863.*

Conf.: Nelle gare pubbliche l'esame delle giustificazioni, il giudizio di anomalia o di incongruità dell'offerta costituiscono espressione di discrezionalità tecnica di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione ed esulano dalla competenza del giudice amministrativo, che può sindacare le valutazioni della Pubblica amministrazione soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione abnormi o inficiati da errori di fatto; in tal caso il giudice di legittimità esercita il proprio sindacato, ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello dell'Amministrazione e di procedere a una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, che costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera della Pubblica amministrazione. *Tar Lazio, Roma, sez. I quater, 23 marzo 2017, n. 3857.*

Il giudizio di anomalia o di incongruità dell'offerta costituisce espressione di discrezionalità tecnica di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione ed esula dalla competenza del giudice amministrativo, che può sindacare le valutazioni della P.A. solo in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione, abnormi o inficiati da errori di fatto; in tal caso, il giudice di legittimità esercita il proprio sindacato, ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello dell'Amministrazione e di procedere ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci che costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera della P.A.. La valutazione, inoltre, deve essere globale e sintetica e non concentrata esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che lo compongono. *Tar Campania, Napoli, sez. IV, 6 ottobre 2016, n. 4619; conf., Tar Lazio, sez. III quater, 9 novembre 2016, n. 11092; Cons. St., sez. III, 25 novembre 2016, n. 4989; Cons. St., sez. IV, 9 febbraio 2016 n. 520; Cons. St., sez. III, 3 febbraio 2016, n. 438; Cons. St., sez. III, 22 gennaio 2016, n. 211.*

Negli appalti pubblici, la valutazione dell'anomalia di un'offerta costituisce un giudizio ampiamente discrezionale, espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza, desumibili, tra l'altro, non da singole voci bensì da una verifica complessiva inerente l'attendibilità e l'affidabilità dell'offerta nel suo complesso in funzione della garanzia di una corretta esecuzione dell'appalto; l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto di una valutazione (operata dalla stazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere. Non può ritenersi anomala un'offerta qualora l'impresa concorrente, in sede giudiziale, si sia limitata a dedurre genericamente l'incongruità di alcune voci di costo e degli utili, senza tuttavia suffragare le correlative censure di elementi concreti cui parametrare le singole voci di costo censurate, e senza essere in grado di dimostrare l'incongruità dell'offerta nel suo complesso. *Cons. St., sez. VI, 13 dicembre 2017, n. 5870.*

Il sindacato sulla discrezionalità tecnica dell'amministrazione, come noto, intanto può essere sottoposto al giudice in quanto ne venga dimostrata la abnorme illogicità e irragionevolezza delle scelte, dedotte da parte ricorrente, secondo la pur costante giurisprudenza sull'ar-

gomento: il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni compiute in sede di verifica di anomalia delle offerte è circoscritto ai soli casi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza, in considerazione della discrezionalità che connota dette valutazioni, come tali riservate alla stazione appaltante cui compete il più ampio margine di apprezzamento. *Tar Lazio, Roma, sez. III quater, 3 marzo 2017, n. 3081; conf., Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2017, n. 258.*

La valutazione di congruità dell'offerta tecnica espressa dalla Commissione aggiudicatrice costituisce espressione di discrezionalità tecnica e, dunque, risulta sindacabile entro precisi limiti, quali l'irragionevolezza, l'illogicità o il palese travisamento dei fatti, con conseguente impossibilità da parte del giudice amministrativo di sostituire il proprio giudizio a quello dell'Amministrazione". *Tar Puglia, Bari, sez. III, 5 aprile 2017, n. 340; conf., Tar Lazio, sez. II bis, 22 marzo 2017, n. 3773; Tar Lazio, Roma, sez. II, 26 settembre 2016, n. 9927.*

Nelle gare pubbliche il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni compiute in sede di verifica di anomalia delle offerte deve ritenersi circoscritto ai soli casi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza, in considerazione della discrezionalità che connota dette valutazioni, come tali riservate alla stazione appaltante, cui compete il più ampio margine di apprezzamento dell'interesse pubblico nel caso concreto. Inoltre, il giudizio in questione deve essere complessivo e tenere conto di tutti gli elementi, sia di quelli che militano a favore sia di quelli che militano contro l'attendibilità dell'offerta nel suo insieme, e non con riferimento a ciascuna singola voce di essa, sostanziosamente in un giudizio globale e sintetico sulla serietà o meno dell'offerta del singolo concorrente. Pertanto, la verifica di anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze mirando, invece, ad accertare se l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e se dia o meno affidamento a una corretta esecuzione, per cui può condurre all'esclusione solo quando le inesattezze o i vizi siano tali da sfociare in un giudizio negativo dell'intera offerta e a convincere la stazione appaltante che il concorrente primo in graduatoria non è in grado di adempiere alle obbligazioni che si assumerà a seguito dell'aggiudicazione. *Tar Veneto, sez. I, 7 aprile 2017, n. 343.*

La verifica di congruità di un'offerta sospetta di anomalia non può essere effettuata attraverso un giudizio comparativo che coinvolga altre offerte, perché va condotta con esclusivo riguardo agli elementi costitutivi dell'offerta analizzata ed alla capacità dell'impresa - tenuto conto della propria organizzazione aziendale e, se del caso, della comprovata esistenza di particolari condizioni favorevoli esterne - di eseguire le prestazioni contrattuali al prezzo proposto; è, infatti, ben possibile che un ribasso sostenibile per un concorrente non lo sia per un altro, per cui il raffronto fra offerte differenti non è indicativo al fine di dimostrare la congruità di una di esse. *Tar Sardegna, sez. I, 26 novembre 2007, n. 2123.*

In tema di verifica dell'anomalia dell'offerta proposta in gare pubbliche il sub-procedimento di giustificazione dell'offerta anomala non è volto a consentire aggiustamenti dell'offerta in itinere ma mira, al contrario, a verificare la serietà di una offerta consapevolmente già formulata ed immutabile. *Cons. St., sez. V, 23 giugno 2016, n. 2811.*

Costituisce orientamento giurisprudenziale uniforme, da cui non sussistono giustificati motivi per qui discostarsi, quello secondo cui il giudizio

sulla congruità ha ad oggetto l'offerta complessivamente considerata e non le singole, parcellizzate, poste economiche che la compongono, rispetto alle modalità d'esecuzione del servizio offerto. Lo scostamento di singole voci, riferito oltretutto a parametri *standards*, è ex se irrilevante, rispetto alla valutazione globale dell'offerta ove assume rilievo le peculiarità del servizio, come programmato dall'impresa, nell'ottica del risparmio dei costi e quindi dell'economicità delle prestazioni contrattuali. Cons. St., sez. V, 20 luglio 2016, n. 3277; conf., Cons. St., sez. V, 22 febbraio 2011 n. 1090; Cons. St., sez. IV, 22 marzo 2013 n. 1633.

In tema di giudizio di anomalia dell'offerta il rinvio operato dall'art. 97, comma 5, lett. a), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 al precedente art. 30, comma 3, implica che, nell'esecuzione degli appalti pubblici, gli operatori economici sono tenuti a rispettare le norme poste a tutela dei diritti sociali, ambientali e del lavoro, essendo preciso obbligo della stazione appaltante chiedere i necessari giustificativi in sede di verifica sull'anomalia dell'offerta; ne consegue il vincolato esito della dovuta esclusione dell'offerta proposta in spregio degli obblighi retributivi minimi, e ciò anche indipendentemente dalla congruità dell'offerta valutata nel suo complesso, in ciò sostanziosamente il *novum* rispetto alla pregressa disciplina. Tar Calabria, Reggio Calabria, 15 dicembre 2016, n. 1315.

5.1. Metodo per la determinazione della soglia di anomalia e meccanismo del "taglio delle ali"

L'art. 97, comma 2, lett. b), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 si interpreta nel senso che la locuzione "offerte ammesse" (al netto del c.d. 'taglio delle ali') da prendere in considerazione ai fini del computo della media aritmetica dei ribassi e la locuzione "concorrenti ammessi" da prendere in considerazione al fine dell'applicazione del fattore di correzione fanno riferimento a platee omogenee di concorrenti; conseguentemente, la somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi (finalizzata alla determinazione del fattore di correzione) deve essere effettuata con riferimento alla platea dei concorrenti ammessi, ma al netto del c.d. 'taglio delle ali'. Cons. St., Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 13; conf. Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2018, n. 435; Cons. St., sez. V, 17 maggio 2018, n. 2959.

Il chiaro tenore letterale dell'art. 97, comma 2, D.Lgs. 50/2016 non ne consenta alcuna interpretazione ermeneutica di tipo sistematico, giacché da esso è possibile ricavare, in modo univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, secondo il principio "*in claris non fit interpretatio*". La disposizione, in particolare richiede che la media dei ribassi percentuali sia calcolata sulla base di "tutte le offerte ammesse", così dovendosi intendere comprese anche quelle fatte oggetto del c.d. "taglio delle ali". Tale concetto è poi ribadito altre due volte nell'ambito della stessa disposizione, allorché si fa riferimento ai "concorrenti ammessi". Tar Veneto, sez. I, 22 febbraio 2018, n. 215.