



DELIBERA N. 167

30 Aprile 2025

Oggetto

Istanze singole di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentate dall'Ing. Carmelo Ciccia, dalla società AB2 Engineering Progettazione e Costruzione Srl e dal Conservatorio Statale di Musica V. Bellini di Caltanissetta – Servizi di architettura e ingegneria relativi al Coordinamento Sicurezza in fase di Esecuzione C.S.E. dei lavori per l'adeguamento antincendio lotto 2 ed interventi di riqualificazione e messa a norma del Conservatorio di Stato V. Bellini di Caltanissetta – Criterio di aggiudicazione: minor prezzo – Importo a base di gara: euro 92.649,25 – CIG: n.d. – S.A.: Conservatorio Statale di Musica V. Bellini di Caltanissetta.

UPREC-PRE-0101-106-2025-S-PREC

Riferimenti normativi

Artt. 41, comma 15-bis, ter e quater, 50, comma 1, lett. b), 54, 71 e 108, comma 2, lett. b) e comma 3 del d.lgs. n. 36/2023

Parole chiave

Servizi di Coordinamento Sicurezza in fase di Esecuzione – Equo compenso – Verifica congruità dell'offerta – Tipologia di gara per l'affidamento – Criterio di aggiudicazione.



Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 30 aprile 2025

DELIBERA

VISTE le istanze acquisite al prot. gen. ANAC n. 0042278 del 18.3.2025 e n. 0043058 del 19.3.2025, con le quali, rispettivamente, l'Ing. Carmelo Ciccia e la società AB2 Engineering Progettazione e Costruzione Srl chiedono parere all'Autorità in ordine alla legittimità della pari esclusione dalla gara in esame, disposta dalla Stazione appaltante in quanto entrambi hanno presentato una offerta economica con un ribasso superiore al 20%, in asserita violazione di quanto previsto dall'art. 41, comma 15-quater del Codice;

CONSIDERATO, quindi, che entrambi i soggetti istanti pongono all'Autorità il seguente quesito: *«se l'applicazione della normativa sull'equo compenso, nelle gare di importo inferiore a 140.000 euro, comporti l'automatica esclusione delle offerte superiori al 20%»;*

CONSIDERATO che la Stazione appaltante, con le memorie controdeduttive, ha contestualmente presentato all'Autorità la richiesta di *«voler formulare un proprio parere sul caso di specie al fine di consentire alla scrivente stazione appaltante di valutare le azioni consequenziali da adottare. Laddove, infatti, non dovessero trovare applicazione le disposizioni sopra indicate [artt. 41, comma 15-bis, ter e quater, 50, comma 1, lett. b) e 71 del d.lgs. n. 36/2023 – n.d.r.] si chiede di voler formulare indicazioni al riguardo al fine di consentire di poter adottare ogni utile provvedimento finalizzato all'adeguamento delle procedure di gara alle vigenti disposizioni di legge [...]. Vorrà altresì esprimersi parere in merito alla possibilità di espletare l'affidamento diretto relativamente alla procedura sospesa all'esito del verbale del Consiglio di Amministrazione del 07.08.2024»;*

RITENUTO che le due istanze presentate dagli operatori economici indicati in oggetto e la richiesta da parte della Stazione appaltante stessa, ancorché formulata in modo irrituale, in ragione della loro stretta connessione ed interdipendenza, se pur sotto profili diversi, possano essere esaminate



congiuntamente, ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 3 del Regolamento di precontenzioso, anche per evidenti ragioni di ordine logico e per economia di motivazione e di trattazione;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 25.03.2025;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

CONSIDERATA tutta la normativa codicistica richiamata dalla Stazione appaltante nelle proprie memorie controdeduttive in materia di equo compenso e di procedure per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura;

CONSIDERATO, da un punto di vista generale, che l'Autorità non rilascia pareri inerenti al merito di determinazioni che rientrano nel campo della discrezionalità amministrativa, quali quelle riguardanti – come nel caso di specie – la decisione in ordine alla più opportuna tipologia di procedura di selezione da utilizzare per l'affidamento dei servizi oggetto dell'appalto in discussione, ovvero sia la scelta tra procedura di gara aperta o affidamento diretto qualora l'importo complessivo stimato del contratto consenta tale opzione;

CONSIDERATO che tuttavia, anche in ragione delle nuove disposizioni codicistiche, al fine di fornire un supporto interpretativo che consenta alla Stazione appaltante di orientarsi consapevolmente tra le diverse opzioni procedurali che la normativa ammette, verranno esaminate le ipotesi prospettate dall'Amministrazione stessa per l'affidamento dei servizi in questione;

RITENUTO che non occorre in questa sede ripercorrere tutte le vicende normative e interpretative riguardanti il tema dell'equo compenso nell'ambito delle gare per l'affidamento di contratti pubblici e che per una sua più approfondita trattazione da parte dell'Autorità sia sufficiente rinviare alla Delibera n. 101 del 28 febbraio 2024 e alla più recente Delibera n. 102 del 19 marzo 2025, le cui considerazioni e conclusioni si intendono qui interamente richiamate;



CONSIDERATO che con il Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 il legislatore ha introdotto, anche in materia di equo compenso, alcuni rilevanti correttivi alla originaria disciplina codicistica di cui all'art. 41 (cfr. commi 15-*bis*, *ter* e *quater*), che possono essere come di seguito sintetizzati:

- i corrispettivi, determinati secondo le modalità di cui al cosiddetto "decreto parametri bis" (D.M. 17/6/2016), sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara, comprensivo dei compensi, nonché degli oneri e delle spese accessori, fissi e variabili;
- le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei predetti contratti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei seguenti criteri: **a)** in relazione al 65 per cento dell'importo da porre a base di gara, l'elemento relativo al prezzo assume la forma di un prezzo fisso (tale specificazione consente di individuare la componente non ribassabile dell'importo complessivo, in coerenza con il principio dell'equo compenso); **b)** per il restante 35 per cento dell'importo da porre a base di gara, le tariffe possono essere oggetto di offerte al ribasso in sede di gara, fermo restando l'obbligo per la stazione appaltante di stabilire un tetto massimo per il punteggio economico, entro il limite del 30 per cento, in modo da valorizzare la componente relativa all'offerta tecnica e dunque, l'elemento qualitativo della prestazione oggetto dell'affidamento;
- all'affidamento dei contratti di servizi di ingegneria e architettura si applicano le disposizioni sulla verifica delle offerte anomale, con l'effetto di consentire l'esclusione automatica dalla procedura competitiva delle proposte non coerenti con i principi dell'equo compenso;
- si prevede, inoltre, che per i contratti dei servizi di ingegneria e di architettura di importo inferiore a **140.000 euro**, oggetto di affidamento diretto, i corrispettivi determinati secondo le modalità previste nel relativo allegato al Codice possono essere ridotti in percentuale non superiore al **20 per cento**;

RILEVATO che al termine di una vicenda amministrativa piuttosto articolata, il cui *iter* procedurale è stato condizionato, nell'ordine, dal diniego da parte del



Consiglio di amministrazione del Conservatorio di procedere con l'affidamento diretto al professionista individuato dal RUP, dopo apposita richiesta di manifestazione di interesse, in base alle disposizioni di cui all'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice, quindi dall'indizione di una procedura aperta ai sensi dell'art. 71 con applicazione del criterio di aggiudicazione del minor prezzo e, infine, dalle contestazioni avanzate dalla Fondazione Inarcassa in ordine all'insufficienza del corrispettivo dell'appalto e, dunque, alla errata modalità di calcolo dei compensi per le voci relative alla Direzione Lavori e al C.S.E., nonché all'asserita volontà di mantenere l'importo della gara al di sotto della soglia di euro 140.000,00 al fine di poter applicare il criterio di aggiudicazione del minor prezzo, oltre che dall'intervenuta entrata in vigore del correttivo al Codice più sopra menzionato, la Stazione appaltante ha infine deciso di revocare la gara precedentemente bandita e indirne una nuova con adeguamento degli importi relativi alle prestazioni di Direzione Lavori e C.S.E. secondo i parametri previsti dalla normativa sull'equo compenso *«applicando per analogia, non avendo ulteriori riferimenti normativi specifici al caso di specie, quella prevista dall'art. 41, comma 15 quater del D.lgs. n. 36/2023»*;

CONSIDERATO che la particolarità del caso in esame consiste nella commistione tra gara a procedura aperta e importo a base d'asta inferiore alla soglia dei 140.000,00 euro e nella conseguente difficoltà di individuare la normativa applicabile in tema di offerte anomale e di equo compenso che apparentemente non contempla tale ipotesi;

RITENUTO, per rispondere già ad uno dei quesiti posti dalla Stazione appaltante, che qualora l'importo dei servizi oggetto di affidamento sia stimato correttamente, ossia in ossequio alle disposizioni normative in materia di compensi/onorari dei professionisti, sul cui calcolo influiscono anche le varie discipline specifiche dei diversi ordini professionali, e risulti inferiore ad euro 140.000,00 non c'è dubbio che potrebbe trovare applicazione l'art. 50, comma 1, lett. b) a tenore del quale le stazioni appaltanti possono procedere con *«affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee*



all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante»;

CONSIDERATO che laddove l'Amministrazione contraente, per motivazioni che rientrano nell'ambito delle proprie determinazioni discrezionali, non censurabili se non per manifesta illogicità, incongruità, sproporzione o palese travisamento dei fatti, decidesse di adottare una procedura diversa, ovvero – come nel caso di specie – una vera e propria gara aperta, in base al noto principio dell'autovincolo [il cui rispetto, giova ribadire per ragioni di completezza espositiva, è confermato anche dal vigente codice dei contratti pubblici che fra i principi fondamentali annovera quello dell'affidamento e della buona fede, per cui occorre tutelare l'affidamento dell'operatore economico sul legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 5 del d.lgs. n. 36 del 2023)] non potrebbe successivamente adottare determinazioni in contrasto con tale decisione, ossia, detto altrimenti, non potrebbe operare indebite commistioni tra le regole che presidiano lo svolgimento delle procedure aperte e quelle che invece regolano le procedure negoziate o gli affidamenti diretti senza alcun tipo di selezione concorsuale;

CONSIDERATO che, conformemente alla Determina a contrarre n. 191 del 01.10.2024, l'Amministrazione ha ritenuto *«di procedere con l'affidamento dei servizi in oggetto mediante procedura aperta in modalità telematica, ai sensi dell'articolo 71 del D.Lgs. 36/2023, con il criterio del prezzo più basso determinato ai sensi dell'articolo 108, del D.Lgs. 36/2023»;*

RITENUTO, sulla base dei principi sopra espressi, che la procedura aperta per l'acquisizione dei servizi in oggetto implica l'applicazione della relativa disciplina normativa, la quale comprende anche l'inevitabile applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della verifica dell'anomalia dell'offerta ai sensi del combinato disposto degli artt. 41, comma 15-bis e comma 15-ter che, nel dettaglio, prevedono che: *«In attuazione degli articoli 1, comma 2, primo periodo, e 8, comma 2, secondo periodo, i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'allegato I.13 sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara per gli affidamenti di cui all'articolo 108, comma 2, lettera b), comprensivo dei compensi, nonché delle spese e degli*



oneri accessori, fissi e variabili. Le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei predetti contratti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei seguenti criteri:

a) per il 65 per cento dell'importo determinato ai sensi del primo periodo, l'elemento relativo al prezzo assume la forma di un prezzo fisso, secondo quanto previsto dall'articolo 108, comma 5;
b) il restante 35 per cento dell'importo da porre a base di gara può essere assoggettato a ribasso in sede di presentazione delle offerte. La stazione appaltante definisce il punteggio relativo all'offerta economica secondo i metodi di calcolo di cui all'articolo 2-bis dell'allegato I.13 e stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico, entro il limite del 30 per cento.

15-ter. Restano ferme le disposizioni in materia di esclusione delle offerte anomale di cui all'articolo 54, comma 1, terzo periodo»;

CONSIDERATO che l'art. 54, comma 1, dopo aver trattato, nei primi due periodi, la deroga alla disciplina relativa alla verifica delle offerte anormalmente basse di cui all'art. 110, prevedendo l'esclusione automatica delle offerte anomale nel caso di affidamento di contratti di appalto di lavori o servizi di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea che non presentino un interesse transfrontaliero e aggiudicati con il criterio del prezzo più basso (sempre che il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque) e aver precisato che tale previsione non si applica agli affidamenti di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), al terzo periodo prevede che *«In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa»;*

RITENUTO che il richiamo al terzo periodo del comma 1 dell'art. 54 deve intendersi come volontà del legislatore di colmare una evidente lacuna in tema di offerte anormalmente basse, che si è aperta a seguito dell'introduzione della nuova disciplina dettata dal comma 15-bis dell'art. 41, a sua volta intesa a superare le difficoltà relative all'interpretazione e applicazione del principio dell'equo compenso nell'ambito delle gare pubbliche per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura;



RITENUTO che neppure il fugace richiamo, contenuto nel Disciplinare di gara, all'art. 108, comma 3, il quale prevede la possibilità di utilizzare il criterio del minor prezzo per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato, può giustificare la scelta della Stazione appaltante di applicare tale criterio di aggiudicazione, stante l'impossibilità di classificare i servizi di ingegneria e architettura e, nella specie, quello del Coordinamento della Sicurezza in fase Esecutiva (CSE), come servizio standardizzato, né tantomeno quale servizio "le cui condizioni sono definite dal mercato", posto che può essere considerato "servizio standardizzato" solo quello che per sua natura, ovvero per la prestazione richiesta dalla stazione appaltante all'affidatario negli atti di gara, non possa essere espletato che in unica modalità, come mera ripetizione di una attività sempre identica a sé stessa che non richiede mai l'elaborazione di soluzioni personalizzate (v., *ex multis*, Cons. St., Sez. V, 24.01.2023, n. 782 e, in particolare, sui servizi di ingegneria e architettura TAR Milano, 26 agosto 2019, n. 1919; TAR Bari, 21 novembre 2020, n. 1482; ANAC parere UPREC-PRE-732-2023-S-PREC DIR del 13 Ottobre 2023);

CONSIDERATO che non è neppure chiaro il motivo per cui sia stata individuata prima una soglia di anomalia (non è dato sapere con quale metodo), che ha comportato l'esclusione di 19 concorrenti su 43 complessivi e successivamente siano stati esclusi altri 17 concorrenti che avevano presentato offerte economiche con ribasso superiore al 20% dell'importo a base di gara secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 15-quater: non si comprende, infatti, innanzitutto sotto un profilo formale, sulla base di quale disposizione normativa la Stazione appaltante abbia deciso di applicare due metodologie di calcolo della soglia di anomalia, nonostante si fosse comunque determinata a rispettare quanto stabilito dal comma 15-quater e poi, sotto un profilo sostanziale, la validità e logicità stessa di tale operazione, atteso che l'applicazione di tale comma avrebbe comunque condotto al medesimo risultato, ovvero a quello di escludere 36 offerte e di ammetterne 7 (tutte, ovviamente, caratterizzate da un ribasso pari o inferiore al 20%);

RITENUTO, sulla base di tutto quanto sopra considerato e per rispondere agli ulteriori quesiti posti dalla Stazione appaltante, che le opzioni normative a sua disposizione ai fini dell'affidamento del servizio in oggetto fossero due:



affidamento diretto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) con applicazione della riduzione del corrispettivo determinato secondo le modalità dell'Allegato I.13 del Codice con possibilità di una riduzione di tale corrispettivo nella misura massima del 20%, oppure gara a procedura aperta ai sensi dell'art. 71, con utilizzazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e applicazione di quanto previsto dall'art. 41, comma 15-bis e ter in ordine, rispettivamente, alla concreta applicazione del principio dell'equo compenso negli appalti pubblici e all'eventuale, ulteriore valutazione dell'anomalia dell'offerta secondo principi e criteri espressamente previsti nella *lex specialis* di gara;

RITENUTO, in ordine alle istanze presentate dall'Ing. Carmelo Ciccia e da AB2 Engineering Progettazione e Costruzione Srl, i quali, come precedentemente detto, chiedono all'Autorità *"se l'applicazione della normativa sull'equo compenso, nelle gare di importo inferiore a 140.000 euro, comporti l'automatica esclusione delle offerte superiori al 20%"*, che la risposta a tale quesito è insita nelle conclusioni che precedono, atteso che da un punto di vista normativo non esiste alcuna "esclusione automatica delle offerte (*rectius* ribassi) superiori al 20%" poiché tale previsione si applica al solo caso di affidamento diretto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice e trattasi dunque della possibilità, riconosciuta dal legislatore all'Amministrazione contraente, di ridurre fino ad un massimo del 20% i corrispettivi per i servizi di ingegneria e architettura determinati secondo le modalità indicate nel Codice stesso; mentre, d'altra parte, la commistione operata dalla Stazione appaltante tra norme disciplinanti procedure diverse, secondo quanto già più sopra illustrato, non consente di esprimersi nel merito riguardo alla legittimità o meno delle operazioni di verifica dell'anomalia dell'offerta condotte dalla Commissione di gara, né, conseguentemente, sulla legittimità delle esclusioni disposte in esito alle stesse, anche perché nella documentazione di gara non risulta alcuna espressa previsione in merito alla modalità di determinazione delle offerte anomale,

Il Consiglio



ritiene, sulla base di tutte le motivazioni che precedono e limitatamente alle questioni esaminate, che l'operato della Stazione appaltante non sia conforme alle disposizioni normative concernenti le procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e alla relativa valutazione di congruità delle offerte ai sensi degli articoli 41, comma 15-bis, ter e quater, 50, comma 1, lett. b), 54, 71 e 108 del d.lgs. n. 36/2023 e che pertanto la gara oggetto di contestazione debba essere annullata in autotutela e dato avvio ad una nuova procedura selettiva in conformità alle indicazioni contenute nel presente parere e alle correlative disposizioni normative richiamate.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1 del Codice, qualora la Stazione appaltante non intendesse conformarsi al parere dovrà comunicare, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che potrà proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 6 maggio 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente