

Verifica di anomalia dell'offerta e costo manodopera: ribassabilità attraverso crediti fiscali in compensazione nel rispetto dei minimi salariali indispensabili

di Caterina Navach

Data di pubblicazione: 2-9-2026

Il costo della manodopera stimato dalla stazione appaltante può essere oggetto di ribasso, purché siano rispettati i trattamenti salariali minimi inderogabili e l'operatore ne dimostri la sostenibilità. In sede di verifica dell'anomalia è ammissibile giustificare la riduzione degli oneri previdenziali e contributivi mediante compensazione con crediti fiscali certi e certificati, trattandosi di risorse utilizzabili per legge a tale specifico fine e non assimilabili a utili generali o disponibilità finanziarie esterne all'offerta. I valori delle tabelle ministeriali costituiscono pertanto parametri di valutazione della congruità e il loro scostamento non determina, di per sé, l'inaffidabilità dell'offerta.

Guida alla lettura

1. Inquadramento generale

La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 25 agosto 2026, n. 6627, si inserisce in un orientamento ormai riconoscibile della giurisprudenza amministrativa sulla **ribassabilità del costo della manodopera e sulla funzione della verifica di anomalia**, ma compie un passaggio ulteriore di particolare interesse: ammette che, **per giustificare un costo del lavoro inferiore a quello stimato dalla stazione appaltante, possano assumere rilievo anche crediti fiscali già maturati e certificati, utilizzabili ex lege in compensazione degli oneri previdenziali e contributivi**. La decisione è significativa perché consente di mettere a fuoco tre piani che nella pratica delle gare rischiano di essere sovrapposti: il costo della manodopera stimato dalla stazione appaltante, i minimi salariali inderogabili e il costo effettivamente sostenibile dall'operatore economico in ragione della propria organizzazione. Solo il secondo costituisce un limite assolutamente invalicabile; il primo rappresenta invece un parametro rispetto al quale un eventuale scostamento deve essere spiegato e verificato.

2. La vicenda: un'offerta prima classificata, poi esclusa per il costo della manodopera

La controversia nasce dalla gara per l'affidamento del servizio di gestione dell'asilo nido comunale del Comune di Itri. La cooperativa Raggio di Sole aveva presentato l'offerta risultata migliore e la commissione ne aveva proposto l'aggiudicazione. Nel successivo procedimento di verifica dell'anomalia, tuttavia, il RUP aveva rilevato che il costo della manodopera indicato dall'impresa era inferiore ai 596.539,90 euro stimati dalla documentazione di gara. La ragione dello scostamento era peculiare. Per ausiliari, educatori e coordinatori l'impresa aveva sostanzialmente azzerato la voce relativa agli oneri previdenziali e assicurativi, sostenendo di

poterli assolvere attraverso la compensazione con crediti fiscali pregressi. La stazione appaltante aveva ritenuto inammissibile tale giustificazione, qualificando quei crediti come elementi “esterni” all’offerta e concludendo che il costo del lavoro fosse inferiore ai minimi inderogabili.

Il TAR aveva confermato l’esclusione. Il ragionamento del primo giudice muoveva da un principio in sé corretto: **nella verifica di anomalia una voce in perdita può essere compensata da altre componenti, ma la compensazione deve provenire dall’interno della stessa offerta, non dalla generale capacità economico-finanziaria dell’impresa.** Nel caso concreto il ricorso ai crediti fiscali era stato invece considerato esterno e, inoltre, aleatorio. È precisamente questa qualificazione che il Consiglio di Stato non condivide.

3. La verifica di anomalia non è una verifica aritmetica delle singole voci

Il primo principio richiamato dalla sentenza è consolidato: **il giudizio sull’anomalia deve riguardare l’affidabilità complessiva e globale dell’offerta, non trasformarsi in un controllo atomistico delle singole componenti economiche.** La Sezione richiama espressamente *Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2021, n. 2437*, secondo cui il **procedimento serve ad accertare la serietà dell’offerta e l’effettiva capacità dell’impresa di eseguire correttamente il contratto alle condizioni proposte.** La **valutazione** deve quindi essere **globale e sintetica** e non può ridursi a una sorta di “caccia all’errore” nelle singole voci. Da questo principio deriva la possibilità di operare compensazioni interne all’offerta: una voce in perdita può essere controbilanciata, per esempio, da una riduzione giustificata di altri costi, da accantonamenti per spese generali o dall’utile previsto per quello specifico contratto. La sentenza n. 6627/2026 riprende espressamente tale impostazione.

4. Il limite delle compensazioni: il precedente n. 6652/2023

Su questo punto assume particolare importanza *Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2023, n. 6652*, anch’essa espressamente richiamata dalla sentenza in commento. In quella controversia l’impresa sosteneva di poter assorbire una perdita derivante dall’aumento del costo del lavoro facendo ricorso all’utile complessivo aziendale. Il Consiglio di Stato lo esclude: **le compensazioni devono essere generate dall’offerta e non possono derivare dall’utile generale dell’impresa o dalla complessiva solidità finanziaria della società o del gruppo.**

La *ratio* è concorrenziale. Consentire a un operatore di presentare un’offerta strutturalmente in perdita confidando semplicemente nella propria forza patrimoniale significherebbe avvantaggiare le imprese finanziariamente più solide e permettere, almeno potenzialmente, offerte predatorie capaci di marginalizzare gli altri concorrenti.

La n. 6627/2026 non abbandona questo principio. Al contrario, lo conferma e lo utilizza per spiegare perché il caso dei crediti fiscali sia diverso. Il passaggio è decisivo: **il credito fiscale compensabile non viene considerato equivalente all’utile generale dell’impresa. È una posizione giuridica già esistente, certificata e destinata dalla legge alla compensazione di specifici debiti tributari, previdenziali e contributivi.**

La nuova sentenza, dunque, **non amplia indiscriminatamente il concetto di compensazione ammissibile**: distingue una risorsa finanziaria generale da un credito che l'ordinamento consente specificamente di utilizzare per estinguere proprio quella tipologia di costo.

5. Il nodo dell'art. 41, comma 14: "scorporo" non significa intangibilità

Il secondo grande tema riguarda l'interpretazione dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023. La norma dispone che i costi della manodopera e della sicurezza siano scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, ma contemporaneamente fa salva la possibilità dell'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

Il Consiglio di Stato **respinge quindi una lettura meramente letterale dello "scorporo" che conduca a trasformare il costo della manodopera stimato dall'amministrazione in un importo assolutamente intangibile**.

Su questo punto la n. 6627/2026 si colloca espressamente sulla linea di Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2023, n. 5665. Il precedente è particolarmente importante. La n. 5665/2023, pur relativa al precedente Codice, aveva affermato che una clausola della *lex specialis* recante un divieto indiscriminato di ribasso dei costi della manodopera contrasta con la disciplina dell'anomalia e con il principio di libera concorrenza. Aveva soprattutto distinto il costo teorico medio utilizzato dall'amministrazione per determinare il valore dell'appalto dal costo effettivo che ciascun concorrente deve indicare nella propria offerta. Già in quella pronuncia il Consiglio di Stato aveva utilizzato l'allora nuovo art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/2023 come argomento interpretativo, osservando che anche il nuovo Codice mantiene la possibilità di dimostrare che il ribasso incidente sulla manodopera deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

La n. 6627/2026 porta quindi a maturazione un'impostazione già delineata nel 2023.

6. Un precedente ancora più vicino: Cons. Stato n. 3611/2025

Ancora più direttamente pertinente è Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2025, n. 3611, che affronta espressamente il problema nell'ambito del d.lgs. n. 36/2023. La pronuncia ricava dagli artt. 41, 91, 108 e 110 del Codice che l'operatore può dichiarare nell'offerta un costo della manodopera inferiore a quello fissato dalla stazione appaltante, fermo il rispetto dei limiti inderogabili e l'onere di giustificare adeguatamente lo scostamento.

Il ragionamento è sostanzialmente quello ripreso dalla sentenza n. 6627: **se l'art. 108, comma 9, impone al concorrente di indicare i propri costi della manodopera e se l'art. 110 disciplina proprio il controllo su tali costi, non avrebbe senso considerarli necessariamente coincidenti con quelli preventivamente stimati dalla stazione appaltante**.

La n. 3611/2025 aggiunge tuttavia un limite molto importante: **una cosa è indicare fin dall'offerta un costo inferiore e poi giustificarlo; altra cosa è dichiarare un determinato**

costo nell'offerta e modificarlo successivamente durante il procedimento di anomalia. Quest'ultima operazione può integrare un'inammissibile modifica postuma di un elemento essenziale dell'offerta. Questo precedente permette quindi di definire meglio il principio della n. 6627/2026: è consentito giustificare il costo della manodopera dichiarato nell'offerta; non è consentito utilizzare le giustificazioni per riscrivere *ex post* l'offerta economica.

7. La vera soglia invalicabile: i trattamenti salariali minimi inderogabili

La **distinzione** centrale della pronuncia è quella **tra costo complessivo della manodopera e trattamenti salariali minimi inderogabili**.

L'art. 110 del Codice vieta di ammettere giustificazioni rispetto ai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge. È questo il nucleo di tutela che non può essere sacrificato in nome della libertà organizzativa dell'impresa. Ma non tutte le componenti delle tabelle ministeriali hanno natura di minimo salariale inderogabile.

La n. 6627/2026 lo afferma in modo molto chiaro: possono formare oggetto delle giustificazioni anche componenti del costo della manodopera previste nelle tabelle ministeriali quando siano estranee ai minimi salariali retributivi e ai trattamenti inderogabili. Ed è esattamente ciò che accade nel caso esaminato: lo scostamento riguarda gli oneri previdenziali e contributivi, non la retribuzione minima dovuta ai lavoratori.

8. Le tabelle ministeriali sono parametri di congruità, non tariffe inderogabili

Anche questo passaggio si colloca in una linea giurisprudenziale precedente e consolidata.

La sentenza richiama *Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 2019, n. 5353* e *sez. III, 9 giugno 2020, n. 3694* per ricordare che **i valori delle tabelle ministeriali sul costo del lavoro costituiscono un parametro di valutazione della congruità, non una soglia automaticamente espulsiva**. Il principio trova **conferma nelle fonti giurisprudenziali consultate**: lo scostamento dalle tabelle non basta, da solo, a rendere anomala l'offerta; occorre che esso sia significativo e soprattutto ingiustificato, in misura tale da compromettere l'affidabilità complessiva della proposta.

Questa distinzione è fondamentale sul piano operativo. Le tabelle forniscono alla stazione appaltante un indice per individuare situazioni che richiedono approfondimento; non sostituiscono il giudizio concreto sull'effettiva sostenibilità dell'offerta. La n. 6627/2026, quindi, non introduce *ex novo* la derogabilità dei valori tabellari: applica un principio già consolidato alla particolare ipotesi in cui lo scostamento sia spiegato attraverso la compensazione di oneri contributivi con crediti fiscali.

9. La novità specifica della sentenza: i crediti fiscali

È qui che la pronuncia offre il contributo più interessante.

La cooperativa aveva documentato un credito IVA di circa 7 milioni di euro, certificato dall'Agenzia delle entrate. Il Consiglio di Stato osserva che **tali crediti possono essere utilizzati, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241/1997, esclusivamente secondo le modalità previste dalla legge per compensare determinati debiti fiscali, previdenziali e contributivi**. Non costituiscono quindi una generica disponibilità finanziaria che l'impresa decide discrezionalmente di riversare sulla commessa.

Questo consente al Collegio di distinguere il caso dal precedente n. 6652/2023. Lì l'impresa voleva utilizzare l'utile generale aziendale per sostenere una commessa in perdita: operazione vietata perché potenzialmente anticoncorrenziale. Qui, invece, il credito fiscale produce direttamente, secondo un meccanismo previsto dalla legge, l'effetto di neutralizzare un debito contributivo.

La compensazione non serve pertanto a “finanziare” una perdita. Serve a dimostrare che quel determinato onere ha per quell'impresa un'incidenza economico-finanziaria concretamente diversa da quella assunta nella stima tabellare. Per questo, secondo il Consiglio di Stato, non ricorre neppure la paventata violazione della *par condicio*: l'impresa utilizza una condizione economico-organizzativa propria, purché reale, documentata e giuridicamente utilizzabile.

10. La continuità dell'orientamento giurisprudenziale

Letti insieme, i precedenti verificati consentono di ricostruire una linea abbastanza netta.

Cons. Stato n. 2437/2021 pone il principio generale: **l'anomalia va valutata globalmente, avendo riguardo all'effettiva sostenibilità dell'offerta.**

Cons. Stato n. 5665/2023 distingue il costo teorico stimato dall'amministrazione dal costo effettivo dell'operatore e nega che possa imporsi indiscriminatamente l'intangibilità della manodopera.

Cons. Stato n. 6652/2023 stabilisce il limite: **la sostenibilità della commessa non può essere artificiosamente ottenuta mediante l'utile generale dell'impresa o la solidità del gruppo; le compensazioni devono essere coerenti con l'economia dell'offerta.**

Cons. Stato n. 3611/2025 applica direttamente il nuovo Codice e conferma che il costo della manodopera stimato dalla stazione appaltante può essere inferiore nell'offerta dell'operatore, purché lo scostamento sia giustificabile; nello stesso tempo ribadisce che la verifica di anomalia non può diventare occasione per modificare *ex post* un costo diverso già dichiarato in offerta.

Infine, **Cons. Stato n. 6627/2026** applica questi principi alla compensazione fiscale e riconosce che il credito fiscale certo e certificato, legalmente utilizzabile per estinguere debiti contributivi, non è assimilabile alla generica capacità finanziaria esterna dell'impresa.

Si tratta quindi più di un'**evoluzione coerente** che di una rottura con i precedenti.

11. La portata pratica per le stazioni appaltanti

Dal punto di vista operativo, la decisione impone particolare cautela nella verifica di anomalia.

La stazione appaltante non può ragionare secondo l'automatismo:

costo dichiarato < costo tabellare = offerta illegittima.

Deve invece **chiedersi quale componente determini lo scostamento, se essa appartenga o meno ai trattamenti salariali inderogabili, quale sia la giustificazione fornita dall'impresa e se tale giustificazione sia oggettivamente verificabile.**

Un conto è ridurre la retribuzione al di sotto dei minimi inderogabili: qui non esiste spazio per giustificazioni. Un altro è dimostrare che determinate componenti ulteriori del costo del lavoro risultano inferiori per effetto dell'organizzazione aziendale o di strumenti giuridicamente utilizzabili: in questo caso deve essere svolta una vera valutazione di congruità.

E un altro ancora è tentare di coprire una perdita strutturale della commessa mediante la forza finanziaria generale dell'impresa: la n. 6652/2023 continua a escluderlo.

12. Attenzione: la pronuncia non autorizza una generale “compensazione esterna”

È probabilmente questo il punto sul quale la sentenza deve essere letta con maggiore precisione. **Non sembra corretto ricavarne il principio secondo cui, d'ora in avanti, qualsiasi risorsa esterna all'offerta possa essere utilizzata per superare la verifica di anomalia.**

Il Consiglio di Stato insiste sulle caratteristiche specifiche dei crediti esaminati: sono **crediti esistenti, certificati e utilizzabili in compensazione proprio di debiti fiscali, previdenziali e contributivi in forza della disciplina legislativa.**

Rimane quindi **ferma la regola per cui non è possibile rendere apparentemente sostenibile una commessa strutturalmente in perdita attingendo indiscriminatamente a risorse generali dell'impresa.**

La **distinzione non è tanto tra risorsa “interna” ed “esterna” in senso meramente contabile, quanto tra un elemento che incide realmente e legittimamente sul costo sostenuto per la voce oggetto di giustificazione e una generica disponibilità finanziaria utilizzata per assorbire una perdita.**

13. L'effetto dell'annullamento: niente nuova verifica di anomalia

Anche il dispositivo presenta un profilo interessante. Una volta ritenuta legittima la giustificazione fondata sui crediti fiscali, il Consiglio di Stato annulla l'esclusione della

cooperativa e, per illegittimità derivata, anche l'aggiudicazione disposta a favore della controinteressata.

Ma soprattutto precisa che **non occorre rinnovare il procedimento di verifica dell'anomalia**: la verifica era già stata effettuata e l'esclusione era derivata dalla valutazione giuridicamente errata della giustificazione fornita dall'impresa. Eliminata l'esclusione, la cooperativa torna quindi nella posizione di migliore offerente e ha diritto all'aggiudicazione, fatta salva la verifica dei requisiti prevista dall'art. 17, comma 5, del Codice.

14. La chiave di lettura della decisione

La n. 6627/2026 può essere letta, in definitiva, come un **ulteriore tassello nel progressivo superamento dell'idea secondo cui la tutela del lavoro negli appalti debba necessariamente tradursi nella cristallizzazione del costo della manodopera stimato dalla stazione appaltante**.

La tutela inderogabile riguarda innanzitutto il lavoratore e il suo trattamento minimo; non impone che ogni impresa debba necessariamente sostenere il medesimo costo complessivo.

Il nuovo Codice **lascia spazio alle differenze organizzative ed economiche tra operatori, purché siano reali, documentate e compatibili con le norme di tutela del lavoro**. È proprio questa possibilità che mantiene una funzione effettiva alla concorrenza anche sulle componenti organizzative dell'offerta. La verifica di anomalia diviene quindi il luogo nel quale la stazione appaltante deve distinguere tra efficienza e *dumping*, tra minor costo effettivamente dimostrabile e artificiosa copertura di una perdita, tra scostamento dai valori tabellari e violazione dei minimi inderogabili.

In questa prospettiva, il principio della sentenza è più preciso della semplice affermazione secondo cui "il costo della manodopera è ribassabile": **il costo stimato dalla stazione appaltante non costituisce una soglia assolutamente intangibile; il concorrente può discostarsene quando dimostri, con elementi concreti e verificabili, che il proprio costo effettivo è inferiore, purché non vengano intaccati i trattamenti salariali inderogabili e l'offerta rimanga complessivamente seria e sostenibile**.

La peculiarità della n. 6627/2026 consiste nell'aver riconosciuto, entro questi limiti, che anche la disponibilità di crediti fiscali certi e certificati, legalmente destinabili alla compensazione di oneri previdenziali e contributivi, può concorrere a dimostrare la sostenibilità del minor costo dichiarato. Non si tratta di consentire all'impresa economicamente più forte di "sovvenzionare" un'offerta in perdita, ma di riconoscere un costo effettivo diverso quando la sua minore incidenza deriva da un meccanismo previsto dall'ordinamento.

È questo il punto che raccorda la pronuncia sia con la tutela della concorrenza sia con quella del lavoro: non uniformità artificiale dei costi, ma verifica sostanziale della loro attendibilità, fermo il limite invalicabile dei diritti retributivi inderogabili dei lavoratori.

Pubblicato il 25/08/2026

N. 06627/2026REG.PROV.COLL.

N. 03141/2026 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3141 del 2026, proposto da

Raggio di Sole Società Cooperativa Onlus, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B5DB8F9243,

rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio eletto presso

il suo studio in Napoli, via Toledo 323;

contro

Cuc – Centrale Unica di Committenza Provincia di Latina, non costituito in giudizio;

Comune di Itri, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso

dall'avvocato Mirko Di Biase, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

Provincia di Latina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Claudia Di Troia, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Leonardo Società Cooperativa Sociale, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Herbert

Simone e Chiara Tozzoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina (Sezione Prima), 11 aprile 2026, n. 394, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Leonardo Società Cooperativa Sociale, del Comune di Itri e della Provincia di Latina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2026 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Luca Tozzi e Paolo De Persis in sostituzione dell'avv. Claudia Di Troia, Mirko Di Biase e Herbert Simone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con l'appello in trattazione, la Società Cooperativa Onlus *Raggio di*

Sole chiede la riforma della sentenza 11 aprile 2026, n. 394, con la quale il

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina,

ha respinto il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'odierna

appellante per l'annullamento del provvedimento di esclusione della

medesima società dalla procedura di gara e del provvedimento di

aggiudicazione a terzi del servizio di gestione dell'asilo nido comunale del

Comune di ITRI.

1.1. - Come si desume dalla sentenza, all'esito delle operazioni di gara

l'offerta di *Raggio di Sole* è stata individuata come la migliore e la

commissione di gara ha proposto l'aggiudicazione in suo favore. Peraltro,

svolta la verifica dell'anomalia dell'offerta, il RUP ha proposto alla

commissione aggiudicatrice l'esclusione di Raggio di Sole dalla procedura

di gara. In particolare, secondo l'atto di esclusione, l'offerta economica

presentava una stima dei costi della manodopera inferiore a quella prevista

nella documentazione di gara (pari ad euro 596.539,90).

A seguito dei chiarimenti richiesti dal RUP, la stazione appaltante ha rilevato come l'offerente, in relazione al trattamento retributivo di ausiliari, educatori e coordinatori, avrebbe azzerato la voce "oneri previdenziali e assicurativi" adducendo che i relativi oneri sarebbero interamente coperti con crediti fiscali esterni. Il costo del lavoro così imputato all'appalto sarebbe risultato, quindi, inferiore ai minimi salariali inderogabili. Conseguentemente, il RUP ha ritenuto inammissibili le giustificazioni prodotte in quanto

«fondate su crediti esterni (crediti fiscali pregressi) non

collegati all'offerta [...] in violazione dell'art. 41, comma 13, e dell'art. 110,

comma 5, lettera d), del d.lgs. 36/2023, secondo cui l'offerta deve essere

esclusa qualora sia inferiore ai minimi tabellari».

1.2. - Con la sentenza appellata il Tribunale amministrativo ha respinto le censure dedotte dalla cooperativa ricorrente, osservando in specie che la valutazione di affidabilità dell'offerta può essere effettuata anche mediante compensazioni tra voci dell'offerta, come nel caso in cui le voci in perdita trovino compensazione in altri elementi della stessa offerta, purché si tratti di compensazioni generate all'interno dell'offerta. Inoltre, il contenuto dell'offerta presentata dalla cooperativa Raggio di Sole sarebbe incerto perché condizionato dall'aleatorietà di una futura procedura di compensazione e, dunque, lesiva del principio della

par condicio tra gli

operatori economici che deve necessariamente conformare tutte le

procedure di gara.

Dal rigetto dell'impugnazione dell'esclusione il primo giudice ha fatto derivare l'inammissibilità dei motivi aggiunti proposti avverso l'aggiudicazione in favore di Leonardo Cooperativa Sociale e contro la sua mancata esclusione.

2. - La cooperativa

Raggio di Sole, rimasta soccombente, ha proposto

appello reiterando i motivi del ricorso di primo grado e dei motivi aggiunti, in

chiave critica della sentenza di cui chiede la riforma.

3. - Resiste in giudizio la Provincia di Latina, eccependo preliminarmente l'inammissibilità dell'appello per la violazione del dovere di specificità dei motivi imposto dall'art. 101 c.p.a., poiché l'atto di gravame si limiterebbe a riprodurre pedissequamente le medesime doglianze già formulate nel giudizio di primo grado, senza formulare specifiche critiche alle argomentazioni poste a fondamento della sentenza impugnata. Nel merito conclude per il rigetto.

Alle medesime conclusioni giungono il Comune di Itri e la controinteressata Leonardo Cooperativa Sociale.

4. - All'udienza del 25 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. - L'eccezione di inammissibilità dell'appello, sollevata dalle appellate, va respinta sia perché dalla complessiva considerazione del contenuto del

gravame si desume la contestazione dell'intero apparato motivazionale della sentenza di primo grado, sia perché in diverse parti dell'appello le critiche alla sentenza sono svolte in maniera puntuale e specifica (cfr. pp. 7-8 dell'atto di appello; o anche alla p. 14 del medesimo atto).

6. - Passando all'esame dei motivi dell'appello, con il primo (allegando la violazione dell'art. 110 del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, in materia di verifica dell'anomalia dell'offerta e dell'art. 3 e ss. del d.lgs. n. 33 del 2025, in materia di compensazione tra crediti fiscali e contributi INPS), l'appellante censura la sentenza per aver ritenuto inammissibile la compensazione tra i crediti IVA vantati dalla società cooperativa e gli oneri contributivi e assistenziali a carico del datore di lavoro per le retribuzioni dei dipendenti impiegati nell'appalto. In particolare sottolinea come sia stata prodotta in giudizio la certificazione dell'Agenzia

delle entrate che attesta che *Raggio di Sole* vanta un credito di imposta a

titolo di IVA pari a circa 7.000.000,00 di euro, non contestato dalla stazione

appaltante né sotto il profilo dell'esistenza né in relazione alla certificazione

dell'Agenzia delle entrate. Per cui, ad avviso dell'appellante, detta

attestazione, nonché la riconosciuta possibilità normativa e

giurisprudenziale di utilizzare legittimamente il credito IVA al fine di poter

abbattere alcune voci contributive e previdenziali relative al pagamento

delle retribuzioni ai dipendenti, dovrebbero escludere l'aleatorietà dei

crediti della ricorrente, nonché qualsiasi incertezza sul contenuto

dell'offerta.

7. - Con il secondo motivo, l'appellante ripropone il secondo motivo del ricorso introduttivo, non esaminato dal primo giudice, con cui la società ha dedotto l'illegittimità del provvedimento di esclusione per la violazione dell'art. 23 del disciplinare di gara in materia di procedimento per la verifica

dell'anomalia delle offerte (secondo cui «*Il RUP richiede al concorrente la*

presentazione delle spiegazioni, se del caso, indicando le componenti

specifiche dell'offerta ritenute anomale. A tal fine, assegna un termine non

superiore a quindici giorni dal ricevimento della richiesta. Il RUP, esaminate

le spiegazioni fornite dall'offerente, ove le ritenga non sufficienti ad

escludere l'anomalia, può chiedere, anche mediante audizione orale,

ulteriori chiarimenti, assegnando un termine perentorio per il riscontro. Il

RUP esclude le offerte che, in base all'esame degli elementi forniti con le

spiegazioni risultino, nel complesso, inaffidabili»). La norma prevederebbe

solo un termine massimo per la presentazione delle spiegazioni (non

superiore a 15 giorni), mentre nel caso di specie il RUP, con la nota del 13

agosto 2025, ha richiesto di fornire i chiarimenti entro il 19 agosto 2025.

8. - Con il terzo motivo, l'appellante censura la sentenza perché erroneamente non avrebbe interpretato gli atti di gara alla luce dei principi di risultato e fiducia (artt. 1 e 2 del Codice dei contratti pubblici).

9. – I motivi sopra riassunti possono essere esaminati congiuntamente, stante la loro stretta connessione.

Le censure sono fondate.

9.1. - In linea generale, la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato è concorde nell'affermare che il giudizio conclusivo sulle offerte anormalmente basse deve essere effettuato all'esito di una valutazione complessiva e globale della sostenibilità economica dell'offerta (per tutte si veda Consiglio di Stato, sez. V, 22 marzo 2021, n. 2437); e in tale prospettiva le voci in perdita possono trovare compensazione in altri

elementi della stessa offerta (derivanti, per esempio, dalla giustificata diminuzione di altre voci di costo o dalla copertura data da accantonamenti per “spese generali” o anche dall’utile previsto dall’impresa per l’esecuzione del contratto del cui affidamento si tratta). Devono essere compensazioni generate all’interno dell’offerta; non quindi facendo ricorso all’utile generale di impresa o all’utile complessivo risultante dal bilancio della società, perché questo comporterebbe una evidente violazione della concorrenza tra gli operatori economici e consentirebbe di presentare offerte in perdita confidando nella solidità finanziaria del gruppo o della società offerente (in tal senso anche Consiglio di Stato, sez. V, 7 luglio 2023, n. 6652).

Sempre nell’ambito del sub-procedimento di verifica dell’affidabilità dell’offerta non è tuttavia esclusa la possibilità per l’operatore economico di assoggettare a ribasso anche il costo della manodopera, determinato dalla stazione appaltante secondo l’art. 41, commi 13 e 14, del Codice dei contratti pubblici. La norma codicistica, in ossequio al criterio direttivo di cui

all’art. 1, comma 2, lett. t), della legge 21giugno 2022, n. 78 («[prevedere] in

ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre

scorporati dagli importi assoggettati a ribasso»), innovando rispetto a

quanto previsto dall'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50 del 2016 (che

escludeva dall'importo soggetto a ribasso i soli costi della sicurezza), ha

ripreso quasi testualmente il contenuto del principio della delega («*I costi*

della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo

assoggettato al ribasso»), ma prevedendo nel contempo «la possibilità per

l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo

dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale» (art. 41,

comma 14, terzo periodo). È stato rilevato, sin dalle prime decisioni (si veda

Consiglio di Stato, sez. V, 9 giugno 2023, n. 5665, anche se riferita a

fattispecie regolata dal codice del 2016, nonché sez. V, 29 aprile 2026, n.

3611), come il riferimento alla possibilità di un ribasso motivato da una più

efficiente organizzazione aziendale costituisca il necessario

contemperamento con il principio costituzionale della libertà di iniziativa

economica privata (art. 41 Cost.). In realtà, che tale contemperamento sia

alla base del mantenimento della possibilità di incidere, al ribasso, sui costi

della manodopera stimati dalla stazione appaltante si ricava non solo e non

tanto dalla norma di cui al terzo periodo del citato art. 41, comma 14,

quanto da una più ampia interpretazione sistematica che coinvolge l'art.

91, comma 5, secondo periodo («*Nelle offerte l'operatore economico*

dichiara alla stazione appaltante il prezzo, i costi del personale e quelli

aziendali per la sicurezza [...]») e l'art. 108, comma 9 («Nell'offerta

economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della

manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in

materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle

forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale»),

disposizioni che, imponendo all'operatore economico di dichiarare in

offerta i propri costi della manodopera, non esclude che questi possano

essere inferiori a quelli stimati dalla stazione appaltante negli atti di gara.

Si osservi, inoltre, che l'art. 110, in tema di verifica delle offerte anormalmente basse, nella parte in cui (ribadendo analoghe disposizioni

del codice del 2016) esclude le giustificazioni «*in relazione a trattamenti*

salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla

legge» (comma 4, lett. a)), consente comunque di presentare spiegazioni

nell'ipotesi in cui l'offerente abbia dichiarato un costo per il

personale *«inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite*

tabelle di cui all'articolo 41, comma 13» (comma 5, lett. d)). Attraverso tale

lettura sistematica e costituzionalmente orientata si giustifica la conclusione

secondo la quale il costo della manodopera (differentemente dai costi della

sicurezza) è assoggettabile a ribasso (conclusione che contribuisce anche

a chiarire l'effettivo contenuto normativo attribuibile al terzo periodo

dell'art. 41, comma 14 cit., nel senso che l'appello a una «*più efficiente*

organizzazione aziendale» potrà costituire, per l'offerente, la base per

giustificare il discostamento dal costo della manodopera indicato nel bando

di gara, nei limiti normativi sopra rammentati).

Ne deriva come conseguenza che gli elementi in base ai quali l'offerente può articolare le giustificazioni dell'offerta sospettata di essere anormalmente bassa non sono solo quelli di cui all'art. 110, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, ma anche i costi della manodopera quando

riguardano le voci delle tabelle ministeriali estranee ai «*minimi salariali*

retributivi» o ai «trattamenti salariali inderogabili stabiliti dalla legge o da

fonti autorizzate dalla legge».

9.2. - Nel caso di specie, la riduzione del costo complessivo della manodopera stimato dalla stazione appaltante ha riguardato gli oneri previdenziali e contributivi incidenti sui trattamenti retributivi dei dipendenti impiegati nell'esecuzione del servizio, operato utilizzando in compensazione crediti fiscali maturati dalla cooperativa (il cui esatto ammontare risulta certificato dall'Agenzia delle entrate, come da documentazione in atti). Si tratta di crediti che possono essere utilizzati solo in compensazione di debiti tributari fiscali, previdenziali e contributivi, secondo le norme (in specie secondo la disciplina dell'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997), e che pertanto non costituiscono risorse che provengono dall'impiego di utili generali dell'impresa o di disponibilità straordinarie della società o del gruppo societario in cui questa sia inserita (risorse che, invece, costituiscono mezzi finanziari straordinari idonei a distorcere la concorrenza per il mercato, comportando una evidente violazione della concorrenza tra gli operatori economici e consentirebbe di presentare

offerte in perdita confidando nella solidità finanziaria del gruppo o della società offerente: cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 7 luglio 2023, n. 6652).

9.3. - Si tratta, quindi, di una possibilità (quella della compensazione tra crediti e debiti di natura tributaria o previdenziale) limitata dalla legge solo a ipotesi determinate e tassative, che si riferiscono esclusivamente alla materia tributaria e previdenziale. In questo contesto, perdono rilievo gli argomenti richiamati nella sentenza appellata in ordine alle paventate

conseguenze anticoncorrenziali e alla violazione della *par condicio* tra gli

operatori economici, posto che l'operazione realizzata dalla cooperativa

appellante non è diretta a correggere un'offerta strutturalmente inaffidabile

sotto il profilo economico-finanziario né comporta la violazione dei

«trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti

autorizzate dalla legge» per i dipendenti impiegati nell'esecuzione

dell'appalto, ma si incentra esclusivamente sulle ragioni che giustificano

l'indicazione di un costo della manodopera inferiore a quello stimato dalla

stazione appaltante sulla base delle tabelle ministeriali, secondo gli

orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati (ma anche secondo

orientamenti più risalenti: si può richiamare sul punto anche la

giurisprudenza formatasi sul codice di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, secondo

cui: *«la difformità dalle tabelle ministeriali non è profilo dirimente, in quanto*

in sede di valutazione della non anomalia dell'offerta i valori del costo del

lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali costituiscono un mero parametro di

valutazione della congruità dell'offerta, perciò l'eventuale scostamento

delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle non legittima un giudizio

di anomalia ed occorre, perché possa dubitarsi della congruità, che la

discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, alla luce di una

valutazione globale e sintetica, espressione di un potere tecnico

discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e

macroscopica erroneità od irragionevolezza non renda palese

l'inattendibilità complessiva dell'offerta»: Consiglio di Stato, V, 29 luglio

2019, n. 5353; sez. III, 9 giugno 2020, n. 3694).

La sentenza, pertanto, in accoglimento delle censure dell'appellante fin qui esaminate, va riformata e va accolto il ricorso di primo grado, con il conseguente annullamento del provvedimento di esclusione della Raggio di Sole pronunciato con la determinazione del Comune di Itri dell'11 settembre 2025.

10. – Va annullato, per illegittimità derivata (in accoglimento della corrispondente censura reiterata con l'appello: cfr. pp. 30 ss.), anche il provvedimento di aggiudicazione in favore di Leonardo Cooperativa Sociale (gravato in primo grado anche per vizi propri, non esaminati dal primo giudice a seguito della dichiarata inammissibilità dei predetti motivi per difetto di legittimazione ad agire del concorrente escluso, vizi che, nel presente giudizio, rimangono assorbiti per l'effetto di illegittimità derivata dall'accoglimento dei vizi dedotti nei confronti dell'atto di esclusione e del suo annullamento).

11. -L'appellante ripropone anche le domande di declaratoria di inefficacia del contratto di servizio eventualmente stipulato tra il Comune di Itri e Leonardo Cooperativa sociale e di subentro dell'appellante nel contratto per l'intera durata originariamente prevista dal bando di gara.

Le predette domande sono tuttavia inammissibili, non essendoci agli atti prova dell'intervenuta stipula del contratto tra il Comune e la Leonardo Cooperativa Sociale.

12. - Va precisato, infine, che l'annullamento dell'esclusione non comporta il rinnovo della procedura di verifica dell'anomalia dell'offerta di Raggio di Sole, posto che – come si è ampiamente veduto – la procedura di verifica è già stata svolta dalla stazione appaltante. Ne deriva come conseguenza che – annullata l'esclusione – l'appellante si ritrova nella posizione di migliore offerente, con diritto all'aggiudicazione del contratto (salva la verifica ai sensi dell'art. 17, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, sui requisiti dichiarati dall'aggiudicataria).

13. – La disciplina delle spese giudiziali per il doppio grado segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina (Sezione Prima), 11 aprile 2026, n. 394, accoglie il ricorso di primo grado e i motivi aggiunti e annulla i provvedimenti con essi impugnati.

Dichiara inammissibili le domande di declaratoria di inefficacia del contratto e di subentro.

Condanna la Provincia di Latina, il Comune di Itri e Leonardo Cooperativa Sociale al pagamento in favore dell'appellante delle spese giudiziali per il doppio grado, che liquida in euro 6.000,00 (seimila/00) a carico di ciascuna parte appellata, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2026
con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

~~Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere~~

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere