

La verifica di anomalia dell'offerta: tra corretto esercizio del potere amministrativo e precisione nelle giustificazioni dei privati

di Alessio Potenza

Data di pubblicazione: 14-10-2025

Il citato art. 7, lettera c), prevede espressamente che il responsabile unico del procedimento svolga la verifica sulle offerte anormalmente basse “con l’eventuale supporto della commissione nominata ai sensi dell’art. 93 del codice”. D’altronde, costituiva già principio consolidato sotto il previgente codice dei contratti che in occasione del sub-procedimento relativo all’accertamento dell’anomalia dell’offerta, pur di competenza del responsabile unico del procedimento e non della commissione di gara, non fosse precluso al responsabile del procedimento individuare ulteriori soggetti cui affidare la verifica, soprattutto quando essa comportasse valutazioni tecniche particolarmente complesse, per lo svolgimento delle quali il responsabile unico del procedimento non risultasse professionalmente attrezzato (Consiglio di Stato, V, 11 marzo 2021, n. 2086).

Tanto premesso, occorre osservare che il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento da un lato impone di contenere entro i noti limiti il sindacato giurisdizionale sulla valutazione tecnico-discrezionale della stazione appaltante in ordine all’anomalia dell’offerta, dall’altro non esime il Tribunale dall’operare un controllo effettivo sul rispetto dei minimi salariali inderogabili derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, nonché sulla complessiva coerenza logico-contabile delle giustificazioni addotte dall’operatore economico a copertura dei costi della manodopera e, in generale, a sostegno del contenuto della propria offerta.

In altri termini, se resta preclusa una sovrapposizione della valutazione del giudice sull’apprezzamento tecnico-discrezionale dell’Amministrazione, nondimeno può e deve essere effettuato un sindacato volto ad accertare se la decisione della stazione appaltante risulti o non risulti obiettivamente ragionevole, anche sotto il profilo dell’omessa istruttoria e del difetto di motivazione.

Al riguardo va specificato che in sede di verifica dell’anomalia dell’offerta non è sufficiente per l’operatore economico “spiegare” in via meramente assertiva le ragioni relative alla riduzione dei costi rispetto alle previsioni della lex specialis: il concorrente, infatti, deve fornire giustificazioni specifiche, credibili e soprattutto documentate, idonee a consentire una verifica sulle ragioni poste a fondamento della sostenibilità dell’offerta.

Guida alla lettura

Questa sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) della Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Seconda), pubblicata il 16 settembre 2025, rappresenta un caso emblematico nel diritto degli appalti pubblici italiani, in particolare riguardo alla verifica di anomalia delle offerte (disciplinata dal D.Lgs. n. 36/2023, il nuovo Codice dei Contratti Pubblici).

Si tratta di un ricorso proposto da due cooperative sociali (Esperia 2000 e Sirio) contro il Comune di Siracusa e la controinteressata Noi Società Cooperativa Sociale, per l'annullamento dell'aggiudicazione di un appalto per la gestione di due asili nido comunali (CIG B46DCFFE11). Analizziamola passo per passo, evidenziando i fatti, i profili giuridici e le implicazioni.

1. I Fatti Principali

- **La Procedura di Gara:** il Comune di Siracusa ha indetto una gara per l'affidamento del servizio di gestione a tempo pieno di due asili nido, con un valore stimato significativo (non specificato nei dettagli, ma implicito dal contesto). L'offerta della Noi Coop. è risultata la migliore, ma è stata segnalata come potenzialmente anomala per via di una riduzione dei costi della manodopera rispetto alle previsioni della *lex specialis* (disciplinare e capitolato).
- **Le Contestazioni delle Ricorrenti:** le cooperative Esperia e Sirio, classificate seconde, hanno impugnato l'aggiudicazione (determina n. 1290/2025), la comunicazione di aggiudicazione, il verbale di gara n. 6/2025 (che ha accettato le giustificazioni della Noi) e altri atti correlati. Le principali censure:
 - **verifica di anomalia effettuata dalla commissione di gara invece che dal Responsabile Unico del Procedimento (RUP), in violazione dell'art. 7, lett. c), Allegato I.2 del D.Lgs. 36/2023;**
 - **istruttoria superficiale e motivazione carente:** la stazione appaltante non avrebbe verificato adeguatamente la congruità dei costi della manodopera, inclusi i minimi salariali (tabelle ministeriali), il monte-ore (ridotto di oltre 10.000 ore rispetto alle stime), i tassi di assenteismo e gli standard normativi per i servizi educativi (es. rapporto educatori/bambini, coperture per ferie/malattie);
 - **riduzione dei costi della manodopera usata per "compensare" altre voci,** con conseguente **violazione del principio di intangibilità dell'offerta.**
- **Difese delle Controparti:** Il Comune e la Noi hanno replicato sostenendo la correttezza della procedura, l'ammissibilità di ribassi giustificati da efficienze organizzative, il valore orientativo (non vincolante) delle tabelle ministeriali e l'inammissibilità del ricorso per "*venire contra factum proprium*" (poiché anche le ricorrenti avevano ribassato i costi). La Noi ha anche evidenziato che il servizio era già stato consegnato in via anticipata (determina n. 1441/2025) e svolto senza problemi.

2. La Decisione del TAR

Il Collegio ha **accolto parzialmente il ricorso**, annullando la determina di aggiudicazione (n. 1290/2025), ma dichiarando inammissibile il resto (es. annullamento del contratto o subentro). Ecco i punti chiave della motivazione-

- **Inammissibilità delle Eccezioni Preliminari:**
 - **Respinta l'eccezione di "venire contra factum proprium":** le ricorrenti non contestano il ribasso in sé, ma le modalità specifiche della Noi. Inoltre, un concorrente può denunciare illegittimità altrui senza preclusione, salvo ricorso incidentale (qui assente).
 - **Respinta l'inammissibilità per omessa impugnazione di tutti i capi motivazionali:** il giudizio di anomalia è globale, ma se cade il nucleo centrale (verifica sui costi), l'intero atto è viziato.
- **Sulla Competenza per la Verifica di Anomalia:**
- Il TAR conferma che **la verifica spetta al RUP (art. 7, lett. c), ma con possibile supporto della commissione (art. 93).** Nel caso in esame, la commissione ha "proposto" l'aggiudicazione (verbale n. 6), e il RUP ha sottoscritto l'atto finale, facendone proprie le valutazioni *per relationem*. Questo è legittimo, in linea con la giurisprudenza pregressa (Cons. Stato n. 2086/2021), purché vi sia un'assunzione autonoma di responsabilità.
- Questo è il cuore della sentenza. Il TAR ribadisce che **la verifica di anomalia (art. 110 D.Lgs. 36/2023) richiede non solo "spiegazioni" assertive dall'operatore, ma giustificazioni specifiche, credibili e documentate ("spiegare provando").** La stazione appaltante **deve esprimere un giudizio globale di affidabilità, motivato (anche per relationem), ma sindacabile dal giudice per illogicità, travisamento o carenze istruttorie.**
- Nel caso, le giustificazioni della Noi (efficienze organizzative, tassi di assenteismo da dati aziendali, perizia di parte) non sono state verificate indipendentemente dal Comune. Mancano controlli su:
 - coerenza del monte-ore con gli standard normativi (es. normativa regionale su personale negli asili nido);
 - sostenibilità dei turni e copertura oraria senza comprimere i minimi retributivi;
 - effetti delle "economie" sul livello del servizio (non devono ridurlo).
- Le tabelle ministeriali hanno valore parametrico (non rigido), ma scostamenti richiedono giustificazioni puntuali. Qui, il ribasso sui costi della manodopera appare sottostimato, con vizio assorbente.
- Respinta la censura sulla "compensazione" tra voci: il giudizio è globale, purché non si violino minimi salariali o standard di servizio.
- **Annullamento della sola aggiudicazione, senza annullamento del contratto;**
- **obbligo di riesercizio del potere:** nuova verifica con istruttoria puntuale, motivazione espressa e verifiche documentali;
- (come anticipato) **assenza di dichiarazione di inefficacia del contratto e successivo subentro** (da valutare post-riesercizio);
- spese compensate per la "particolarità della vicenda".
- **Sul Merito: Difetto di Istruttoria e Motivazione:**
- **Effetti della Decisione:**

3. Profili Giuridici e Implicazioni

- **Principi Consolidati:** la sentenza allinea il nuovo Codice (D.Lgs. 36/2023) alla giurisprudenza costante (es. Cons. Stato n. 2086/2021; TAR precedenti). **Enfatizza**

l'onere probatorio sull'operatore (non bastano affermazioni generiche) e il controllo effettivo della PA, per tutelare trasparenza, parità di trattamento e buon andamento (art. 97 Cost.). Ribadisce che il sindacato giurisdizionale è esterno (non sostitutivo), ma effettivo su costi inderogabili (minimi salariali da CCNL).

- **Novità e Critiche:** interessante l'accento su "**spiegare provando**": il TAR critica l'accettazione acritica di perizie unilaterali o dati aziendali non verificati. Questo rafforza la tutela dei lavoratori nei servizi sociali (come asili nido), dove i costi della manodopera sono centrali. Tuttavia, la decisione è "morbida": non esclude del tutto l'offerta della Noi, ma impone un riesame, evitando disruption immediata del servizio (già avviato).
- **Implicazioni Pratiche:**
 - **Per le Stazioni Appaltanti:** **maggiore rigore nelle verifiche di anomalia**, con documentazioni indipendenti (es. confronti con dati storici o simulazioni); devo evitarsi motivazioni formali *per relationem* senza verifiche
 - **Per gli Operatori Economici:** **le giustificazioni devono essere robuste** (listini, preventivi, dati certificati); ribassi aggressivi su manodopera rischiano annullamenti se non provati.
 - **Nel Settore Sociale:** negli appalti per servizi educativi, il rispetto di standard normativi (es. regionali su personale) diventa cruciale, per evitare che "efficienze" mascherino *dumping* sociale.
 - **Tempo e Costi:** il riesercizio potrebbe ritardare l'appalto, con possibili proroghe o nuove gare. La compensazione delle spese evita oneri eccessivi.

In sintesi, questa sentenza è un **monito contro verifiche superficiali nelle gare pubbliche, bilanciando discrezionalità amministrativa e tutela giurisdizionale.**

Publicato il 16/09/2025

N. 02671/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00900/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 900 del 2025, proposto da Società Cooperativa Sociale Esperia 2000 e Sirio Società Cooperativa Sociale, in relazione alla procedura CIG B46DCFFE11, rappresentate e difese dagli avvocati Emanuele Carta, Salvatore Della Corte e Luca Ruggiero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Siracusa, rappresentato e difeso dall'avvocato Susanna Bufardeci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Noi Società Cooperativa Sociale, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Clarizia, Giovanni La Fauci e Giulio Vitellozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a) della determinazione del Comune di Siracusa n. 1290 in data 21 marzo, con cui è stata aggiudicata alla controinteressata la procedura per l'affidamento del servizio di gestione a tempo pieno di due asili nido comunali (CIG B46DCFFE11); b) della comunicazione di aggiudicazione della procedura in data 25 marzo 2025; c) del verbale di gara n. 6 in data 26 febbraio 2025, nella parte in cui sono state accolte le giustificazioni dell'aggiudicataria ed è stata proposta l'aggiudicazione in suo favore; d) ove occorra, degli ulteriori verbali di gara, del disciplinare e del capitolato speciale; e) del contratto d'appalto, ove stipulato, e della determina n. 1441 in data 31 marzo 2025 di consegna anticipata del servizio;

nonché per la declaratoria

di inefficacia del contratto eventualmente stipulato ed il subentro nel rapporto.

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2025 il dott. Daniele Burzichelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con il presente gravame, notificato in data 24 aprile 2025, le ricorrenti, chiedendo anche la dichiarazione di inefficacia del contratto eventualmente stipulato ed il subentro nel rapporto, hanno impugnato: a) la determinazione del Comune di Siracusa n. 1290 in data 21 marzo, con

cui è stata aggiudicata alla controinteressata la procedura per l'affidamento del servizio di gestione a tempo pieno di due asili nido comunali (CIG B46DCFFE11); b) la comunicazione di aggiudicazione della procedura in data 25 marzo 2025; c) il verbale di gara n. 6 in data 26 febbraio 2025, nella parte in cui sono state accolte le giustificazioni dell'aggiudicataria ed è stata proposto l'aggiudicazione in suo favore; d) ove occorra, gli ulteriori verbali di gara, il disciplinare e il capitolato speciale; e) il contratto d'appalto, ove stipulato, e la determina n. 1441 in data 31 marzo 2025 di consegna anticipata del servizio.

Nel ricorso, in sintesi, si rappresenta in fatto e diritto quanto segue: a) la ricorrente ha partecipato alla procedura in questione, riscontrando gravi anomalie nell'offerta dell'aggiudicataria, con particolare riferimento alla congruità economica e al rispetto della normativa sul costo della manodopera; b) la verifica dell'anomalia dell'offerta presentata dalla controinteressata è stata operata dalla commissione di gara e non dall'organo all'uopo deputato, cioè dal responsabile unico del procedimento, con conseguente violazione dell'art. 7, lettera c, dell'allegato I.2 del decreto legislativo n. 36/2023; c) la stazione appaltante non ha comunque effettuato una puntuale istruttoria in merito alle giustificazioni offerte dalla controinteressata, limitandosi ad una valutazione di natura puramente formale, priva di approfondimenti specifici e di un'analisi puntuale delle singole voci di costo, soprattutto per quanto riguarda il rispetto dei minimi salariali previsti dal contratto collettivo e dalle tabelle ministeriali, con conseguente violazione, tra l'altro, dell'art. 41 del decreto legislativo n. 50/2016, nonché dei principi di trasparenza e di parità di trattamento; c) sussiste, altresì, il vizio di difetto di motivazione, in quanto le determinazioni assunte dalla stazione appaltante all'esito della verifica di congruità dell'offerta appaiono carenti, generiche e prive di indicazioni concrete, come analiticamente specificato in ricorso.

Il Comune di Siracusa si è costituito in giudizio e con memoria in data 17 giugno 2025 ha svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) l'operato della commissione e del responsabile unico del procedimento in occasione della verifica di anomalia dell'offerta risulta conforme alla disciplina di gara e alle previsioni del decreto legislativo n. 36/2023, nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento, buon andamento e ragionevolezza; b) è stata espletata un'istruttoria dettagliata, fondata, in particolare, sulle giustificazioni presentate dall'aggiudicataria e sulle risultanze della procedura di gara; c) l'art. 41 del decreto legislativo n. 36/2023 consente il ribasso sul costo della manodopera quando esso è giustificato da elementi oggettivi, come l'efficiente organizzazione del lavoro, la maggiore produttività, l'utilizzo di risorse innovative, etc.; d) le tabelle ministeriali, come è noto, hanno un valore meramente orientativo e non sono, quindi, vincolanti; e) la motivazione della verifica di congruità può essere formulata *per relationem*, con riferimento alle giustificazioni rese dal concorrente, non essendo necessaria una motivazione in dettaglio relativa alle singole voci di costo allorché la valutazione finale risulti positiva e l'offerta appaia complessivamente affidabile; f) la verifica relativa all'anomalia dell'offerta è espressione, invero, di un giudizio globale e sintetico, non richiedendosi una scomposizione matematica di ogni voce e il giudice non può sostituirsi alla stazione appaltante nell'effettuare valutazioni tecniche o di merito; g) deve aggiungersi che anche la ricorrente ha presentato un'offerta con costo della manodopera inferiore rispetto all'importo previsto negli atti di gara.

Con memoria in data 17 giugno 2025 la controinteressata ha svolto difese in larga parte

analoghe a quelle del Comune di Siracusa, precisando, in particolare, quanto segue: a) il Comune di Siracusa ha consegnato il servizio in via anticipata in data 1 aprile 2025 ed esso è stato regolarmente avviato e svolto senza contestazioni da parte dell'Amministrazione; b) il ricorso è inammissibile per il divieto di *venire contra factum proprium*, posto che anche la ricorrente ha presentato un'offerta con costi della manodopera inferiori rispetto a quanto indicato negli atti di gara; c) al riguardo devono anche richiamarsi le affermazioni giurisprudenziali sul divieto di abuso del processo; d) sono, comunque, inammissibili le censure che riguardano le valutazioni di natura tecnico-discrezionale della stazione appaltante in ordine alla verifica di anomalia dell'offerta; e) la ricorrente non ha contestato i singoli criteri di calcolo adottati dalla controinteressata e ritenuti congrui dalla stazione appaltante, né ha censurato tutti i profili a fondamento dell'atto, il quale risulta plurimotivato, emergendo così un ulteriore aspetto di inammissibilità del gravame; f) la ricorrente si è limitata a sollevare rilievi dubitativi e soggettivi sulle modalità di quantificazione dei costi, senza contestare concretamente i parametri e i criteri di calcolo utilizzati dalla controinteressata; g) i calcoli relativi al monte-ore e alle settimane lavorative sono stati effettuati sulla base delle previsioni della *lex specialis* e la determinazione del tasso di assenteismo è stata fondata su concreti dati aziendali, attestati da un consulente del lavoro; h) gli aumenti contrattuali derivanti dal contratto collettivo sono stati considerati e le doglianze in ordine alle altre voci di costo (come i pasti, gli oneri per la sicurezza, la formazione) sono generiche e non provate; i) la normativa regionale relativa ai parametri fissati per il personale è stata, infine, ampiamente rispettata e la relativa censura appare meramente assertiva.

Con memoria in data 20 giugno 2025 la ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha osservato, in particolare, quanto segue: a) l'eccezione di inammissibilità fondata sul divieto di *venire contra factum proprium* è infondata, in quanto nella specie non si contesta la mera riduzione del costo della manodopera, ma la sua sottostima in relazione ai fabbisogni oggettivi del servizio; b) inoltre, le valutazioni tecnico-discrezionali della commissione, come affermato dalla giurisprudenza, possono essere sindacate in sede giurisdizionale qualora emergano illogicità, travisamento dei fatti od errori obiettivi; c) a differenza di quanto sembrano ritenere le controparti, la ricorrente contesta specificamente i criteri di quantificazione dei costi utilizzati dalla controinteressata; d) va anche evidenziato che la verifica di congruità dell'offerta è stata istruita e decisa dalla sola commissione di gara, senza il coinvolgimento del responsabile unico del procedimento; e) la stazione appaltante ha ammesso la riduzione del costo della manodopera al fine di compensare altre voci di costo, in violazione del principio di intangibilità dell'offerta economica; f) risultano oltre 10.000 ore lavorative in meno rispetto alle previsioni della stazione appaltante e tale circostanza non può essere giustificata facendo riferimento a semplici e indimostrate economie organizzative; g) le difese delle controparti appaiono generiche, limitandosi a richiamare principi astratti in materia di discrezionalità amministrativa; h) la perizia tecnica prodotta dall'aggiudicataria appare ininfluyente e sprovvista di valore probatorio, trattandosi di documento unilaterale, inidoneo a colmare gli errori oggettivi che si riscontrano nelle giustificazioni.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio osserva quanto segue.

Appare infondata l'eccezione di inammissibilità del gravame fondata sul divieto di *venire contra factum proprium*, se non altro perché le ricorrenti hanno contestato le modalità con cui la controinteressata è pervenuta alla riduzione delle voci di costo, non il fatto in sé che i costi siano stati ridotti, a prescindere dal rilievo che nulla impedisce ad un concorrente di denunciare un profilo di illegittimità che riguardi la posizione di altro concorrente, salvo dover sopportare, a seguito dell'eventuale presentazione di un ricorso incidentale (nella specie non proposto), le conseguenze del caso nell'ipotesi in cui tale profilo di illegittimità riguardi anche la sua posizione.

Neppure risulta fondata, a giudizio del Tribunale, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione di tutti i capi motivazionali della decisione assunta dalla stazione appaltante, in quanto il provvedimento di aggiudicazione, per quanto sorretto da un complesso di apprezzamenti convergenti, si fonda in modo centrale sull'accettazione delle giustificazioni rese dall'aggiudicataria nell'ambito della verifica di anomalia e se, come dedotto dalla ricorrente, la relativa istruttoria e la motivazione dell'atto risultano insufficienti su profili decisivi dell'offerta (come il fabbisogno orario o il rispetto dei minimi retributivi), viene comunque meno il nucleo portante del giudizio di affidabilità dell'offerta espresso dalla stazione appaltante, con effetto assorbente sulle ulteriori considerazioni accessorie.

Tanto precisato, la Sezione rileva che le ricorrenti hanno lamentato il fatto che la verifica di anomalia sia stata effettuata dalla commissione di gara e non dall'organo all'uopo deputato, cioè dal responsabile unico del procedimento, in violazione dell'art. 7, lettera c), dell'allegato I.2 al decreto legislativo n. 36/2023

Risulta, però, che con verbale n. 6 del 26 febbraio 2025 siano state accolte le giustificazioni della concorrente e sia stata, quindi, "proposta" l'aggiudicazione in favore dell'odierna controinteressata e a ciò hanno fatto seguito la comunicazione di aggiudicazione e la determinazione n. 1290 in data 21 marzo 2025, entrambe sottoscritte anche dal responsabile unico del procedimento.

Il citato art. 7, lettera c), prevede espressamente che il responsabile unico del procedimento svolga la verifica sulle offerte anormalmente basse "con l'eventuale supporto della commissione nominata ai sensi dell'art. 93 del codice".

L'art. 32 del disciplinare stabiliva, poi, che il responsabile unico del procedimento si sarebbe avvalso "dell'ausilio della commissione giudicatrice ai fini della verifica della documentazione amministrativa e dell'anomalia delle offerte" e il successivo art. 35 ("Anomalia dell'offerta") stabiliva che, nel caso in cui la migliore offerta fosse apparsa anormalmente bassa, il responsabile unico del procedimento, "avvalendosi dell'ausilio della commissione giudicatrice", ne avrebbe valutato la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità.

Nel caso di specie il Tribunale ritiene che, attraverso la sottoscrizione del provvedimento di aggiudicazione e della relativa comunicazione, il responsabile unico del procedimento abbia inteso fare proprie *per relationem* le valutazioni espresse dalla commissione in ordine all'anomalia dell'offerta della controinteressata, mediante un'autonoma e riconoscibile assunzione di responsabilità sull'esito della verifica.

D'altronde, costituiva già principio consolidato sotto il previgente codice dei contratti che in occasione del sub-procedimento relativo all'accertamento dell'anomalia dell'offerta, pur di competenza del responsabile unico del procedimento e non della commissione di gara, non fosse precluso al responsabile del procedimento individuare ulteriori soggetti cui affidare la verifica, soprattutto quando essa comportasse valutazioni tecniche particolarmente complesse, per lo svolgimento delle quali il responsabile unico del procedimento non risultasse professionalmente attrezzato (Consiglio di Stato, V, 11 marzo 2021, n. 2086).

Tanto premesso, occorre osservare che il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento da un lato impone di contenere entro i noti limiti il sindacato giurisdizionale sulla valutazione tecnico-discrezionale della stazione appaltante in ordine all'anomalia dell'offerta, dall'altro non esime il Tribunale dall'operare un controllo effettivo sul rispetto dei minimi salariali inderogabili derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, nonché sulla complessiva coerenza logico-contabile delle giustificazioni addotte dall'operatore economico a copertura dei costi della manodopera e, in generale, a sostegno del contenuto della propria offerta.

In altri termini, se resta preclusa una sovrapposizione della valutazione del giudice sull'apprezzamento tecnico-discrezionale dell'Amministrazione, nondimeno può e deve essere effettuato un sindacato volto ad accertare se la decisione della stazione appaltante risulti o non risulti obiettivamente ragionevole, anche sotto il profilo dell'omessa istruttoria e del difetto di motivazione.

Al riguardo va specificato che in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta non è sufficiente per l'operatore economico "spiegare" in via meramente assertiva le ragioni relative alla riduzione dei costi rispetto alle previsioni della *lex specialis*: il concorrente, infatti, deve fornire giustificazioni specifiche, credibili e soprattutto documentate, idonee a consentire una verifica sulle ragioni poste a fondamento della sostenibilità dell'offerta.

E' vero che l'art. 110 del decreto legislativo n. 36/2023 utilizza il termine "spiegazioni", ma ciò non può - irragionevolmente - interpretarsi nel senso che non sussista in capo all'impresa un adeguato onere di dimostrazione e di prova, sicché la stazione appaltante sarebbe tenuta, pur in difetto di ogni riscontro obiettivo, a prender per buono tutto ciò che il concorrente dichiara.

Ciò non può tradursi in un onere della prova dal contenuto impossibile o eccessivamente oneroso, residuando peraltro l'esigenza che le giustificazioni siano corredate da elementi probatori sufficientemente puntuali (listini, preventivi, contratti, simulazioni contabili, dati storici aziendali) e che non si risolvano in semplici affermazioni.

In buona sostanza, sussiste l'onere di "spiegare provando" e le giustificazioni devono, quindi, essere, assistite da una base documentale seria e verificabile, sulla quale la stazione appaltante è chiamata ad esprimere il proprio giudizio tecnico - entro i noti limiti insindacabile - sull'affidabilità complessiva dell'offerta.

Tanto precisato, la Sezione rileva che l'offerta dell'aggiudicataria è stata ritenuta congrua in base alle giustificazioni prodotte, le quali fanno riferimento, tra l'altro, ad efficienze

organizzative, a tassi di assenteismo desunti da dati aziendali certificati e all'intervenuta considerazione degli incrementi retributivi contrattuali.

Come in parte già indicato, risponde al vero che: a) la verifica di anomalia si sostanzia in un giudizio di affidabilità complessiva dell'offerta ed è sindacabile in sede giurisdizionale solo entro i limiti dell'evidente illogicità, contraddittorietà o travisamento dei fatti; b) la motivazione *per relationem* alle giustificazioni rese dal concorrente è ammissibile, purché l'Amministrazione dia conto, sebbene in modo succinto, delle ragioni di condivisione e delle verifiche svolte, anche in relazione agli elementi di prova acquisiti nel corso dell'istruttoria; c) le tabelle ministeriali sul costo del lavoro hanno un valore parametrico e non sono rigidamente vincolanti, ma eventuali scostamenti richiedono una giustificazione specifica ed un idoneo supporto istruttorio.

Nel caso concreto, la doglianza delle ricorrenti si incentra su un profilo qualitativamente decisivo: la lamentata sottostima della quantità di ore lavorative necessarie per assicurare le prestazioni richieste rispetto al fabbisogno desumibile dagli atti di gara e dalla disciplina di settore applicabile agli asili-nido (e ciò a prescindere dalla circostanza che la procedura in contemplasse o meno un monte-ore minimo).

A tale rilievo l'Amministrazione ha replicato facendo leva su economie organizzative e sui tassi di assenteismo e produttività propri dell'aggiudicataria, senza che, tuttavia, dalla motivazione emerga il concreto svolgimento di un controllo effettivo in ordine ai seguenti aspetti: a) coerenza del monte-ore previsto rispetto ai livelli minimi di servizio e ai parametri normativi di settore; b) sostenibilità dei turni e della copertura delle fasce orarie; c) aderenza dei costi orari ai minimi contrattuali, una volta proiettati sul fabbisogno effettivo.

In altri termini, le deduzioni della controinteressata - fondate sui dati aziendali e su una perizia di parte - non risultano essere state indipendentemente verificate dalla stazione appaltante e da essa confrontate con opportuni dati e documenti probatori o con le prescrizioni della *lex specialis* (ad esempio, quanto al rapporto fra educatori e bambini, alle sostituzioni per ferie e malattia, alle ore di compresenza), con particolare riferimento all'esigenza che le economie prospettate non si traducano in una riduzione del livello delle prestazioni richieste.

In tali condizioni, il giudizio positivo di congruità appare affetto da un difetto di istruttoria e di motivazione su un aspetto cruciale e potenzialmente assorbente.

L'argomento - pur corretto in astratto - secondo cui il costo della manodopera può risultare inferiore alle tabelle in presenza di una particolare organizzazione del lavoro non può colmare, di per sé solo, l'assenza di una verifica puntuale e documentata quanto agli effetti di tale particolare organizzazione sul rispetto dei livelli minimi retributivi e sull'integrale e corretta esecuzione delle prestazioni richieste.

Le ricorrenti hanno lamentato, inoltre, che la stazione appaltante abbia consentito all'aggiudicataria di effettuare una riduzione del costo della manodopera al fine di compensare altre voci di costo.

Tale specifica censura, nei termini in cui essa è stata prospettata, non può trovare accoglimento, in quanto il giudizio di anomalia presenta natura globale e può legittimamente effettuarsi considerando l'equilibrio complessivo dell'offerta, residuando il solo limite - già considerato - secondo cui non è consentito che la tenuta economica dell'offerta derivi da una sottostima del fabbisogno di personale o da compressioni dei minimi contrattuali e degli standard di servizio.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato quanto al denunciato difetto di istruttoria e motivazione sul costo della manodopera e, in particolare, sul fabbisogno orario in relazione alle prestazioni da assicurare, poiché la stazione appaltante non ha dato conto - con sufficiente specificità e a seguito di obiettive verifiche documentali - della sostenibilità dell'offerta rispetto agli standard di servizio e ai minimi retributivi.

In particolare, va annullata la determinazione del Comune di Siracusa n. 1290 in data 21 marzo, con cui è stata aggiudicata alla controinteressata la procedura per l'affidamento del servizio di gestione a tempo pieno di due asili nido comunali (CIG B46DCFFE11).

Il ricorso è, invece, inammissibile quanto all'impugnazione degli atti ulteriori, sia in quanto essi hanno natura endoprocedimentale, sia in quanto il Tribunale non dispone del potere di annullare il contratto (o l'atto di consegna anticipata del servizio), potendo al più dichiarare la sua inefficacia. Dalla presente decisione consegue l'obbligo dell'Amministrazione di riesercitare il potere, procedendo ad una nuova verifica sulla congruità dell'offerta e assicurando: a) un'istruttoria puntuale e documentata sul monte-ore, sulla copertura dei turni e sulla conformità dell'offerta rispetto agli standard del servizio; b) la verifica del rispetto dei minimi retributivi e della coerenza degli scostamenti rispetto alle tabelle parametriche; c) una motivazione espressa, anche *per relationem*, che dia conto delle ragioni del convincimento della stazione appaltante, nonché delle verifiche svolte e dei riscontri documentali acquisiti a sostegno delle giustificazioni rese dalla concorrente.

Dovendo attendersi il riesercizio del potere da parte della stazione appaltante, non può allo stato dichiararsi l'inefficacia del contratto, né disporre il subentro delle ricorrenti nel rapporto.

In ragione della particolarità della vicenda, le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie secondo quanto indicato in motivazione e annulla la determinazione del Comune di Siracusa n. 1290 in data 21 marzo, con cui è stata aggiudicata alla controinteressata la procedura per l'affidamento del servizio di gestione a tempo pieno di due asili nido comunali (CIG B46DCFFE11); 2) lo dichiara inammissibile per il resto; 3) compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente, Estensore

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

Emanuele Caminiti, Primo Referendario