

Sul sub procedimento di verifica di anomalia dell'offerta: tra bilanciamento di opposti interessi, esercizio del potere discrezionale tecnico della P.A. e sindacato giurisdizionale

di Caterina Novach

Data di pubblicazione: 25-3-2026

In materia di verifica dell'anomalia dell'offerta nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, è legittima la rimodulazione interna delle singole voci di costo operata dall'operatore economico in sede di giustificazioni, purché resti invariato l'importo complessivo dell'offerta e siano rispettati i minimi salariali inderogabili. Tale rimodulazione non integra violazione del principio di immodificabilità dell'offerta, ove risulti coerente con una diversa organizzazione aziendale e con economie di esecuzione adeguatamente motivate.

Il giudizio di congruità dell'offerta, espressione di discrezionalità tecnica della stazione appaltante, è sindacabile in sede giurisdizionale solo nei limiti della manifesta illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti, non potendo il giudice sostituirsi all'amministrazione nella valutazione tecnico-economica complessiva dell'offerta.

L'anomalia dell'offerta può essere ravvisata solo in presenza di elementi tali da compromettere, nel loro complesso, l'affidabilità e la sostenibilità economica della proposta, non essendo sufficienti scostamenti relativi a singole voci di costo, ove compensati da altri elementi organizzativi o produttivi.

Guida alla lettura

La decisione in esame si colloca all'interno del solco ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa in materia di verifica dell'anomalia dell'offerta, ma presenta un particolare interesse perché affronta con chiarezza e rigore il tema, assai dibattuto, della **rimodulazione delle singole voci economiche in sede di giustificazioni**, interrogandosi sui **limiti entro i quali tale operazione possa ritenersi compatibile con il principio di immodificabilità dell'offerta**.

Il caso trae origine da una procedura di gara per lavori pubblici, aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nella quale l'impresa seconda classificata ha impugnato l'aggiudicazione sostenendo che l'operatore economico risultato vincitore avrebbe illegittimamente modificato la propria offerta economica nel corso della verifica di anomalia. In particolare, la censura si appuntava sul fatto che, pur restando invariato l'importo complessivo dell'offerta, l'aggiudicatario avrebbe operato una significativa rimodulazione interna delle voci di costo, riducendo l'incidenza delle migliorie e della manodopera, così alterando, secondo la prospettazione della ricorrente, l'equilibrio originario della proposta economica.

La questione giuridica sottesa alla controversia è di particolare delicatezza, perché impone di **bilanciare due esigenze tra loro potenzialmente confliggenti**. Da un lato, il **principio di immodificabilità dell'offerta**, che costituisce uno dei cardini delle procedure di evidenza pubblica, posto a tutela della **par condicio** tra i concorrenti e della **trasparenza dell'azione amministrativa**; dall'altro, la funzione propria della verifica di anomalia, che non è quella di cristallizzare rigidamente l'offerta nella sua formulazione originaria, ma di **accertarne la sostenibilità economica e l'affidabilità esecutiva, anche alla luce delle giustificazioni fornite dall'operatore economico**.

La sentenza affronta tale tensione muovendo da un **presupposto teorico di fondo**, che merita di essere evidenziato sin dall'inizio: l'offerta economica non è una mera somma aritmetica di voci isolate, ma rappresenta un sistema complesso, il risultato di una sintesi organizzativa, tecnica ed economica propria dell'impresa. In altri termini, il giudice **rifiuta una concezione atomistica dell'offerta e ne valorizza invece la dimensione unitaria**, sottolineando come ciò che rileva, ai fini della verifica di anomalia, non sia la perfetta immutabilità di ogni singola componente, bensì la coerenza complessiva dell'equilibrio economico sottostante.

È proprio alla luce di questa impostazione che viene affrontato il tema della rimodulazione delle voci di costo. Il Collegio afferma con chiarezza che **non ogni variazione interna dell'offerta debba ritenersi vietata, ma soltanto quella che incida sull'importo complessivo o che alteri in modo sostanziale l'equilibrio economico originario**. Nel caso di specie, invece, la riduzione dei costi delle migliorie e della manodopera è stata ritenuta giustificata sulla base di elementi concreti, quali l'elevata specializzazione dell'impresa, la disponibilità di mezzi e risorse proprie nonché una più efficiente organizzazione del lavoro, idonea a ridurre i tempi di esecuzione senza compromettere la qualità delle prestazioni.

In questa prospettiva, la sentenza valorizza il **ruolo della libertà imprenditoriale**, riconoscendo che ciascun operatore economico può strutturare la propria offerta sulla base di un modello organizzativo peculiare, che può legittimamente tradursi in una riduzione dei costi rispetto a parametri medi o standardizzati. Ne deriva che non può pretendersi l'applicazione uniforme di costi predeterminati, né può ritenersi sospetta, di per sé, una significativa riduzione di alcune voci di spesa, ove essa trovi una plausibile giustificazione nella struttura e nell'efficienza dell'impresa.

Particolarmente significativa è, poi, la parte della motivazione in cui il giudice affronta il tema della **manodopera**, tradizionalmente considerato uno degli ambiti più sensibili nella verifica di anomalia. Anche sotto questo profilo, la sentenza adotta un **approccio sostanzialistico**, chiarendo che la **riduzione dei costi è ammissibile purché siano rispettati i minimi salariali inderogabili e purché la compressione dei costi sia giustificata da fattori oggettivi**, quali la riduzione dei tempi di lavorazione o una più efficiente organizzazione delle risorse umane. In tal modo, il Collegio evita sia il rischio di un eccessivo formalismo sia quello di una deregolazione che potrebbe incidere sui diritti dei lavoratori.

Un ulteriore profilo di interesse riguarda la **definizione dei limiti del sindacato giurisdizionale**. La sentenza ribadisce un principio ormai consolidato, secondo cui il giudizio

di anomalia costituisce espressione di **discrezionalità tecnica** della stazione appaltante e, come tale, è **sindacabile dal giudice amministrativo solo in presenza di vizi macroscopici, quali la manifesta illogicità, l'irragionevolezza o il travisamento dei fatti**. Il giudice, in altre parole, non può sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione, ma deve limitarsi a verificare la tenuta logica e la coerenza del percorso decisionale.

Tale impostazione si riflette anche nella valutazione delle giustificazioni fornite dall'impresa. Il Collegio sottolinea che esse non devono necessariamente raggiungere un livello di dettaglio assoluto, né essere supportate da una dimostrazione analitica di ogni singola voce, essendo sufficiente che risultino complessivamente plausibili e idonee a spiegare la sostenibilità dell'offerta. In questo senso, **la motivazione può essere anche sintetica, purché consenta di ricostruire il ragionamento seguito dall'amministrazione e di comprendere le ragioni della ritenuta congruità**.

Di particolare rilievo è, inoltre, l'affermazione secondo cui **l'anomalia dell'offerta non può essere desunta da singole voci isolate, ma deve emergere da una valutazione complessiva che evidenzii l'inattendibilità dell'intera proposta economica**. Ciò implica che eventuali scostamenti relativi a specifici costi non sono di per sé sufficienti a giustificare un giudizio negativo, ove risultino compensati da economie realizzate in altri ambiti o da una diversa organizzazione produttiva. La verifica di anomalia, dunque, si configura come un **giudizio globale**, che tiene conto dell'intero assetto economico dell'offerta e non di singoli elementi atomisticamente considerati.

Alla luce di tali considerazioni, il Collegio giunge a ritenere legittima l'operazione di rimodulazione effettuata dall'aggiudicatario, escludendo che essa integri una violazione del principio di immodificabilità dell'offerta. Al contrario, tale operazione viene ricondotta nell'alveo fisiologico della verifica di anomalia, quale momento di confronto tra amministrazione e operatore economico volto a chiarire e, se del caso, a ricalibrare la rappresentazione economica dell'offerta, senza alterarne l'essenza. La decisione si conclude, pertanto, con il rigetto dell'appello, confermando la legittimità dell'aggiudicazione e ribadendo, in termini particolarmente chiari, i principi che governano la materia. Nel complesso, la sentenza offre una **lettura equilibrata e sostanzialistica della disciplina**, evitando sia il rischio di irrigidire eccessivamente il procedimento di verifica di anomalia sia quello di svuotare di contenuto il principio di immodificabilità dell'offerta. Essa si pone, dunque, come un utile punto di riferimento per la prassi applicativa, fornendo indicazioni chiare sia alle **stazioni appaltanti, chiamate a esercitare la propria discrezionalità tecnica in modo consapevole e motivato** sia agli **operatori economici, che possono trarre conferma della legittimità di soluzioni organizzative innovative e più efficienti, purché adeguatamente giustificate**.

Precedenti giurisprudenziali

La pronuncia in esame si inserisce in un filone giurisprudenziale ormai ampio e stratificato in materia di verifica dell'anomalia dell'offerta, nel quale il Consiglio di Stato ha

progressivamente affinato i criteri interpretativi volti a bilanciare, da un lato, l'esigenza di **garantire l'affidabilità dell'offerta** e, dall'altro, la **tutela della libertà organizzativa dell'impresa e della concorrenza**. In tale contesto, il tema della rimodulazione delle voci economiche in sede di giustificazioni ha costituito oggetto di numerosi arresti, che consentono oggi di individuare un orientamento piuttosto consolidato, cui la decisione in commento appare pienamente conforme.

Uno dei principi cardine, ribadito in più occasioni dal Consiglio di Stato, è che **la verifica di anomalia non costituisce un giudizio di tipo meramente aritmetico o formalistico, ma implica una valutazione complessiva e globale dell'offerta, volta ad accertarne la serietà e la sostenibilità economica**. Già con la sentenza della **Sezione V, 22 ottobre 2018, n. 6026**, il giudice amministrativo ha chiarito che l'anomalia non può essere desunta dalla mera incongruità di singole voci di costo, dovendo invece emergere da un **quadro complessivo che evidenzi l'inattendibilità dell'intera proposta economica**. In quella occasione, il Consiglio di Stato ha sottolineato come l'offerta economica rappresenti il risultato di un equilibrio tra diversi fattori produttivi, sicché eventuali scostamenti relativi a singole componenti possono essere compensati da economie realizzate in altri ambiti. Questo principio è stato ulteriormente sviluppato nella giurisprudenza successiva, in particolare nella sentenza della **Sezione V, 3 aprile 2019, n. 2191**, nella quale si è affermato che **la valutazione di anomalia deve essere condotta secondo un approccio sostanzialistico, che tenga conto delle specificità organizzative dell'impresa e delle condizioni concrete di esecuzione dell'appalto**. Il giudice ha evidenziato che non esiste un modello unico di costo valido per tutti gli operatori economici, essendo invece fisiologico che imprese diverse possano presentare strutture di costo differenti in ragione della propria esperienza, delle economie di scala e delle modalità organizzative adottate.

In questa prospettiva si colloca anche la **questione della rimodulazione delle voci economiche in sede di giustificazioni, che la giurisprudenza ha affrontato con particolare attenzione al fine di evitare un'applicazione eccessivamente rigida del principio di immodificabilità dell'offerta**. Sul punto, la sentenza della **Sezione V, 27 novembre 2019, n. 8088**, ha affermato che il **divieto di modifica dell'offerta non può essere inteso in senso assoluto, dovendo essere limitato alle modifiche che incidono sugli elementi essenziali dell'offerta stessa, quali il prezzo complessivo o le condizioni fondamentali della proposta**. Ne deriva che la rimodulazione interna delle singole voci di costo, ove non comporti una variazione dell'importo complessivo e sia adeguatamente giustificata, non integra una violazione del principio di immodificabilità. Tale orientamento trova conferma nella successiva sentenza della **Sezione V, 7 gennaio 2020, n. 89**, nella quale il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la riduzione di alcune voci di costo operata dall'operatore economico in sede di giustificazioni, evidenziando come tale operazione costituisca una fisiologica esplicitazione delle modalità con cui l'impresa intende realizzare l'appalto. Il Collegio ha precisato che **la verifica di anomalia non mira a cristallizzare rigidamente l'offerta nella sua formulazione originaria, ma consente all'operatore economico di chiarire e, se del caso, di ricalibrare la propria proposta, purché ciò avvenga nel rispetto dell'equilibrio complessivo e senza alterarne l'essenza**.

Un ulteriore contributo rilevante in materia è rappresentato dalla sentenza della **Sezione III, 15**

aprile 2021, n. 3061, nella quale il Consiglio di Stato ha ribadito che la valutazione di congruità dell'offerta deve essere improntata a **un criterio di ragionevolezza e proporzionalità**, evitando sia un approccio eccessivamente permissivo sia un controllo troppo rigoroso che finirebbe per comprimere la libertà imprenditoriale. In tale decisione, il giudice ha sottolineato che la verifica di anomalia deve essere orientata a individuare eventuali indici sintomatici di inattendibilità dell'offerta, ma non può trasformarsi in un'indagine analitica e puntuale su ogni singola voce di costo.

Il tema della discrezionalità tecnica della stazione appaltante è stato anch'esso oggetto di un costante approfondimento giurisprudenziale. La sentenza della **Sezione V, 2 marzo 2020, n. 1487**, ha chiarito che **il giudizio di anomalia rientra nella sfera della discrezionalità tecnica dell'amministrazione e, come tale, è sindacabile dal giudice amministrativo solo nei limiti della manifesta illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti**. Tale principio è stato ribadito anche dalla **Sezione V, 13 luglio 2020, n. 4516**, nella quale si è affermato che **il giudice non può sostituire la propria valutazione a quella della stazione appaltante, ma deve limitarsi a verificare la correttezza del procedimento e la coerenza della motivazione**.

Di particolare rilievo, ai fini della decisione in commento, è anche la giurisprudenza relativa ai costi della manodopera, che rappresentano uno degli elementi più sensibili nella verifica di anomalia. La sentenza della **Sezione V, 26 aprile 2018, n. 2532**, ha chiarito che **la riduzione dei costi della manodopera è ammissibile solo se non incide sui minimi salariali inderogabili e se trova una giustificazione plausibile in una diversa organizzazione del lavoro o in una maggiore efficienza produttiva**. Il Consiglio di Stato ha evidenziato che **il rispetto dei minimi salariali costituisce un limite invalicabile, ma al di fuori di tale vincolo l'impresa conserva un margine di autonomia nella determinazione dei costi**. Questo orientamento è stato confermato anche nella sentenza della **Sezione V, 12 febbraio 2021, n. 1255**, nella quale si è affermato che **la verifica dei costi della manodopera deve essere condotta in modo sostanziale, tenendo conto delle specifiche modalità organizzative dell'impresa e della concreta esecuzione dell'appalto**. Il giudice ha ribadito che non può essere richiesto un allineamento automatico ai parametri medi o ai costi standard, essendo invece **necessario valutare la congruità dell'offerta alla luce delle peculiarità del singolo operatore economico**.

Un ulteriore profilo rilevante riguarda il valore e il contenuto delle giustificazioni fornite dall'impresa. La giurisprudenza ha chiarito che tali giustificazioni non devono necessariamente assumere la forma di una dimostrazione analitica e dettagliata di ogni singola voce di costo, essendo sufficiente che risultino complessivamente plausibili e idonee a spiegare la sostenibilità dell'offerta. In tal senso si è espressa la **Sezione V con la sentenza 6 febbraio 2017, n. 514**, nella quale si è affermato che **la motivazione del giudizio di congruità può essere anche sintetica, purché consenta di comprendere il percorso logico seguito dall'amministrazione**. Questo principio è stato ribadito anche nella sentenza della **Sezione V, 5 maggio 2020, n. 2859**, nella quale il Consiglio di Stato ha evidenziato che **la verifica di anomalia non richiede una puntuale confutazione di ogni singola doglianza sollevata, ma è sufficiente che l'amministrazione dimostri di aver valutato complessivamente l'offerta e di aver ritenuto, sulla base delle giustificazioni fornite,**

che essa sia affidabile e sostenibile.

Alla luce di questo quadro giurisprudenziale, **la decisione oggetto di analisi si colloca in linea di continuità con gli orientamenti consolidati, contribuendo a rafforzare un'impostazione sostanzialistica e non formalistica della verifica di anomalia.** In particolare, essa ribadisce con chiarezza che la rimodulazione delle voci economiche in sede di giustificazioni non costituisce di per sé una violazione del principio di immodificabilità dell'offerta, purché non incida sull'importo complessivo e sia sorretta da una plausibile giustificazione tecnica ed economica. La sentenza si pone, dunque, come un ulteriore tassello nel processo di **progressiva definizione dei confini tra il principio di immodificabilità dell'offerta e la funzione propria della verifica di anomalia, offrendo una lettura equilibrata che valorizza la libertà organizzativa dell'impresa senza compromettere le esigenze di trasparenza e affidabilità della procedura di gara.** In tal senso, essa conferma che **il diritto dei contratti pubblici, pur fondato su regole formali, deve essere interpretato alla luce di criteri sostanziali, che tengano conto della realtà economica e delle dinamiche concorrenziali, evitando rigidità che potrebbero ostacolare l'efficienza e l'innovazione.**

Considerazioni conclusive

La sentenza non si limita a risolvere una controversia circoscritta, ma contribuisce a chiarire, con particolare nettezza, il delicato equilibrio tra formalismo e sostanza che caratterizza la verifica dell'anomalia dell'offerta.

In primo luogo, emerge con evidenza come **il principio di immodificabilità dell'offerta, pur rimanendo un presidio fondamentale della *par condicio* tra i concorrenti, non possa essere interpretato in termini assoluti e rigidi.** La decisione in commento si inserisce in quel filone interpretativo che tende a **ridimensionare una concezione meramente statica e cristallizzata dell'offerta, riconoscendo invece che essa rappresenta un modello economico complesso, suscettibile di essere chiarito, esplicito e, in certa misura, anche riorganizzato nella fase di verifica di anomalia.** In questa prospettiva, la rimodulazione interna delle voci di costo non è vista come una violazione, ma come una fisiologica espressione della necessità di rendere trasparente e comprensibile la **struttura economica dell'offerta stessa.** Questa impostazione appare coerente con la funzione propria della verifica di anomalia, che non è quella di sanzionare le offerte basse o di imporre una rigidità formale, ma di accertare se l'offerta sia concretamente sostenibile e idonea a garantire una corretta esecuzione del contratto. Il rischio, altrimenti, sarebbe quello di trasformare la verifica in un controllo meramente formale, incapace di cogliere la reale capacità dell'impresa di eseguire la prestazione. La sentenza, invece, restituisce **centralità alla dimensione economico-organizzativa dell'offerta, valorizzando la capacità dell'operatore di dimostrare, attraverso le proprie giustificazioni, la coerenza interna della proposta.**

In tale quadro, assume un rilievo decisivo il **riconoscimento della libertà imprenditoriale,**

che viene intesa **non come un limite al controllo amministrativo, ma come un elemento da considerare nella valutazione della congruità dell'offerta**. La decisione ribadisce che non esiste un modello unico di costo e che le imprese possono legittimamente differenziarsi in base alla propria organizzazione, alle tecnologie utilizzate, alla disponibilità di risorse e alla capacità di ottimizzare i processi produttivi. In altri termini, la concorrenza non si gioca solo sul prezzo finale, ma anche sull'efficienza interna e sull'innovazione organizzativa, e il sistema dei contratti pubblici deve essere in grado di valorizzare queste differenze.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il **ruolo della stazione appaltante e, in particolare, la natura della discrezionalità tecnica esercitata nella verifica di anomalia**. La sentenza conferma che tale valutazione richiede **competenze specifiche e una capacità di analisi che non può essere ridotta a schemi predeterminati**. Ne deriva che l'amministrazione è chiamata a svolgere un'attività di giudizio complessa, che implica una **valutazione globale dell'offerta e delle giustificazioni, tenendo conto delle peculiarità del caso concreto**. Questo comporta, a sua volta, una responsabilità significativa, poiché la correttezza e la solidità della decisione dipendono dalla capacità di cogliere l'equilibrio complessivo dell'offerta.

Sotto il profilo del **sindacato giurisdizionale**, la decisione si inserisce nel solco di una giurisprudenza che delimita con chiarezza i confini dell'intervento del giudice amministrativo. La verifica di anomalia, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, può essere sindacata solo in presenza di **vizi macroscopici, evitando che il giudice si trasformi in un sostituto dell'amministrazione nella valutazione economica**. Questo approccio, pur limitando l'intensità del controllo giurisdizionale, appare funzionale a preservare l'autonomia decisionale della stazione appaltante e a evitare una eccessiva giurisdizionalizzazione delle scelte tecniche.

La sentenza offre, inoltre, spunti rilevanti in relazione al **tema della motivazione, che viene affrontato in termini non formalistici**. Il Collegio riconosce che la motivazione del giudizio di congruità può essere anche sintetica, purché consenta di comprendere le ragioni della decisione e il percorso logico seguito. Questo orientamento appare **coerente con la natura della verifica di anomalia, che non richiede una dimostrazione analitica di ogni singola voce, ma una valutazione complessiva della sostenibilità dell'offerta**. Tuttavia, ciò non significa che la motivazione possa essere generica o apodittica: essa deve comunque essere idonea a rendere intelligibile il giudizio e a consentire un controllo, sia pure limitato, da parte del giudice.

Particolarmente significativa è anche la riflessione che emerge in relazione ai costi della manodopera, ambito nel quale si concentra una parte rilevante delle controversie. La decisione chiarisce che **il rispetto dei minimi salariali costituisce un limite invalicabile, ma al di fuori di tale vincolo l'impresa può legittimamente organizzare il lavoro in modo più efficiente, riducendo i costi attraverso una diversa articolazione delle attività**. Questo approccio consente di conciliare la tutela dei lavoratori con la libertà imprenditoriale, evitando sia il rischio di dumping sociale, sia quello di un irrigidimento eccessivo del sistema.

Sul piano sistematico, la sentenza si inserisce in un processo di evoluzione del diritto dei

contratti pubblici che tende a **superare una visione eccessivamente formalistica delle procedure di gara, privilegiando un approccio sostanziale e orientato al risultato**. In questo senso, essa contribuisce a rafforzare l'idea che la finalità ultima della gara non sia quella di selezionare l'offerta formalmente più corretta, ma quella di individuare l'operatore economico in grado di garantire la migliore esecuzione del contratto, nel rispetto delle condizioni economiche offerte. Le implicazioni pratiche di questo orientamento sono rilevanti sia per le stazioni appaltanti sia per gli operatori economici. Le prime sono chiamate a svolgere una valutazione più attenta e consapevole, evitando automatismi e rigidità, ma al tempo stesso garantendo un adeguato livello di controllo sulla sostenibilità delle offerte. Gli operatori, dal canto loro, devono essere in grado di supportare le proprie proposte con giustificazioni solide e coerenti, dimostrando non solo la convenienza economica, ma anche la capacità organizzativa di realizzare l'appalto.

In definitiva, la decisione in esame conferma che la verifica di anomalia rappresenta uno **snodo cruciale del procedimento di gara**, nel quale **si confrontano esigenze diverse e talvolta contrapposte**. La **sfida è quella di mantenere un equilibrio tra rigore e flessibilità, tra controllo e libertà, tra formalismo e sostanza**. La sentenza offre una risposta convincente a questa sfida, proponendo un modello interpretativo che, pur **nel rispetto dei principi fondamentali, consente di valorizzare la realtà economica e organizzativa delle imprese**. Si può dunque affermare che il contributo della pronuncia non si esaurisce nella soluzione del caso concreto, ma si estende alla definizione di un approccio metodologico che può orientare l'interpretazione futura della disciplina. In questo senso, essa rappresenta un punto di riferimento utile per la prassi applicativa e per l'elaborazione dottrinale, contribuendo a delineare un diritto dei contratti pubblici più maturo, capace di coniugare certezza delle regole e attenzione alla sostanza economica delle operazioni.

Pubblicato il 24/03/2026

N. 02466/2026REG.PROV.COLL.

N. 09876/2025 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 9876 del 2025, proposto dalla Granit

società cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in

relazione alla procedura CIG B42DA412B3, rappresentata e difesa

dall'avvocato Francesco Migliarotti, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Acerra, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e

difeso dall'avvocato Antonio Sasso, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

nei confronti

la Edil Sar società cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Cacchione, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (sezione prima) n. 6956, pubblicata il 24 ottobre 2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Acerra e della società cooperativa Edil Sar;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2026 il consigliere Marina Perrelli e uditi per le parti gli avvocati Liccardo, in sostituzione dell'avvocato Migliarotti, Sasso e Cacchione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società appellante ha chiesto la riforma della sentenza indicata in epigrafe con la quale è stato respinto il ricorso proposto avverso l'aggiudicazione alla società cooperativa Edil Sar della gara avente ad oggetto l'intervento di valorizzazione del Parco di Sessuola per un importo a base di gara di euro 2.197.899,06, nonché avverso il verbale del 21 febbraio 2025 con il quale il R.U.P. ha dichiarato, all'esito della verifica di anomalia, l'offerta ammissibile, congrua e non anomala.

1.2. Con un unico ed articolato motivo la società appellante deduce l'erroneità della decisione impugnata per violazione del principio di immodificabilità dell'offerta economica, per incongruità e genericità delle giustifiche.

Ad avviso dell'appellante la società controinteressata, non essendo in grado di giustificare il costo dei lavori, avrebbe recuperato altrove le somme di cui necessitava, ragione per la quale in sede di giustificazioni avrebbe ridotto il valore delle migliorie ed il costo della manodopera rimodulando l'offerta economica e passando dagli importi di euro 269.590,05 per le migliorie e di euro 420.066,88 per la manodopera a quelli rispettivamente di euro 185.417,82 e di euro 246.704,96. Ciononostante il giudice di primo grado, pur in assenza di qualsiasi motivazione a supporto della detta modifica, avrebbe erroneamente ritenuto che

“il valore complessivo della

proposta economica dell'aggiudicataria è rimasto invariato e che il minor

importo della manodopera indicato nei giustificativi è frutto dell'alto grado di

specializzazione dell'operatore economico. Non sussiste dunque una

modifica dell'offerta economica, bensì una mera scomposizione delle

singole voci, volte a rendere i chiarimenti richiesti”. Seppure l’operatore

economico è legittimato ad indicare un costo della manodopera inferiore a

quello previsto negli elaborati di gara, la S.A. è onerata di verificare che non

siano intaccati i minimi salariali e nella fattispecie in esame l'alto grado di

specializzazione non sarebbe idoneo a ritenere efficacemente eseguita la

predetta verifica, anche alla luce della riduzione di oltre il 40% dell'importo

originariamente indicato. Infine, il giudice di primo grado avrebbe male

inteso la censura relativa alla dedotta illegittimità della verifica

dell'anomalia, mirando la società appellante a evidenziare il carattere

meramente autoreferenziale dell'elaborato prodotto in sede di

giustificazioni che non sarebbe supportato da alcun documento dimostrativo

delle dichiarazioni in esso rese.

2. Il Comune di Acerra si è costituito in giudizio, ha evidenziato che il valore complessivo della proposta economica è rimasto invariato, che la riduzione del costo delle migliorie e della manodopera sono la conseguenza diretta del minor tempo necessario per l'esecuzione dei lavori, reso possibile dall'elevato livello di specializzazione e dall'efficiente organizzazione aziendale, concludendo per il rigetto dell'appello.

3. La società cooperativa Edil Sar si è costituita in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 101 c.p.a., stante la natura reiterativa dei motivi dedotti e respinti in primo grado, senza censure specifiche articolate avverso la sentenza impugnata e nel merito ha concluso per il rigetto dell'appello.

4. All'udienza camerale del 15 gennaio 2026, fissata per la discussione dell'istanza cautelare, l'appellante ha comunicato di avere perso interesse

ad ottenere una misura cautelare attesa l'intervenuta fissazione dell'udienza di merito.

5. Alla pubblica udienza del 26 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello non è fondato nel merito e va respinto, ragione per la quale il Collegio può esimersi dall'esaminare l'eccezione preliminare sollevata dalla società controinteressata.

7. I fatti salienti ai fini della decisione possono essere così sintetizzati:

- con determina dirigenziale n. 1097 del 6 novembre 2024 il Comune di Acerra ha indetto la gara per l'affidamento dei lavori di "Valorizzazione del Parco di Suessola", da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 50, comma 1 lett. c), del d.lgs. n. 36/2023, con importo a base di gara pari ad euro 2.197.899,06, di cui euro 2.165.316,06 per la realizzazione dei lavori stimato a misura ed euro 32.583,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso;

- all'esito delle operazioni di gara la commissione ha stilato la graduatoria nella quale la società controinteressata Edil Sar si è classificata prima e l'odierna appellante società cooperativa Granit si è classificata seconda;

- è stato, quindi, attivato il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria e all'esito delle giustifiche e della correlata documentazione, il R.U.P. in data 21 febbraio 2025 ha ritenuto l'offerta dell'aggiudicataria congrua ed ammissibile perché

“le giustificazioni”

presentate possono ritenersi esaustive per ogni singola voce indicata

nell'elenco prezzi posto a base di gara” e perché “dalle stesse si rileva la

congruità dei prezzi della manodopera, dei materiali e delle altre voci

determinanti i singoli prezzi unitari delle lavorazioni d'appalto, tenuto conto

dell'esperienza e dell'attrezzatura di quanto dichiarato disporre

dall'Impresa”.

8. La società appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata perché il giudice di primo grado non avrebbe colto il carattere meramente autoreferenziale dell'elaborato prodotto in sede di giustificazioni, non supportato da alcun documento dimostrativo delle dichiarazioni rese, e

avrebbe conseguentemente ritenuto che emergesse *“per tabulas che il*

valore complessivo della proposta economica dell'aggiudicataria è rimasto

invariato e che il minor importo della manodopera indicato nei giustificativi è

frutto dell'alto grado di specializzazione dell'operatore economico",

concludendo per l'insussistenza di *“una modifica dell’offerta economica”*,

vertendosi in un'ipotesi di *“mera scomposizione delle singole voci, volte a*

rendere i chiarimenti richiesti”.

8.1. La censura non è fondata e va disattesa.

8.2. Nel caso di specie è pacifico che la società qualificatasi prima in sede di giustificazioni non abbia modificato il valore complessivo dell'offerta economica pari a euro 1.967.622,70, mentre viene contestato che abbia illegittimamente rimodulato l'offerta passando dagli importi di euro 269.590,05 per le migliorie e di euro 420.066,88 per la manodopera a quelli rispettivamente di euro 185.417,82 e di euro 246.704,96.

8.3. Dalle giustificazioni presentate emerge che:

-

“i costi sostenuti per le lavorazioni sono ridotti in relazione ai tempi di

esecuzione delle stesse che il concorrente assicura, in quanto le

maestranze di cui si dispone sono estremamente qualificate e dispongono

di esperienza pluriennale maturata nella realizzazione di opere analoghe.

Le risorse umane di cui dispone l'azienda sono altamente specializzate e

formate nei lavori di costruzione e ristrutturazione stradali, nelle quali la Edil

SAR vanta una larga esperienza e conoscenza”;

- l'operatore economico è *“dotato di una struttura organizzativa articolata e*

modulata per ottimizzare le attività di coordinamento e controllo, che

permettono di velocizzare i tempi di esecuzione delle lavorazioni” e,

segnatamente, di capi-squadra dotati *“di elevato profilo di*

specializzazione” in grado di ingenerare “*semplificazioni dei processi e delle*

procedure di coordinamento e controllo, a garanzia di una rapida diffusione

delle informazioni sulle modalità di lavoro e di tutte le operazioni previste

per la realizzazione delle opere” e di ridurre i tempi di esecuzione, senza

pregiudicare *“in alcun modo la sicurezza con cui verranno svolte le*

operazioni”;

- *“la riduzione dei tempi di esecuzione della lavorazione porta quindi a*

sostenere costi, per la parte di manodopera, inferiori rispetto a quelli previsti

dai tariffari regionali, lasciando inalterati i trattamenti salariali previsti dalla

legge”;

- la riduzione dei costi di nolo di attrezzature e mezzi da prendere in considerazione per la valutazione dei costi delle lavorazioni grazie

all’“ampio parco mezzi, attrezzature e strumentazioni, da poter mettere a

disposizione per la realizzazione dell'opera e in generale per poter

realizzare al meglio ed in totale autonomia la maggior parte dei lavori edili”.

Alle giustificazioni la società controinteressata ha, infine, allegato la scheda

dell’analisi dei prezzi dalla quale emerge *“la scomposizione analitica del*

prezzo di ciascuna voce nelle singole componenti che concorrono alla

formazione del prezzo finale della voce (Prodotto/Attrezzatura / Risorsa

umana / Spese generali / Oneri per la sicurezza / Utile d'impresa)”.

8.4. La S.A., sulla base delle dette giustificazioni rese in sede di verifica dell'anomalia, ha ritenuto che il minor importo di euro 185.417,82 indicato per le migliorie corrisponde al costo che l'impresa sosterrà materialmente per la loro realizzazione e che lo stesso è inferiore rispetto a quello di valore di mercato, indicato in sede di offerta, grazie all'elevata organizzazione aziendale dimostrata, nonché al vasto comparto di mezzi e di risorse di cui l'azienda può disporre.

Analogo discorso è stato seguito per la modifica del costo della manodopera.

Fermo il rispetto dei minimi salariali inderogabili che non è fatto oggetto di contestazione neanche dall'odierna appellante, la S.A. ha ritenuto che l'importo indicato in sede di giustificazioni consegue alla “

riduzione dei

tempi di esecuzione della lavorazione” che porta “a sostenere costi, per la

parte di manodopera, inferiori rispetto a quelli previsti dai tariffari regionali,

lasciando inalterati i trattamenti salariali previsti dalla legge”.

8.5. Secondo la costante giurisprudenza, anche di questa Sezione, l'esito della gara può essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile e insidiata da indici strutturali di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto volta al perseguimento dell'interesse pubblico. Al riguardo deve essere rammentato che la formulazione di un'offerta economica e la conseguente verifica di anomalia si fondano su stime previsionali e, dunque, su apprezzamenti e valutazioni implicanti un ineliminabile margine di opinabilità ed elasticità, essendo quindi impossibile pretendere una rigorosa quantificazione preventiva delle grandezze delle voci di costo rivenienti dall'esecuzione futura di un contratto e per contro sufficiente che questa si mostri ex ante ragionevole ed attendibile (Cons. Stato, V, 3480 del 2018).

Ne discende, dunque, che la valutazione di congruità è espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta.

Peraltro, la motivazione del giudizio di non anomalia non deve essere

specificata ed estesa, potendo essere effettuata anche mediante rinvio *per*

relationem alle risultanze procedurali e alle giustificazioni fornite

dall'impresa, né la S.A. è tenuta a chiedere chiarimenti su tutti gli elementi

dell'offerta e su tutti i costi, anche marginali, ma può legittimamente

limitarsi alla richiesta di giustificativi con riferimento alle voci di costo più

rilevanti, in grado di incidere sulla complessiva attendibilità dell'offerta sì da

renderla non remunerativa e inidonea ad assicurare il corretto svolgimento

del servizio (Cons. Stato, V, n. 3085 del 2023).

8.6. Alla luce delle esposte considerazioni e tenuto conto che in sede di procedimento di verifica dell'anomalia è ammessa la progressiva riperimetrazione dei parametri di costo, con compensazione delle precedenti sottostime e sovrastime, il Collegio ritiene che nel caso di specie

siano condivisibili le conclusioni del giudice di primo grado secondo cui *“il*

minor importo della manodopera indicato nei giustificativi è frutto dell'alto

grado di specializzazione dell'operatore economico” e “non sussiste dunque

una modifica dell'offerta economica, bensì una mera scomposizione delle

singole voci, volte a rendere i chiarimenti richiesti”, sulla base delle

giustificazioni supportate da idonea e congrua documentazione.

9. Per tali ragioni l'appello deve essere respinto.

10. Le peculiarità della vicenda esaminata inducono il Collegio a ritenere esistenti giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026
con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere