

Gare pubbliche, l'offerta non è sostenibile se i risparmi dichiarati non sono dimostrati

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 23-10-2026

La verifica di anomalia deve accertare se l'impresa sia concretamente in grado di eseguire il servizio alle condizioni offerte. Le giustificazioni economiche possono essere modificate senza cambiare il prezzo, ma i risparmi dichiarati devono essere effettivi e dimostrabili. Nelle concessioni, l'assunzione del rischio operativo non esonera dalla prova della sostenibilità della gestione.

Guida alla lettura

Un'offerta può essere esclusa anche quando l'impresa mantiene invariato il prezzo e modifica soltanto le giustificazioni dei costi, se i risparmi indicati per dimostrarne la sostenibilità risultano incerti o non adeguatamente documentati. La possibilità di correggere i conteggi e redistribuire le spese non consente di fondare l'equilibrio economico della prestazione su agevolazioni soltanto ipotizzate o economie prive di un riscontro concreto.

Il TAR Veneto, con la sentenza n. 1929 dell'8 ottobre 2026, chiarisce i limiti entro i quali l'operatore può rielaborare le giustificazioni durante la verifica di anomalia, confermando che l'accertamento deve riguardare l'affidabilità complessiva dell'offerta e non la semplice correttezza delle singole voci di costo.

La verifica prevista dall'articolo 110 del Codice dei contratti pubblici serve ad accertare se l'impresa sia effettivamente in grado di eseguire la prestazione alle condizioni proposte. **Eventuali errori nei conteggi o sottostime di alcune spese non comportano necessariamente l'esclusione, quando trovano compensazione in altre componenti economiche o in risparmi derivanti dall'organizzazione aziendale.** Occorre però **dimostrare che tali economie siano concretamente realizzabili e sufficienti a sostenere i costi del servizio.**

Per questa ragione **la giurisprudenza ammette che, durante il contraddittorio, l'impresa possa correggere le proprie giustificazioni e modificare la distribuzione delle singole voci di spesa, purché non alteri il contenuto sostanziale dell'offerta.** La flessibilità riconosciuta all'operatore evita che semplici inesattezze contabili determinino l'esclusione di una proposta economicamente affidabile, ma non consente di sostituire costi effettivi con risparmi soltanto presunti (Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2026, n. 4666; Cons. Stato, Sez. VII, 26 giugno 2024, n. 5628).

Nel caso di specie in una gara per la concessione di un asilo nido comunale un concorrente aveva modificato più volte i prospetti economici presentati durante la verifica di anomalia. In

particolare aveva ricalcolato il costo del personale per tenere conto delle 48 settimane di servizio previste dal capitolato, anziché delle 44 inizialmente considerate, e dell'applicazione del contratto collettivo indicato dalla stazione appaltante. Nonostante i maggiori oneri derivanti da queste modifiche il costo complessivo della manodopera risultava addirittura inferiore a quello originariamente dichiarato.

Per giustificare tale risultato l'impresa aveva indicato agevolazioni contributive collegate ad assunzioni non ancora definite, un diverso trattamento dell'IRAP e minori spese per la sostituzione del personale assente. Non aveva però dimostrato la concreta disponibilità dei benefici contributivi né fornito elementi sufficienti a quantificare gli altri risparmi.

L'esclusione è stata quindi ritenuta legittima non perché l'impresa avesse modificato i prospetti, ma perché le nuove giustificazioni non spiegavano come fosse possibile sostenere un periodo di attività più lungo e gli oneri del contratto collettivo applicabile con un costo del personale addirittura inferiore. **L'amministrazione non deve dimostrare che l'esecuzione del servizio sia impossibile: può escludere l'offerta quando l'impresa non riesca a fornire spiegazioni attendibili sui costi necessari per realizzarla.**

La necessità di dimostrare l'effettiva realizzabilità dei risparmi vale anche quando l'impresa dichiara un costo del lavoro inferiore a quello risultante dalle tabelle ministeriali, che indicano costi medi, dai quali è possibile discostarsi quando l'organizzazione aziendale o particolari condizioni fiscali e contributive consentano economie effettive, fermo il rispetto dei minimi salariali obbligatori. Non basta, tuttavia, richiamare genericamente l'esperienza maturata in servizi analoghi o una maggiore efficienza organizzativa: occorre spiegare attraverso quali modalità e sulla base di quali elementi sia possibile sostenere costi inferiori.

Nelle concessioni la verifica della sostenibilità dell'offerta deve considerare anche i ricavi previsti, poiché **il concessionario si remunera attraverso la gestione del servizio e assume il rischio che gli introiti effettivi risultino inferiori alle previsioni**. Questa incertezza non esonera però l'impresa dal dimostrare che, sulla base di stime attendibili, i ricavi possano ragionevolmente coprire i costi della gestione. Il rischio operativo riguarda l'andamento futuro dell'attività, ma non può giustificare costi sottostimati o risparmi privi di fondamento.

Per accertare la sostenibilità della concessione la stazione appaltante può utilizzare anche i dati del piano economico-finanziario (PEF), che rappresenta le previsioni di costi, ricavi e risultati della gestione. La valutazione del PEF riguarda l'equilibrio economico-finanziario della concessione, mentre **la verifica di anomalia serve ad accertare l'attendibilità dei costi e dei prezzi dell'offerta**. I due controlli hanno finalità diverse, ma possono utilizzare gli stessi elementi economici: anche un PEF già valutato favorevolmente non impedisce di contestare costi del personale sottostimati o risparmi non dimostrati.

Il costo del personale deve essere attendibile anche quando l'impresa applica un contratto collettivo diverso da quello indicato negli atti di gara. Il Codice consente questa scelta purché siano garantite tutele equivalenti ai lavoratori, ma il rispetto di tale condizione non dimostra che l'impresa sia in grado di sostenere i relativi oneri. Nella vicenda esaminata

la cooperativa, non avendo dimostrato l'equivalenza del contratto inizialmente indicato, si era impegnata ad applicare quello previsto dalla gara, rinunciando a chiedere maggiori corrispettivi. La rinuncia non eliminava però i maggiori costi del personale, che dovevano comunque trovare copertura nel prezzo offerto.

La necessità di assicurare la concreta eseguibilità della prestazione spiega anche perché l'esclusione sia stata ritenuta legittima nonostante la cooperativa fosse rimasta l'unica concorrente in gara, dopo l'estromissione dell'originaria aggiudicataria per mancanza di un requisito di partecipazione.

Il principio del risultato, previsto dall'articolo 1 del Codice, non impone infatti di aggiudicare il contratto pur di concludere la procedura. L'obiettivo dell'affidamento non è soltanto individuare un contraente, ma **assicurare che il servizio possa essere effettivamente svolto alle condizioni stabilite, senza compromettere la continuità delle prestazioni e il corretto impiego delle risorse pubbliche.**

Il principio del risultato **non impone quindi di aggiudicare il contratto a un'impresa che non abbia dimostrato la sostenibilità della propria offerta, neppure quando sia rimasta l'unica concorrente in gara.** Ciò perché l'interesse pubblico non si esaurisce nella conclusione della procedura, ma richiede che il servizio possa essere effettivamente eseguito alle condizioni stabilite. La possibilità di correggere le giustificazioni economiche serve a evitare esclusioni formalistiche, non a consentire l'aggiudicazione di offerte fondate su risparmi incerti o costi non adeguatamente giustificati.

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnpr?p_p_id=decisioni_pareri_web_DecisioniPareriWebPortlet_INSTANCE_XKc17mrB8J10&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_decisioni_pareri_web_DecisioniPareriWebPortlet_INSTANCE_XKc17mrB8J10_javax.portlet.action=search&p_auth=3PdBT1s