

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 21 giugno 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

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO