



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 6340 del 2025, proposto da
Officine Sociali Società Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B272224CD1, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Berretta, Giovanni Mania, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Territoriale del Governo di Gorizia e del Ministero dell'Interno, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Ekene Cooperativa Sociale Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Farina, Scafarelli e Nicotina, con domicilio eletto presso lo studio Federica Scafarelli in Roma, via G. Borsi n. 4;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) n. 259/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ekene Cooperativa Sociale Onlus, dell'Ufficio Territoriale del Governo di Gorizia e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2026 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Mania, Farina, Scafarelli e Nicotina;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Officine Sociali Società Cooperativa Sociale (in seguito anche solo Officine Sociali) proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia per l'annullamento del provvedimento di esclusione dalla procedura aperta indetta per l'affidamento dei servizi di gestione e funzionamento del Centro di permanenza per i rimpatri sito a Gradisca d'Isonzo (GO) in via Udine (valore stimato, al netto IVA, pari a euro 17.435.137,50), indetta dalla Prefettura di Gorizia con determina a contrarre del 19 giugno 2024, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36 del 2023, per un fabbisogno presunto di posti pari a 150, per un periodo di due anni.

La ricorrente si collocava al primo posto della graduatoria finale di gara, seguita al secondo posto dalla Ekene Cooperativa Sociale Onlus.

Il RUP, con nota del 10 febbraio 2025, riteneva di sottoporre la Officine Sociali a verifica di anomalia sulla base del rilievo che *“le valutazioni tecnica ed economica ottenute ... superano entrambe le soglie di anomalia previste”*, pertanto riteneva *“necessario procedere alla valutazione della congruità complessiva dell'offerta, ai sensi del citato art. 97”*.

La Prefettura di Gorizia, con provvedimento del 18.3.2025, disponeva l'esclusione della ricorrente dalla gara, perché il RUP, su conforme parere della Commissione, riteneva l'offerta complessivamente incongrua sulla base delle seguenti ragioni:

(a) il costo unitario giornaliero di euro 5,80 per la preparazione e fornitura dei pasti (comprensivo di personale, costi diretti e indiretti, oneri di sicurezza e utile) era manifestamente incongruo rispetto alla base di gara di euro 11,83 a pasto, oltre euro 0,69 per stoviglie (come da Allegato B del Capitolato);

(b) le giustificazioni rese dalla Officine Sociali circa i risparmi ottenuti grazie a consolidati rapporti commerciali erano ritenute generiche e apodittiche;

(c) lo scostamento rispetto ai parametri ministeriali sul costo del lavoro – pur non vincolanti – non era adeguatamente motivato, in quanto basato su una riduzione delle

ore di assenteismo e su un incremento delle ore lavorate, senza fornire sufficienti elementi a supporto derivanti dalla specifica organizzazione aziendale o dal futuro assetto gestionale;

(d) il ribasso del 7,63% sui costi soggetti a gara, al netto della manodopera, non era stato giustificato con una descrizione puntuale di un'organizzazione aziendale più efficiente né con indicazioni su sgravi fiscali, contributivi, o altri benefici;

(e) la compressione dei costi, necessaria per applicare il ribasso, aveva inciso in maniera significativa proprio sulla voce relativa alla fornitura dei pasti, già ritenuto sottostimata.

In data 20.3.2025, Officine Sociali proponeva istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione, precisando le ragioni di sostenibilità e congruità dell'offerta, che veniva respinta dalla Prefettura di Gorizia con provvedimento del 26.3.2025.

2. Con il ricorso introduttivo, Officine Sociali contestava la legittimità dell'attivazione del sub procedimento di verifica dell'anomalia, deducendo la violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36 del 2023. La ricorrente rilevava che il Codice dei contratti pubblici del 2023 introduceva un sistema rigido, vincolando la stazione appaltante ad attivare la verifica solo nel caso di ricorrenza di specifici indici predeterminati nel bando o nell'avviso di gara. In mancanza di tale predeterminazione, era vietata per l'Amministrazione la verifica dell'anomalia. La società, inoltre, contestava il giudizio di incongruità, rilevando che il costo dei pasti (euro 5,80) era giustificato da economie di scala garantite dal sub appaltatore GAM ristorazione, mentre lo scostamento dal costo del lavoro tabellare era giustificato da un minor tasso di assenteismo o dall'esenzione IRAP prevista dalla L.R. Sicilia n. 2 del 2022. La ricorrente concludeva sostenendo l'illegittimità, in via consequenziale, dell'eventuale aggiudicazione in favore della controinteressata, impugnando il diniego di autotutela e, in via prudenziale, anche la *lex specialis*, ritenendola illegittima sotto vari profili.

3. Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia, con sentenza n. 259 del 2025, respingeva il ricorso. Il Collegio di prima istanza riteneva che, nel caso di specie, la decisione di procedere alla verifica di anomalia era stata adottata a fronte di indici sintomatici specifici e puntualmente individuati, tra cui la notevole riduzione della voce di costo relativa alla fornitura dei pasti rispetto alla base di gara e, soltanto in prima battuta (cfr. la nota del RUP del 10 febbraio 2025), il significativo scostamento tra i valori

del costo del lavoro indicati dall'operatore e quelli ministeriali di riferimento. Secondo il T.A.R., tali elementi, pur non previsti espressamente nella *lex specialis*, rappresentavano dati obiettivamente idonei a sollevare dubbi circa la sostenibilità economico – organizzativa dell'offerta.

Pertanto, doveva escludersi che la stazione appaltante avesse operato in carenza di potere o in violazione di un divieto legale recato dall'art. 110 cit., avendo invece legittimamente esercitato la facoltà, riconosciuta anche dalla normativa vigente, di approfondire la congruità dell'offerta in presenza di concreti segnali di anomalia, anche se non preventivamente codificati dal bando.

Il Giudice di prima istanza, inoltre, riteneva che il giudizio dell'Amministrazione fosse del tutto ragionevole, atteso che dalle giustificazioni emergeva che il costo alimentare giornaliero per ciascun ospite si attestava a euro 3,69 (inclusi piatti e posate monouso), cui si sommavano costi accessori e utile per giungere a euro 5,80. Ma tale importo risultava insufficiente per garantire la qualità minima richiesta dall'appalto. Pertanto, il giudizio di anomalia non presentava vizi evidenti, né era stato fornito dalla ricorrente un quadro probatorio idoneo a smentirne la correttezza o plausibilità.

4. Officine Sociali Società Cooperativa Sociale ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma, sulla base delle seguenti censure: *“I. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il primo motivo di ricorso concernente <Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 110 del d.lgs. 36/2023 e del punto 21 del disciplinare di gara – Eccesso di potere per difetto di presupposti, erroneità, ingiustizia manifesta, travisamento, sviamento e arbitrarietà>; II. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha parzialmente rigettato e parzialmente dichiarato assorbito il secondo motivo di ricorso concernente <Violazione e/o falsa applicazione sotto altro profilo dell'art. 110 del d.lgs. 36/2023 e del punto 21 del disciplinare di gara – Eccesso di potere per difetto di presupposti, nonché per carenza di istruttoria e di motivazione, manifesta irragionevolezza, illogicità, arbitrarietà, erroneità ed ingiustizia manifesta – Violazione dei principi che governano la fase di verifica dell'anomalia>; III. Cautelativamente, erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto infondato il terzo motivo di ricorso concernente <illegittimità derivata>; IV. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha condannato l'appellante alle spese di giudizio; V. Istanza di risarcimento in forma specifica”*.

5. Ekene Cooperativa Sociale Onlus si è costituita in resistenza, concludendo per il rigetto dell'appello.

6. Il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Gorizia – Ufficio Territoriale del Governo si sono difesi, concludendo per il rigetto del gravame.

7. Le parti, con rispettive memorie, hanno precisato le proprie difese.

8. All'udienza del 22 gennaio 2026, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

9. Con il primo motivo, l'appellante denuncia l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha respinto il primo motivo del ricorso introduttivo, sulla base del rilievo che l'art. 110 del d.lgs. n. 36 del 2023, applicabile *ratione temporis*, non stabilisce soglie di valutazione di anomalia predefinite per legge, ma consente alla stazione appaltante di individuare i criteri sintomatici per avviare il procedimento di verifica, secondo una valutazione discrezionale che non va esercitata arbitrariamente, atteso che l'attivazione della verifica di anomalia è possibile solo nelle ipotesi di sottostima dei costi della manodopera e in presenza di eventuali altri 'elementi specifici' previamente indicati nella legge di gara, nella specie, non sussistenti.

L'appellante denuncia che il T.A.R. avrebbe erroneamente ritenuto applicabile nel caso in esame la disciplina previgente (d.lgs. n. 50 del 2016), in luogo del d.lgs. n. 36 del 2023, e impugna la sentenza anche nella parte in cui si è stata respinta la cautelativa impugnazione della previsione contenuta al punto 21 del disciplinare, secondo cui: *“la Prefettura si riserva la facoltà di sottoporre a verifica un'offerta che, in base anche ad altri elementi, appaia anormalmente bassa”*, nel caso la si voglia intendere nel senso che tali ulteriori elementi possano essere individuati dalla stazione appaltante dopo la formulazione delle offerte. Tale clausola, secondo l'appellante, sarebbe in contrasto con l'art. 110 del d.lgs. n. 36 del 2023 e, come tale, nulla.

10. Con il secondo mezzo, l'appellante si duole del rigetto del secondo motivo del ricorso introduttivo, ribadendo l'illegittimità dell'esclusione, nonché del diniego di autotutela e degli altri atti impugnati, essendo illegittimo il giudizio di incongruità dell'offerta proposta da Officine Sociali.

Ciò in quanto, eventuali abbattimenti di voci di costo non legittimerebbero alcun giudizio di anomalia dell'offerta, se integralmente/parzialmente compensati grazie alla specificità dell'organizzazione del servizio ed alla concreta capacità dell'impresa di ottenere, sul piano gestionale e commerciale, condizioni economiche particolarmente favorevoli, economie di scala e sconti vantaggiosi dagli abituali fornitori, come avvenuto

nel caso di specie, stante il consolidato rapporto di collaborazione con la subappaltatrice GAM ristorazione, che avrebbe consentito un abbattimento sul prezzo finale, rispetto a quello operato da altri operatori. La Officine Sociali riferisce di avere fornito alla stazione appaltante l'analisi dettagliata dei costi a firma della ditta GAM ristorazione, con l'indicazione di tutte le varietà alimentari offerte, dei prezzi praticati e dell'utile di impresa che la stessa subappaltatrice ne avrebbe ricavato, provando che il servizio di preparazione di pasti, espletati *in house*, ha una media di costo per giornata alimentare pari a 4,86 euro per ospite. La società appellante deduce che, diversamente da quanto sostenuto dal T.A.R., il costo offerto sarebbe congruo e serio, anche in considerazione del fatto che l'erogazione del medesimo servizio/fornitura pasti non ha mai generato contestazioni o penali con altre stazioni appaltanti. Lamenta l'erroneità della contestazione da parte del Collegio di prima istanza della relazione della GAM ristorazione, atteso che i prezzi dei pasti sono stati giustificati in maniera precisa e non sarebbero né simbolici, né irrisori. In particolare, in economia di scala, il costo medio totale delle materie prime per un pranzo per 150 persone sarebbe complessivamente di euro 227,16, quindi di euro 1,51 per ogni persona. La Officine Sociali, inoltre, rileva l'inconsistenza dello scostamento del valore del costo del lavoro con i parametri ministeriali, non essendo neppure vero che tale scostamento non sia stato giustificato e, comunque, non si tratterebbe affatto di una circostanza *ex se* idonea a rendere inverosimile la complessiva offerta. Argomenta che la censura prospettata con il secondo mezzo del ricorso introduttivo sarebbe stata prudentiale, atteso che la Prefettura, nel provvedimento di esclusione, ha poi appurato che *'nell'offerta economica contenuta nella busta economica della gara in questione il costo della manodopera è mantenuto dall'operatore economico su un livello coerente con le tabelle allegata al bando di gara'*. La ricorrente si duole del fatto che tale impugnazione prudentiale non sarebbe stata esaminata dal T.A.R., pertanto, ripropone nel presente giudizio la medesima doglianza, precisando che nelle giustificazioni ha dimostrato la perfetta aderenza rispetto ai parametri ministeriali medi sul costo del lavoro anche computando, in astratto, la maggiore incidenza dell'applicazione dell'IRAP, in misura pari al 3,35% del costo totale del lavoro per tutte le categorie professionali, come sarebbe dato evincere dalle tabelle di costo del personale contenute nella relazione a firma del consulente del lavoro allegata alle giustificazioni.

11. Con la terza censura, la Officine Sociali contesta la sentenza impugnata nella parte in cui il Collegio di prime cure ha ritenuto infondato il terzo motivo di ricorso introduttivo concernente 'illegittimità derivata' dell'aggiudicazione, precisando di proporre la censura prudenzialmente nel caso in cui la stazione appaltante abbia disposto l'aggiudicazione della gara a favore della Ekene Cooperativa Sociale Onlus. Nel caso di specie, un primo dirimente vizio della sentenza emergerebbe dalla violazione dell'art. 34 del c.p.a., che preclude al giudice di pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati, come nella specie accertato dal T.A.R., il quale ha ritenuto preliminarmente inammissibile la critica proprio perché l'aggiudicazione non risultava ancora disposta. Inoltre, la statuizione sarebbe errata anche per violazione del principio secondo cui il giudice è tenuto a spogliarsi della *potestas iudicandi* sul merito di una doglianza di cui ha ritenuto l'inammissibilità. Sotto un altro profilo, la statuizione del T.A.R. sarebbe errata nel merito, tenuto conto che l'esclusione dell'appellante è illegittima per i motivi sopra esposti, da cui consegue l'illegittimità derivata di una eventuale aggiudicazione disposta sul presupposto di tale esclusione.

12. Con la quarta denuncia, Officine Sociali contesta la condanna alle spese di lite disposta con la sentenza impugnata, atteso che, a seguito dell'accoglimento dell'appello, le controparti dovrebbero essere condannate alle spese del giudizio di primo grado, oltre a quelle del giudizio di secondo grado, con refusione delle somme versate a titolo di contributo unificato.

13. Con il quinto motivo di appello, Officine Sociali ripropone anche nel presente giudizio la domanda di risarcimento in forma specifica, ribadendo il proprio interesse alla riammissione in gara, con conseguente aggiudicazione, stipula del contratto ed esecuzione dell'appalto. Nel caso in cui, *medio tempore*, l'appalto risultasse anche soltanto parzialmente eseguito, ovvero non si consentisse il subentro dell'appellante per la parte residua, l'appellante fa espressa riserva di proporre domanda di risarcimento dei danni per equivalente, con successiva azione entro i termini di rito.

14. Le critiche, in quanto attinenti a profili connessi, possono essere esaminate congiuntamente, per connessione logica.

15. L'appello non può trovare accoglimento, per i rilievi di seguito precisati.

15.1. Con il primo motivo, la Officine Sociali ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il Collegio di prime cure ha respinto il primo motivo di

ricorso introduttivo fondato sulla asserita violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36 del 2023 e dell'art. 21 del disciplinare di gara, e sull'erroneo richiamo nel provvedimento di esclusione del d.lgs. n. 50 del 2016, disposizione, nel caso in esame, non applicabile.

Va, in primo luogo, precisato che l'erronea citazione nel provvedimento di esclusione dell'art. 97 del d.lgs. n. 50 del 2016 rappresenta una svista meramente formale, stante la rispondenza sostanziale del provvedimento della Prefettura di Gorizia al d.lgs. n. 36 del 2023.

L'Amministrazione, costituendosi in giudizio, ha tenuto a precisare che quanto riferito dall'appellante nella parte in fatto del ricorso introduttivo, in relazione alla nota del 10.2.2025, non corrisponde al vero, ossia che il RUP *'ha ritenuto di sottoporre l'offerta della ricorrente a verifica di anomalia'*, atteso che la nota in questione contiene la richiesta di *'giustificazioni che dovranno consentire ... alla stazione appaltante un approfondito giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta'*, poiché, a seguito dell'apertura della busta economica, il sistema informatizzato Consip, deputato all'esame dei dati inseriti, ha segnalato un'anomalia nell'offerta medesima.

L'art. 110 del d.lgs. n. 36 del 2023, nella versione aggiornata dal decreto correttivo (d.lgs. n. 209 del 2024), diversamente dall'art. 97 del d.lgs. n. 50 del 2016, stabilisce che l'anomalia non debba essere più intesa come deviazione automatica da parametri numerici, ma come una possibile criticità da accertare attraverso un'analisi sostanziale e contestualizzata, affidata alla discrezionalità della stazione appaltante.

La stazione appaltante può avviare la verifica di anomalia anche in assenza di soglie matematiche, qualora ritenga che l'offerta presenti profili di inattendibilità o di non sostenibilità economica, esercitando un potere valutativo che si fonda su elementi concreti e non meramente formali.

L'art. 110 del d.lgs. n. 36 cit. non impone un metodo predefinito per determinazione della c.d. soglia di anomalia, rimettendo ad ogni singola Amministrazione la valutazione dei criteri da seguire.

Orbene, pur rilevandosi che la disposizione in commento imponga di indicare nel bando gli elementi specifici dai quali desumere automaticamente il giudizio di anomalia dell'offerta, nondimeno non si può escludere che, a fronte delle insufficienti giustificazioni dell'operatore economico in relazione ad una offerta, oggettivamente,

anormalmente bassa, la stazione appaltante possa correttamente avviare la valutazione di congruità.

15.2. L'art. 54 del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede che le stazioni appaltanti possano comunque valutare la congruità dell'offerta che in base ad elementi specifici appaia anormalmente bassa.

Il legislatore ha così recuperato, nel testo del nuovo Codice in materia di appalti, quanto previsto dall'art. 97, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016, in tema di verifica facoltativa della congruità dell'offerta.

La giurisprudenza amministrativa, in presenza di una verifica facoltativa della congruità dell'offerta di un operatore economico, riconosce alla stazione appaltante un'ampia discrezionalità con riguardo alla scelta di procedere, o meno, alla verifica di congruità, con la conseguenza che il ricorso all'istituto (come pure la mancata applicazione di esso) non necessita di una particolare motivazione, né può essere sindacato se non nelle ipotesi, remote, di una macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto (Cons. Stato, n. 604 del 2018).

Più specificatamente, la valutazione di anomalia dell'offerta costituisce tipica espressione della discrezionalità tecnica di cui l'amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge: detta valutazione è di norma sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da irragionevolezza, irrazionalità, illogicità, arbitrarietà o travisamento dei fatti; in altri termini, il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dalla stazione appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere (autonomamente o a mezzo di consulenti tecnici) un'autonoma verifica circa la sussistenza, o meno, dell'anomalia, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'amministrazione; laddove, pertanto, le valutazioni dell'amministrazione in ordine alla congruità della offerta, pur in ipotesi opinabili, siano tuttavia motivate sotto il profilo tecnico discrezionale e fondate su dati, anche statistici, non manifestamente errati né travisati (o del cui errore o travisamento non sia stata fornita alcuna dimostrazione in giudizio), non può che concludersi per il rigetto della relativa impugnazione (*ex multis*, Consiglio di Stato n. 2170 del 2023). Anche

la decisione di non procedere alla mancata verifica di anomalia dell'offerta, pertanto, costituisce una scelta discrezionale e facoltativa dell'amministrazione, che diventa sindacabile dal giudice amministrativo solo nei casi di manifesta illogicità e ragionevolezza, o quando alla base vi sia un decisivo errore di fatto. Tale indirizzo interpretativo appare giustificato dall'ampiezza del presupposto su cui l'art. 54 (e prima di esso, l'art. 97, co. 6, del d.lgs. n. 50 del 2016) fonda la discrezionalità dell'amministrazione appaltante, la quale "può" valutare la congruità di un'offerta in base a "elementi specifici" e nel caso in cui essa "appaia anormalmente bassa".

Come precisato più volte dalla giurisprudenza di settore, la verifica di anomalia dell'offerta mira ad accertare se l'offerta, in concreto, risulti, nel suo complesso, attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; pertanto, la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (*ex multis*, Cons. Stato, n. 2879 del 2019; *id* n. 726 del 2019; *id* n. 430 del 2018), come invece pretende l'appellante.

Pertanto, l'esito della gara può essere travolto 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

Nella vicenda in esame, con riferimento ai pasti, la *lex specialis* ha espressamente precisato il prezzo base proposto dalla stazione appaltante, individuato in euro 11,83 + 0,69 per stoviglie monouso, come stabilito nella tabella di cui all'Allegato B del Capitolato, riferita alla stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza.

Il suindicato parametro ha rappresentato un elemento specifico stabilito dal disciplinare e utilizzato dall'Amministrazione per valutare la sostenibilità dell'offerta dell'appellante a fronte di un ribasso complessivo del 7,63% sui costi soggetti a gara, al netto della manodopera non giustificato da una discrezione puntuale di una organizzazione aziendale più efficiente.

Dalle giustificazioni rese dalla Officine Sociali è emerso che il costo alimentare giornaliero per ciascun ospite si è attestato a euro 3,49 (inclusi piatti e stoviglie monouso), a cui vanno sommati i costi accessori e l'utile per un totale di euro 5,80.

A seguito del suindicato ribasso, la richiesta di chiarimenti è stata avviata dal RUP in linea con quanto dispone l'art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 36 cit. secondo cui: “2. *In presenza di un'offerta che appaia anormalmente bassa le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all'operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti, assegnando a tal fine un termine non superiore a quindici giorni*”.

Il procedimento di verifica non si è esaurito in un controllo statico, ma si è sviluppato attraverso un confronto tecnico tra stazione appaltante e operatore economico, finalizzato a garantire la serietà e la sostenibilità dell'offerta nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità e buon andamento.

Questo Consiglio di Stato, con sentenza n. 5464 del 2025, ha sottolineato come la valutazione dell'Amministrazione debba estendersi anche a elementi non espressamente richiesti dalla documentazione di gara, qualora essi risultino rilevanti ai fini della sostenibilità o meno dell'offerta. In questo quadro, il giudizio si configura come un'analisi di coerenza interna, orientata al conseguimento del risultato a tutela dell'interesse pubblico di affidare la commessa all'operatore economico che propone la migliore offerta.

Nella vicenda in esame la decisione finale della stazione appaltante si è fondata su un giudizio tecnico motivato, che, come si è detto, non è soggetto a sindacato giurisdizionale se non nei limiti della manifesta illogicità o del travisamento dei fatti o macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato dell'Amministrazione (*ex multis*, Cons. Stato n. 249 del 2020; *id.* n. 6419 del 2019); vizi nella specie non riscontrabili.

Ne consegue che il censurato art. 21 del disciplinare, con il quale la stazione appaltante ha disposto di riservarsi *'la facoltà di sottoporre a verifica un'offerta che, in base anche ad altri elementi, appaia anormalmente bassa'*, è in linea con gli artt. 54 e 110 del d.lgs. n. 36 del 2023.

15.3. Ciò premesso, passando all'esame del contesto di tale accertamento, il procedimento di verifica dell'anomalia si è fondato su due voci che hanno contribuito a costituire il ribasso: il costo del lavoro e la somministrazione dei pasti.

La stazione appaltante ha valutato il prezzo previsto per la fornitura dei pasti non adeguato a garantire gli *standards* qualitativi richiesti dalla *lex specialis* (trattandosi di un prezzo indicato dalla Officine Sociali attraverso il preventivo fornito dalla subappaltatrice GAM ristorazione pari a circa la metà del prezzo medio stimato) e ha, altresì, ritenuto come non adeguatamente giustificato il discostamento al ribasso del valore del costo del

lavoro rispetto alle tabelle ministeriali, che la ricorrente ha calcolato sulla base di un tasso di assenteismo presunto inferiore rispetto a quello stimato dal Ministero, e ciò sulla base della statistica aziendale riferita agli ultimi tre anni, senza tuttavia offrire elementi di valutazione, né illustrare aspetti particolari della organizzazione aziendale o delle futura gestione del servizio oggetto di appalto.

Con riferimento al costo del lavoro, la motivazione principale inserita nel provvedimento di esclusione dalla gara e oggetto di ricorso si è fondata sul seguente assunto, ossia che: *“l'applicazione di un ribasso percentuale offerto solo su base di gara al netto dei costi della manodopera stimati, non assoggettabili a ribasso, deve essere coerente con una più efficiente organizzazione aziendale”*.

La Officine Sociali, nelle giustificazioni, non ha chiarito in modo sufficiente in che modo possa configurarsi una più efficiente organizzazione aziendale giustificativa del ribasso.

Diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, la Prefettura ha rilevato che l'operatore economico ha indicato il valore del costo del lavoro con parametri che si discostano dalle tabelle ministeriali, che costituiscono un parametro di valutazione della congruità dell'offerta e come tali sono state considerate nella procedura di esame dell'anomalia.

In particolare, la ricorrente ha indicato i costi stimati, quindi la sostenibilità in caso di aggiudicazione, innalzando le ore lavorate su base annua (da 1548 a 1579) e abbassando il tasso di assenteismo presunto, calcolato sulla statistica aziendale riferita agli ultimi tre anni senza tuttavia fornire *“ulteriori indicazioni ed elementi desumibili dalla particolare organizzazione aziendale e/o dalla futura gestione del servizio oggetto di appalto”*, e non integrando *“una motivata e credibile ragione di riduzione dei valori standard contenuti nelle tabelle ministeriali, tanto più se si considera che il dato delle ore annue mediamente lavorate dal personale coinvolge eventi, come appunto quelli legati alle condizioni di salute del dipendente, estranei alla disponibilità dell'impresa e necessitanti, per definizione, di una stima prudenziale”* (Cons. Stato, n. 2437 del 2021).

Come rilevato dalla Prefettura nelle memorie depositate nel corso del giudizio di primo grado, il tasso di assenteismo si riferisce a dati storici che non possono avere una validità predittiva esatta, in quanto riferita a parametri non prevedibili, e comunque non predeterminabili in astratto.

In definitiva, sebbene negli atti difensivi la Officine Sociali abbia valorizzato l'assunto sostenuto nel provvedimento impugnato, secondo cui i costi della manodopera indicati

nell'offerta sarebbero 'coerenti alle tabelle ministeriali', in concreto non ha fornito idonee giustificazioni per il ribasso, avendo omesso di illustrare in modo sufficiente la sussistenza di una più efficiente organizzazione aziendale, nonché di fornire elementi utili alla valutazione dell'Amministrazione, come l'indicazione dell'età media del personale, il genere oppure le ragioni di possibili agevolazioni, facendo, invece, riferimento solo a sgravi fiscali (connessi al regime in vigore per le cooperative sociali aventi sede nella Regione Sicilia), senza neppure quantificarne in concreto il valore complessivo.

Laddove il ribasso offerto dall'operatore economico implichi anche la riduzione dei costi della manodopera indicati a base d'asta, l'offerta si presume *iuris tantum* anomala, fatta salva la possibilità del concorrente di dimostrare ex art. 14 del d.lgs. n. 36 del 2023 che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

Le giustificazioni rese dall'appellante, inoltre, non contengono alcun elemento concreto sul tasso di assenteismo da questa stimato in base alle statistiche aziendali dell'ultimo triennio, tale da giustificare lo scostamento del parametro relativo alle ore mediamente lavorate e fissate dalle tabelle ministeriali.

Quanto alla seconda voce che ha contribuito a costituire il ribasso, ossia quella relativa alla preparazione e fornitura dei pasti, la stazione appaltante ha rilevato che le voci di spesa per una giornata alimentare (5,80 euro complessivi, comprensivi del costo del personale, di altri costi diretti, degli oneri di sicurezza diretti, dei costi indiretti e dell'utile di impresa) rappresenta un valore eccessivamente basso rispetto al prezzo base proposto dalla legge di gara, individuato in euro 11,83 + 0,69 per stoviglie monouso, come stabilito nella tabella di cui all'Allegato B del Capitolato, riferita alla stima dei costi medi dei servizi di accoglienza.

Tale valutazione è stata espressa dall'Amministrazione anche in considerazione della necessità di assicurare agli ospiti una varietà alimentare che possa tenere conto del fabbisogno nutrizionale e delle varie esigenze alimentari legate a specifiche patologie.

La voce di spesa per una giornata alimentare indicata dalla Officine Sociali di 5,80 euro complessivi, rappresenta ragionevolmente un valore eccessivamente basso in relazione alla necessità di proporre una offerta 'qualitativamente' idonea, che non può essere giustificato con l'assunto abbattimento del prezzo grazie ad economie di scala e a rapporti consolidati con la GAM ristorazione.

Né può essere ritenuta circostanza idonea a confutare l'assunto il fatto che, in passato, la ricorrente abbia svolto servizi analoghi presso altre Prefetture, le quali non avrebbero contestato alcunché, stante la natura di valutazione discrezionale della Prefettura di Gorizia in relazione alla specifica gara oggetto di esame, insindacabile in assenza di vizi di irragionevolezza, travisamento o errore di fatto.

A tale riguardo, Ekene Cooperativa Sociale Onlus ha eccepito che la documentazione riferita ad altre gare (es. quella di Gradisca d'Isonzo) è oscurata con esclusione della parte relativa al costo della giornata alimentare, pertanto non è utile a supportare gli esiti argomentativi sostenuti dall'appellante.

15.4. Il Collegio ritiene che le conclusioni a cui giunge il Collegio di prima istanza meritano di essere ribadite, essendo evidente la incongruità della offerta di Officine Sociali la quale ha proposto, tramite la subappaltatrice GAM ristorazione, un servizio di preparazione della fornitura dei pasti ad un costo di circa il 50% inferiore rispetto al prezzo medio stimato dalla stazione appaltante, giustificando tale ribasso apoditticamente sulla base di consolidati rapporti commerciali che consentirebbero di realizzare economie di scala e di beneficiare di prezzi competitivi di approvvigionamento di beni e servizi. Invero, né in sede di giustificazioni, né nel presente giudizio, l'appellante è stata in grado di dimostrare l'adeguatezza 'qualitativa' del servizio di ristorazione al prezzo di euro 5,80 a persona per giornata alimentare (colazione, pranzo, cena), dovendosi rammentare che la *lex specialis*, in particolare la lettera B) punto 5, dell'Allegato 5 bis, ha imposto che *'i generi alimentari devono essere di prima qualità e garantiti a tutti gli effetti di legge per quanto riguarda la genuinità, lo stato di conservazione e l'igiene'*.

A tale riguardo, l'appellante rende solo nel presente giudizio una analisi dei costi che, in disparte l'inammissibilità stante il divieto di cui all'art. 104 c.p.a., non è idonea a provare quanto richiesto dalla legge di gara, ossia che con il prezzo di euro 5,80 a giornata alimentare (colazione, pranzo e cena) sia possibile assicurare la 'prima qualità' dei generi alimentari utilizzati per la preparazione dei pasti.

Tenuto conto dei rilievi espressi, va respinto anche il terzo motivo di appello stante la correttezza dell'operato dell'Amministrazione, dovendosi comunque osservare che le critiche proposte con il mezzo sono inconferenti, non essendo ravvisabile alcuna violazione né dell'art. 34 c.p.a., né dell'art. 276 c.p.c. da parte del Collegio di prima istanza con riferimento all'ordine delle questioni trattate.

Per ragioni di completezza si precisa che il provvedimento di aggiudicazione della gara è intervenuto nel corso del giudizio, e risulta essere stato oggetto di impugnazione con autonomo ricorso (R.G. 529/2025), attualmente pendente dinanzi al T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia.

16. In definitiva, l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata, con assorbimento di ogni altra questione dedotta dalle parti, tenuto conto che l'eventuale esame della stessa non può determinare una soluzione di segno contrario. Va, pertanto, respinta la domanda di risarcimento del danno in forma specifica per insussistenza dei presupposti.

17. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di lite del grado, liquidate in euro 8.000,00 (ottomila/00), oltre accessori di legge se dovuti, a favore di ciascuna delle parti costituite.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

