

Pubblicato il 23/06/2025

N. 00259/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 00195/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 195 del 2025, proposto dalla 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 e Giovanni Mania, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

l'Ufficio Territoriale del Governo Gorizia e il Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, domiciliataria *ex lege* in Trieste, piazza Dalmazia, 3;

*nei confronti*

della Ekene Cooperativa Sociale *Onlus*, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Farina, Angelica Maria

Nicotina, Giovanbattista Carnibella e Paolo Faccin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- del provvedimento di esclusione della ricorrente 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, sottoscritta il 17 marzo 2025;
  - del presupposto parere conforme della Commissione giudicatrice, riunitasi il 5 marzo 2025;
  - del provvedimento prot. n. 13413 del 26 marzo 2025 di rigetto dell'istanza di autotutela presentata dalla ricorrente il 20 marzo 2025;
  - della nota prot. n. 0006290 del 10 febbraio 2025 con è stata avviata la verifica di anomalia sull'offerta della ricorrente;
  - della *lex specialis* di gara, con particolare riferimento al secondo capoverso del punto 21 del disciplinare, nei limiti d'interesse ed in relazione ai motivi di ricorso;
  - di ogni altro atto di gara connesso, presupposto e/o consequenziale, ivi compresa, se intervenuta, l'eventuale aggiudicazione definitiva alla seconda graduata o ad altro concorrente;
- nonché per la declaratoria di inefficacia dell'eventuale contratto *medio tempore* stipulato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Ekene Cooperativa Sociale *Onlus* e della Amministrazioni intimate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2025 il dott. Daniele Busico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato il 15 aprile 2025 e depositato il successivo giorno 18, la società ricorrente (d'ora innanzi solo "Officine Sociali") ha impugnato il provvedimento in epigrafe con cui la Prefettura di Gorizia l'ha esclusa dalla procedura aperta per l'affidamento biennale dei servizi di gestione e funzionamento del Centro di Permanenza per i Rimpatri di Gradisca d'Isonzo (valore stimato, al netto IVA, pari a € 17.435.137,50).

L'esclusione, fondata su un giudizio di anomalia dell'offerta della ricorrente – classificatasi prima –, è stata motivata ritenendola complessivamente insostenibile. Il RUP, su conforme parere della Commissione, ha adottato l'atto di esclusione il 17 marzo 2025, confermato il 26 marzo seguente, sulla base delle seguenti ragioni:

- a) il costo unitario giornaliero di € 5,80 per la preparazione e fornitura dei pasti (comprensivo di personale, costi diretti e indiretti, oneri di sicurezza e utile) è stato considerato manifestamente incongruo rispetto alla base di gara di € 11,83 a pasto, oltre € 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 sono state ritenute generiche e apodittiche;
- c) lo scostamento rispetto ai parametri ministeriali sul costo del lavoro – pur non vincolanti – non è stato 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 è 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, ha inciso in maniera significativa proprio sulla voce relativa alla fornitura dei pasti, già ritenuta sottostimata.

2. La ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge ed eccesso di potere.

3. L'Amministrazione e la cooperativa Ekene Onlus, gestore uscente e subentrato primo in graduatoria a seguito dell'esclusione impugnata, si sono costituite in giudizio in resistenza al ricorso.

4. All'udienza pubblica del 18 giugno 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso è infondato.

6. Con il primo motivo la ricorrente contesta la legittimità dell'attivazione del subprocedimento di verifica di anomalia, deducendo la violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023. In particolare, sostiene che l'Amministrazione avrebbe avviato tale verifica in assenza dei presupposti normativi e sulla base di elementi non previamente individuati nella *lex specialis*. Secondo la prospettazione attorea, la nuova disciplina dettata dal Codice dei contratti pubblici del 2023 introdurrebbe un sistema rigido, vincolando la stazione appaltante ad attivare la verifica solo ove ricorrano specifici indici predeterminati nel bando o nell'avviso di gara. In mancanza di tale predeterminazione, all'Amministrazione, a detta della ricorrente, sarebbe vietata la verifica dell'anomalia.

6.1. Il motivo è infondato.

6.2. Introduttivamente, va rilevato come l'inesatto richiamo, nella nota del RUP del 10 febbraio 2025, alla disciplina previgente (d.lgs. n. 50/2016) sia del tutto ininfluenza ai fini della legittimità dell'operato dell'Amministrazione, dovendo l'esame del provvedimento impugnato avvenire sulla base del suo contenuto sostanziale e della sua conformità o meno alla disciplina *ratione*

*temporis* applicabile.

6.3. Nel merito, l'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 stabilisce che:

*“Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa. Il bando o l'avviso indicano gli elementi specifici ai fini della valutazione.”*

L'interpretazione sostenuta dalla ricorrente si fonda su una lettura eccessivamente formalistica della norma, che non trova riscontro né nella lettera né nella *ratio* della disposizione.

L'obbligo di indicare nel bando gli “*elementi specifici*” per la valutazione dell'anomalia - superando il regime delle soglie - ha la finalità di assicurare la trasparenza e prevedibilità del procedimento nei casi in cui la verifica sia imposta, automatica o vincolata, ma non esclude affatto che l'Amministrazione, al di fuori di tali ipotesi, possa attivare la verifica in via discrezionale, qualora emergano *ex post* elementi concreti e specifici che inducano a dubitare della sostenibilità dell'offerta.

Tale potere è tanto più necessario ove si consideri che l'obiettivo primario della verifica di anomalia è la tutela dell'interesse pubblico alla serietà e affidabilità dell'offerta contrattuale, oltre che espressione del principio di buon andamento: s'impone allora un margine di flessibilità all'Amministrazione nella valutazione concreta delle offerte ricevute al di là degli “*elementi specifici*” predeterminati, pena un ingiustificato sacrificio dell'interesse pubblico in nome di un autovincolo dell'Amministrazione alla mera lettera della *lex specialis* non giustificato da un contrapposto interesse di pari rango.

In termini sistematici, infatti, l'interesse pubblico alla serietà e sostenibilità dell'offerta costituisce una clausola generale che permea l'intera disciplina della contrattualistica pubblica; tale esigenza non può essere limitata a priori

dalle previsioni del bando, non potendosi invero concepire una sorta di autovincolo dell'Amministrazione a non verificare un'offerta, in ipotesi, palesemente insostenibile per il sol fatto che l'indice sintomatico di tale insostenibilità non è stato *ex ante* previsto nella *lex specialis* (si condivide sul punto il ragionamento per assurdo proposto dalla difesa della controinteressata alla pag. 3 della memoria di replica del 6 giugno 2025).

È d'altra parte inesigibile da una stazione appaltante prevedere nel bando ed *ex ante* tutte le possibili ragioni o indizi sintomatici di inaffidabilità di un'offerta prima ancora di esaminarla nel concreto.

Sotto questo profilo allora non può che trovare conferma l'indirizzo giurisprudenziale, già formatosi sotto la vigenza del previgente Codice, secondo cui l'attivazione della verifica di anomalia, quando non imposta, è possibile e costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, sindacabile in sede giurisdizionale solo nei limiti dell'evidente illogicità, arbitrarietà o travisamento dei fatti.

Non sussistono infatti ragioni o sufficienti elementi normativi per ritenere che il nuovo Codice abbia inteso eliminare tale facoltà.

A conferma di ciò, la previsione contenuta al punto 21 del disciplinare (*“la Prefettura si riserva la facoltà di sottoporre a verifica un'offerta che, in base anche ad altri elementi, appaia anormalmente bassa”*) – che la ricorrente reputa nulla – deve invece ritenersi pienamente conforme alla disciplina di riferimento, esprimendo un legittimo esercizio del potere dell'Amministrazione in fase di valutazione delle offerte.

6.4. In concreto, nel caso di specie, la decisione di procedere alla verifica è 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. Tali elementi, pur non previsti espressamente nella *lex specialis*, rappresentano dati obiettivamente idonei a sollevare dubbi circa la sostenibilità economico-organizzativa dell'offerta.

Pertanto, deve escludersi che la stazione appaltante abbia 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 previamente codificati nel bando.

6.5. In conclusione, il motivo è infondato, poiché si fonda su una lettura restrittiva dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 non conforme né al tenore letterale della norma, né alla sua interpretazione sistematica e teleologica.

7. Col secondo motivo la ricorrente contesta il giudizio di incongruità, sostenendo:

- a) che il costo dei pasti (€ 5,80) è giustificato da economie di scala garantite dal subappaltatore GAM Ristorazione;
- b) che lo scostamento dal costo del lavoro tabellare è giustificato da un minor tasso di assenteismo e dall'esenzione IRAP prevista dalla l.r. Sicilia n. 2/2022.

7.1. Anche questo motivo è infondato.

7.2. Occorre introduttivamente premettere che la valutazione di congruità o insostenibilità dell'offerta costituisce esercizio di discrezionalità tecnica, insindacabile salvo travisamenti, illogicità o errori macroscopici. Detta valutazione può essere superata sulla base di elementi che attestino non solo la possibilità di rendere una valutazione tecnica alternativa, non potendo questo Giudice sostituire una valutazione opinabile con altra valutazione opinabile, ma che dimostrino che la decisione dell'Amministrazione sia, si ripete, frutto

di travisamento dei fatti e illogicità e irragionevolezza del percorso logico giuridico seguito (Cons. di Stato, n. 4343/2025).

7.3. Nella specie, il giudizio dell'Amministrazione appare del tutto ragionevole. Dalle giustificazioni emerge che il costo alimentare giornaliero per ciascun ospite si attesta a € 3,69 (inclusi piatti e posate monouso), cui si sommano costi accessori e utile per giungere a € 5,80. Tuttavia, come già rilevato in analoghe decisioni (T.A.R. FVG n. 585/2016; Cons. Stato n. 6003/2017), tale importo risulta palesemente insufficiente per garantire la qualità minima richiesta dal capitolato, che impone l'uso di generi alimentari di prima qualità e il rispetto degli standard igienico-sanitari (cfr. pag. 4 dell'allegato 5 *bis* al capitolato).

Tale complessiva inadeguatezza è resa ancor più evidente se si esaminano nel dettaglio le indicazioni fornite dalla GAM Ristorazione dalle quali risulta che per una "giornata tipo" di somministrazione del cibo ai 150 ospiti si prevede:

- una colazione composta da 200 cc di latte e una monoporzione di biscotti da 80 gr al costo sostanzialmente simbolico di 0,2916 €;
- un pranzo composto da 80 gr di pasta, 100 gr di legumi, 200 gr di pesce e 300 gr di contorno di verdure, un dolce, 2 panini da 60 gr e 1 litro di acqua al costo di appena 1,519 €;
- una cena composta da 80 gr riso con 100 gr di verdure, 250 gr di carne di pollo con osso e 300 gr di contorno di verdure, la frutta, 2 panini da 60 gr e 1 litro di acqua al costo irrisorio di 1,38 €.

7.4. Alla luce delle evidenze appena esposte, la valutazione dell'anomalia compiuta dall'amministrazione, in conformità anche ai precedenti citati, è del tutto ragionevole e fondata su un percorso logico-giuridico e tecnico-discrezionale che sfugge alle censure della ricorrente, nei limiti del sindacato giurisdizionale ammesso.

Infatti, le spiegazioni rese da GAM e Officine Sociali, fondate su vantaggi generici derivanti da rapporti pluriennali con i fornitori e riduzioni di costo per effetto della distribuzione su più appalti, sono state correttamente ritenute generiche e non verificabili. Né sono state fornite prove concrete sulla reale entità dei risparmi.

Si aggiunga infine che, come dedotto dalla controinteressata, nel 2023 il costo della medesima fornitura veniva quantificato in € 7,00 per ospite/giorno, mentre nel 2025 il costo sarebbe sceso a € 5,80, nonostante il noto incremento dei costi di beni e servizi. Tale dato rafforza la valutazione di insostenibilità dell'offerta.

7.5. Alla luce di tali considerazioni, il giudizio di anomalia non presenta vizi evidenti, né è stato fornito dalla ricorrente un quadro probatorio idoneo a smentirne la correttezza o plausibilità.

I restanti profili (tra cui quello sul costo del lavoro) restano assorbiti.

8. Col terzo motivo la ricorrente deduce l'illegittimità, in via consequenziale, dell'eventuale aggiudicazione in favore della controinteressata.

Il motivo è inammissibile, poiché alla data della presente decisione non risulta formalizzata l'aggiudicazione. In ogni caso, la doglianza sarebbe infondata, attesa la legittimità dell'esclusione.

9. In conclusione, il ricorso deve essere rigettato.

Le spese di lite, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e sono perciò poste a carico della ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento, in favore della Ekene Cooperativa

Sociale *Onlus* e della Prefettura di Gorizia, delle spese di lite che liquida in € 12.000, oltre accessori per ciascuna parte.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Modica de Mohac di Grisi', Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere

Daniele Busico, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Daniele Busico**

**IL PRESIDENTE**

**Carlo Modica de Mohac di Grisi'**

**IL SEGRETARIO**