

Publicato il 06/03/2026

N. 01824/2026REG.PROV.COLL.
N. 04251/2025 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4251 del 2025, proposto da Ladisa S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B2181B4D0A, rappresentata e difesa dall'avvocato Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12,

nei confronti

di Bioristoro Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Cancrini, Francesco Vagnucci, Angelo Annibali, Marco Orlando, Massimo Nunziata, Antonietta Favale e Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 8390/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Bioristoro Italia S.r.l. e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con bando del 14 giugno 2024 il Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Ministero dell'Interno ha avviato la procedura di gara aperta suddivisa in 19 lotti per l'affidamento del servizio di ristorazione presso le sedi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2027, da aggiudicare con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art.108, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Ladisa S.r.l. (di seguito, *breviter*, Ladisa) e Bioristoro S.r.l. (di seguito, *breviter* Bioristoro) hanno partecipato al Lotto 19 “*Scuole Centrali di Formazione*” il cui importo complessivo a base di gara era pari a Euro 10.335.367,00, IVA esclusa.

2. – Il disciplinare di gara al par. 3 rubricato “*Oggetto dell'appalto, importi e suddivisione in lotti*”, stabiliva: “*A) Quota dell'importo a base di gara soggetta a ribasso € 6.311.497,09; B) Quota dell'importo a base di gara relativa al costo della manodopera non soggetto a ribasso € 4.023.769,91; C) Quota dell'importo a base di gara relativa agli oneri per la sicurezza da interferenze non soggetti a ribasso € 20.100,00; A) + B) + C) Importo complessivo posto a base di gara € 10.355.367,00*”. Nel disciplinare era contenuta anche l'affermazione che “*i costi della manodopera non sono soggetti al ribasso*”. Il capitolato di gara stabiliva che all'offerta economica sarebbe stato attribuito il punteggio calcolato in base alla seguente formula: “ $PE = 20 * [1 - (PO/BA)^n]$ ” dove “*PE: punteggio da attribuire all'offerta, PO: prezzo offerto, BA: base d'asta, n: parametro che definisce la pendenza della curva pari a 8*”.

2.1. – Ladisa ha presentato la sua offerta, compilando il “*Documento di Offerta Economica*” ricomprensivo il valore offerto per la base di gara soggetta a ribasso e il costo della manodopera del concorrente. L'importo complessivo (al lordo del costo della manodopera) era pari a Euro 8.807.205,45, IVA esclusa, e i prezzi unitari così dettagliati: base di gara soggetta a ribasso 4.782.627,12; costo della manodopera 4.024.578,33; oneri aziendali 22.706,66.

2.2. – Bioristoro, operatore poi risultato aggiudicatario del lotto in questione, ha, invece, inserito l'importo complessivo (al lordo del costo della manodopera) pari a euro 9.096.143,10, IVA esclusa, dettagliando i seguenti importi: base di gara soggetta a ribasso euro 5.509.485,11; costo della manodopera euro 3.585.549,85; oneri aziendali euro 19.350.

3. – Dopo una prima formulazione della graduatoria che sterilizzava dalla formula il costo della manodopera, la Commissione ha rettificato i computi includendo nel prezzo a base d'asta anche il costo della manodopera, cagionando lo slittamento del posizionamento di Ladisa dalla prima posizione in favore di Bioristoro, con uno scarto tra le due concorrenti pari a 1,05 punti. Conseguentemente, con nota del 7 novembre 2024 la stazione appaltante ha comunicato a Ladisa e agli altri concorrenti non esclusi l'aggiudicazione della gara per il lotto 19 in favore di Bioristoro, comunicando altresì, ai sensi dell'art. 36, commi 1, 3 e 4, del Codice, la decisione di accogliere l'istanza di oscuramento dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria.

4. – In prime cure, Ladisa ha promosso l'*actio ad exhibendum* per ottenere l'ostensione integrale dell'offerta tecnica di Bioristoro e, parallelamente, ha impugnato l'aggiudicazione in favore di Bioristoro e gli atti connessi prospettando plurimi motivi volti a censurare l'ammissione dell'aggiudicataria per violazione dell'art. 3 del Disciplinare di gara - recante il divieto di ribassabilità del costo della manodopera indicato dalla *lex specialis* di gara -, nonché la condotta della stazione appaltante che, con la predisposizione di una seconda graduatoria, avrebbe applicato la formula matematica di attribuzione del punteggio tecnico prevista dal Capitolato in modo del tutto

diverso da quanto effettuato in via automatica dalla piattaforma di gara, sovvertendo le regole della procedura, peraltro ad offerte note e a graduatoria già formata.

4.1. – Dal canto suo, Bioristoro ha notificato un ricorso incidentale con cui ha impugnato, rispettivamente, gli artt. 3 e 16 del Disciplinare di gara, nella parte in cui hanno previsto un divieto assoluto di ribasso dei costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante, gli esiti delle operazioni della stazione appaltante a monte per aver asseritamente errato nell'impostare la piattaforma telematica digitale sulla quale si è svolta la gara, infine, la legge di gara nel suo complesso, a cagione dell'ambiguità che l'avvincerebbe, “*ai fini di annullare in subordine l'intera procedura di gara*”.

4.2. – All'esito dell'appello cautelare, questa Sezione ha respinto l'istanza di sospensione osservando che, pur riservando all'approfondimento di merito il tema decisorio della ribassabilità dei costi della manodopera nell'ordito del nuovo codice dei contratti pubblici e, in concreto, la sorte da destinare alla clausola di *lex specialis* di segno restrittivo, appariva *prima facie* propugnabile la tesi della ribassabilità temperata dei costi della manodopera a mente dell'ultimo periodo dell'art. 41, co. 14, d.lgs. n. 36/2023, anche in adesione a recenti pronunciamenti di questo Consiglio (*cf.* Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, nn. 9254 e 9255).

4.3. – Frattanto, esperito vittoriosamente il giudizio sull'accesso, Ladisa ha proposto in primo grado motivi aggiunti nei quali allegava che, dall'analisi della “*Relazione tecnica di progetto*” di Bioristoro, emergevano macroscopici errori nella valutazione di alcune parti dell'offerta in comparazione con l'offerta dell'appellante i quali condurrebbero alla sicura rettifica del punteggio – riguardando soprattutto l'applicazione di criteri di tipo “quantitativo” (Q) e di tipo “tabellare e/o on-off” (T) e quindi automatico/matematico – con consequenziale aggiudicazione dell'appalto in suo favore.

5. – Il T.A.R. per il Lazio ha respinto il ricorso principale, integrato dai motivi aggiunti, e dichiarato improcedibile il ricorso incidentale soggiungendo che

dalla corretta interpretazione della legge di gara si ricava che la stazione appaltante intendeva imporre lo scorporo dei costi della manodopera dalla complessiva offerta, in maniera ideale, onde consentire la verifica dell'attendibilità dell'offerta per escludere indici di anomalia anche con riferimento a tale voce. Ha, inoltre, escluso alcuna ingerenza manipolativa della dirigenza della stazione appaltante: invero, la stazione appaltante, preso atto del ribasso dei costi della manodopera proposti dalla controinteressata, senza integrazione alcuna con elementi estranei alle offerte, è intervenuta così da rendere possibile una corretta applicazione della formula contenuta nella piattaforma, recante l'operazione aritmetica per l'attribuzione del punteggio, in modo da tenere conto del fatto che la base d'asta ricomprendeva al suo interno anche i costi della manodopera.

5.1. – Quanto al ricorso per motivi aggiunti, il giudice di prime cure, premessa l'insindacabilità delle espressioni di discrezionalità tecnica della Commissione di gara, ha soggiunto che solo uno scrutinio favorevole di tutte o parte delle censure condurrebbe all'aggiudicazione in favore della ricorrente visto che esse, se apprezzate isolatamente, non supererebbero la prova di resistenza.

Segnatamente, per quanto qui rileva ai fini del giudizio di appello, il primo giudice, con riguardo al criterio Q.11 sui menù, ha ribadito la correttezza della valutazione della Commissione circa il numero di 156 menù: prendendo le mosse dal progetto tecnico di Bioristoro il T.A.R. ha verificato che i menù offerti erano 156, come proposto per i menù ordinari e che quelli indicati erano solo a titolo esemplificativo, tenuto conto che sarebbero stati elaborati successivamente *“secondo gli schemi dietetici prescritti con certificazione medica di ogni singolo utente e seguendo la rotazione stagionale e settimanale del menù ordinario”*.

Rispetto al criterio T26 (impegno sul parco auto green > 50%), il TAR, facendo leva su un passaggio al punto T26 dell'Allegato A, ha ritenuto la sufficienza dell'impegno a rispettare i criteri ambientali in sede di domanda di partecipazione, riservando l'effettiva verifica alla fase esecutiva.

Quanto al criterio Q30 (criterio del rimborso dei pasti), il primo giudice ha rilevato che nella documentazione di gara non era previsto un limite alla percentuale del rimborso offerto che, quindi, poteva essere inserito sino al 100%, indi non poteva stigmatizzarsi tale scelta di organizzazione aziendale effettuata dalla ricorrente.

6. – La decisione di prime cure è stata appellata da Ladisa affidando il gravame ai seguenti motivi di impugnazione.

6.1. – “Error in iudicando - *Violazione della lex specialis di gara. Difetto di istruttoria. Contraddittorietà e illogicità manifesta. Violazione del principio di par condicio. Travisamento. Disparità di trattamento*”.

Dall’analisi della “*Relazione tecnica di progetto*” di Bioristoro, integralmente ostesa dalla stazione appaltante a seguito della sentenza del TAR n. 584 del 14 gennaio 2025, e dei relativi allegati alla stessa, sarebbero emersi macroscopici errori nella valutazione di alcune parti dell’offerta di Bioristoro in comparazione con l’offerta dell’appellante che condurrebbero alla sicura rettifica del punteggio, con consequenziale aggiudicazione dell’appalto in favore di Ladisa.

Segnatamente, con riferimento al criterio T26, valevole sino a un massimo di due punti a fronte dell’impegno all’utilizzo in misura pari o superiore del 50% dei mezzi aziendali a ridotto impatto ambientale e a minore consumo energetico, l’appellante contesta che il suo parco mezzi avrebbe una consistenza di 166 mezzi dedicati esclusivamente al trasporto merci (primario e secondario relativo ai pasti), ricadenti nella categoria ambientale Euro 6 ed elettrici, mentre quello dichiarato dalla controinteressata avrebbe una consistenza pari a soli 30 mezzi, di cui sei non potrebbero considerarsi mezzi dedicati al trasporto di merci e pasti, trattandosi di autovetture.

Il primo giudice avrebbe rigettato la predetta censura sulla base di una falsa rappresentazione della realtà che ne avrebbe condizionato il giudizio e lo avrebbe indotto in errore, in quanto avrebbe travisato una prescrizione ricondotta all’“Allegato A” che invece non sarebbe prevista in alcuna parte

della legge di gara, rappresentando, perverso, la ricostruzione di una tesi difensiva dell'Amministrazione resistente.

Con riferimento al criterio Q11, valevole un punteggio massimo pari a tre a fronte del numero totale dei menu proposti per particolari esigenze dietetiche e problemi di intolleranza/allergia alimentare (pranzo e cena, su base settimanale e stagionale), nell'allegato 7 all'offerta tecnica Bioristoro avrebbe descritto solo 22 menù (per un totale di 88 per le quattro stagioni) e non 156 menù, numero che nell' "Allegato A" avrebbe dichiarato in modo ipotetico e non verificabile di poter garantire, senza alcuna specificazione e descrizione. A detta dell'appellante, in tale parte l'offerta di Bioristoro sarebbe indeterminata e incerta, quindi, non valutabile.

Da ultimo, con riferimento al criterio Q30 (punteggio massimo di tre punti attribuibile a fronte del numero di contratti, da allegare al Progetto di Gestione, già stipulati tra impresa offerente e altre amministrazioni per garantire a queste ultime l'erogazione di pasti mediante *catering*, anche veicolato, e senza pregiudizio per il servizio da erogare al personale VF), ad avviso della appellante il rimborso offerto da Bioristoro, pari al 100% per i pasti confezionati nei centri di cottura dei Vigili del Fuoco, sarebbe irragionevole poiché condurrebbe ad una potenziale perdita di esercizio per la controinteressata.

6.2. – “Error in iudicando - *Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del disciplinare di gara. Violazione degli artt. 108 e 110 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione dell'art. 97 Cost.. Violazione dell'art. 107 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione del principio della fiducia, di par condicio e dell'autovincolo della pubblica amministrazione. Eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria, illogicità manifesta, perplessità*”.

Premesso che nel caso di specie, non si discute della ribassabilità o meno del costo della manodopera ai sensi dell'art. 41, co. 14, d.lgs. n. 36/2023, ma della conformità dell'offerta dell'aggiudicataria alla *lex specialis* di gara, l'appellante appunta la sua censura sull'assunto del TAR secondo cui i concorrenti dovevano formulare il ribasso percentuale sull'importo complessivo a base

d'asta inclusivo del costo della manodopera, assoggettando a ribasso anche questa voce di costo. Ladisa invoca a sostegno della propria tesi l'interpretazione letterale della *lex specialis* di gara ponendo l'enfasi sul fatto che nel modello di Offerta Economica generato dalla piattaforma informatica (“*Documento di Offerta Economica*”) il concorrente indicava al sistema i seguenti valori: da un lato, il valore offerto per la base di gara soggetta a ribasso (la piattaforma accettava solo valori pari o inferiori a € 6.311.497,09), ossia il prezzo al netto del costo della manodopera e degli oneri di sicurezza, corrispondente al valore riveniente applicando il ribasso percentuale sulla quota dell'importo a base di gara soggetto a ribasso; dall'altro, in due riquadri separati, il costo della manodopera e i costi interni della sicurezza.

Secondo l'appellante la tesi interpretativa del primo giudice oblitererebbe nella sostanza la disposizione prescrittiva della legge di gara e si porrebbe in contrasto con i principi generali che governano le gare pubbliche della fiducia, della *par condicio* e del rispetto dell'autovincolo, a tutela dell'affidamento e della buona fede dei concorrenti: in altre parole, nella prospettiva dell'appellante, nel caso *de quo* si sarebbe dovuto accordare preferenza al principio della *par condicio* a discapito del *favor participationis*.

6.3. – “Error in iudicando - *Violazione della lex specialis sotto altro profilo. Violazione, falsa ed erronea interpretazione e applicazione dell'art. 41 comma 14 del d.lgs. n. 36/2023. Contraddittorietà e illogicità manifesta. Violazione del principio dell'autovincolo. Violazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 36/2023 e dei principi di affidamento e buona fede. Violazione dell'art. 93 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione dei principi di imparzialità, trasparenza, fiducia e del risultato*”.

Secondo Ladisa la corretta interpretazione della *voluntas* negoziale alla stregua del criterio letterale e sistematico della disciplina di gara dovrebbe muovere da quattro indici univoci in essa previsti, segnatamente, l'indicazione della quota di importo a base d'asta (scorporata dal costo della manodopera), qualificata come quota “*soggetta a ribasso*”, su cui applicare il ribasso offerto indicando nel “*Documento di Offerta Economica*”, ossia il prezzo risultante dal ribasso della base

d'asta scorporata dai costi della manodopera; dipoi, l'esplicitazione del costo della manodopera quale importo non ribassabile; l'esplicita e separata indicazione del costo offerto della manodopera nel "*Documento di Offerta Economica*"; infine, la qualificazione espressa del "*Documento di Offerta Economica*" differenziato dal secondo documento, da inserire nella busta, qualificato come "*Ulteriori elementi dell'offerta economica - Documenti A e B*". Da tali univoci elementi deriverebbe che la formulazione del prezzo ribassato costituente l'offerta economica valutabile ai fini dell'aggiudicazione e, quindi, ai fini dell'attribuzione del punteggio secondo la formula stabilita dal Capitolato, era consentita esclusivamente sul valore dell'appalto al netto del costo della manodopera (e al netto degli oneri di sicurezza).

Indi, l'appellante torna a stigmatizzare il ritenuto stravolgimento operato dalla stazione appaltante del "*significato letterale*" delle prescrizioni della *lex specialis* di gara, determinante un grave *vulnus* ai principi dell'autovincolo, dell'affidamento sull'azione legittima della p.a., della trasparenza e della *par condicio* tra i concorrenti, principi tutelati qualora le regole della gara, come nella specie, sarebbero assuntamente chiare, univoche, predeterminate nei contenuti prescrittivi e non manipolabili *ex post* attraverso interpretazioni non conformi al significato espresso.

In aggiunta, l'appellante lamenta l'indebita ingerenza della dirigenza della stazione appaltante nell'operato della Commissione di gara: nel caso di specie, il RUP e/o la Dirigenza della stazione appaltante avrebbero superato i limiti delle proprie competenze imponendo alla Commissione di stravolgere i parametri previsti dalla disciplina di gara ai fini della valutazione dell'offerta economica sulla cui base il sistema aveva elaborato in via automatica i punteggi economici.

6.4. – Ladisa ha, altresì, instato per la declaratoria di inefficacia del contratto e il risarcimento in forma specifica o, in subordine, per equivalente.

7. – Il Ministero dell'interno e Bioristoro si sono costituiti nel giudizio di appello e hanno diffusamente argomentato per la reiezione del gravame.

8. – Espletato lo scambio di memorie difensive *ex art.* 73 cod. proc. amm., la causa è stata discussa all'udienza pubblica del 15 gennaio 2026 e successivamente spedita in decisione.

DIRITTO

1. – Il Collegio principia la disamina dal primo motivo di appello concernente le ritenute discrepanze nell'assegnazione di taluni punteggi discrezionali.

1.1. – Prendendo le mosse dal criterio T.26, il Collegio deve osservare che il dettato testuale del capitolato di gara (*“Impegno all'utilizzo di mezzi di trasporto aziendali a minori emissioni e a minori consumi energetici (...) in misura pari o superiore al 50% del parco mezzi totale dell'azienda (tolleranza esecutiva pari al 5%)”*) era ragionevolmente inequivoco nel configurare tale criterio premiale on/off come mero impegno vincolante e qualificato a dotarsi di una flotta di mezzi eco-compatibili almeno in misura pari o superiore al 50% e non già alla disponibilità immediata in sede di offerta di tale parco mezzi: il Capitolato, difatti, stabiliva che i concorrenti avrebbero dovuto analiticamente indicare *“la percentuale di veicoli a minori emissioni o a minori consumi posseduta”* con la significativa precisazione di esplicitare il relativo numero di targa *“se già disponibile”*; inoltre, l'Allegato A sul punto constava di una mera dichiarazione di impegno dove il concorrente doveva barrare *“SI”* o *“NO”*, e inoltre nella *“Tabella riepilogativa dei punteggi premiali”* che a sua volta faceva parte dei documenti di gara era precisato in relazione al criterio *de quo* *“sarà attribuito il punteggio stabilito in presenza dell'impegno”* a riprova della condivisibilità delle conclusioni raggiunte dal primo giudice.

In aggiunta, mette conto di rilevare che siffatta tipologia di elementi premiali è fisiologicamente demandata alla verifica in fase esecutiva, come testimonia la previsione della *lex specialis* di una tolleranza *“esecutiva”* del 5% e come avvalorato dal decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 10 marzo 2020 recante i *“Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari”*, di cui la prescrizione capitolare *de qua* costituisce diretta derivazione.

Il profilo censorio non merita, dunque, condivisione.

1.2. – Passando al criterio Q11 concernente il “*numero totale dei menù proposti per particolari esigenze dietetiche e problemi di intolleranza/allergia alimentare (pranzo e cena, su base settimanale e stagionale)*”, la tesi dell’appellante non persuade poiché ascrive unilateralmente - e immotivatamente - rilievo ai soli menù proposti da Bioristoro a titolo esemplificativo nell’allegato n. 7 all’offerta tecnica, derubricando, invece, la dichiarazione espressa dell’operatore economico che si impegna a fornire un numero complessivo di 156 menù – quantità che è stata correttamente tenuta ferma ai fini dell’assegnazione del punteggio.

Tanto precisato, il motivo va respinto in quanto destituito di fondamento fattuale.

1.3. – Quanto alla doglianza relativa al criterio Q30, che premia la percentuale di rimborso dei pasti eventualmente preparati avvalendosi dei centri di cottura dei Vigili del Fuoco a beneficio di Committenti terzi che abbiano in essere appositi contratti di vettovagliamento con l’operatore economico, Ladisa contesta l’irragionevolezza della percentuale del 100% di rimborso offerta da Bioristoro adombrando l’azzeramento dei margini di utile.

La censura è, però, del tutto congetturale e ipotetica in quanto lo scenario di vettovagliamento a favore di terzi ricade in ipotesi eccezionali ed eventuali, indi la scelta di Bioristoro di offrire un rimborso integrale di tali costi rappresenta una scelta imprenditoriale del tutto legittima la cui incidenza sui margini di utile rimane indimostrata e, comunque, andrebbe valutata nella cornice del terzo contratto e non già della commessa in esame.

2. – La disamina deve ora spostarsi sul secondo tema di censura, in ordine al quale il Collegio ritiene pienamente condivisibile la *ratio decidendi* seguita dal giudice di prime cure giusta la quale la prescrizione del disciplinare che esclude la ribassabilità del costo della manodopera non integra causa di esclusione in considerazione dell’assenza di una espressa comminatoria in tal senso, fermo restando che, in siffatta ipotesi, essa incorrerebbe comunque

nella nullità parziale in virtù del principio di tassatività delle cause di esclusione (art. 10 d.lgs. n. 36/2023).

2.1. – La fattispecie in esame si discosta da quella esaminata nel precedente giurisprudenziale invocato da Ladisa – Cons. Stato, sez. III, 12 novembre 2024, n. 9084 – laddove è stata valorizzata la mancata impugnazione della *lex specialis* prima di accedere alla tesi della necessaria esclusione del concorrente che avesse operato un ribasso non consentito (*“È pertanto evidente che quand’anche il ribasso dei costi relativi alla manodopera fosse consentito dalle norme primarie, l’esplicita ed inequivoca previsione di segno contrario portata dalla – non impugnata – lex specialis non consentiva la presentazione di un’offerta riportante un simile ribasso. Il parametro normativo invocato – per dedurre l’illegittimità e la non ammissibilità dell’offerta Caribù – dalla ricorrente in primo grado, pienamente valido ed efficace, era dunque costituito anzitutto dal citato art. 3 del Disciplinare: rispetto al quale la sentenza gravata non risulta essersi pronunciata. Tale parametro è espressivo della volontà della stazione appaltante di connotare la specifica disciplina della gara nel senso di escludere dalla dinamica dei ribassi la componente relativa al costo della manodopera. Conseguentemente, l’offerta [...] andava esclusa perché non conforme, sul punto, alla lex specialis”*).

Mutatis mutandis, nel caso di specie, Bioristoro ha prontamente impugnato in via incidentale in primo grado la *lex specialis* con espresso riferimento a tale previsione, quindi il potenziale parallelismo viene recisamente meno.

2.2. – Il *punctum dolens* della censura si condensa, dunque, in astratto, sulla ribassabilità dei costi della manodopera nell’ordito del nuovo codice e, in concreto, sulla sorte da destinare alla clausola di *lex specialis* di segno restrittivo, ossia nel senso della non ribassabilità in via assoluta.

In adesione a recenti pronunciamenti di questo Consiglio, il Collegio ritiene di aderire alla tesi della ribassabilità temperata dei costi della manodopera a mente dell’ultimo periodo dell’art. 41, co. 14, d.lgs. n. 36/2023 giusta il quale *“resta ferma la possibilità per l’operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell’importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale”* ricalcando in tal

modo, nell'ottica del massimo *favor participationis*, l'interpretazione sistematica della disciplina di gara *ex* articoli 1362 e 1363 c.c. avallata dal primo giudice, con correlativa sconfessione della pretesa dell'appellante a che venisse seguita una rigorosa interpretazione letterale della clausola *de qua*, comunque sguarnita di comminatoria di esclusione oltre che sganciata dalla considerazione delle altre prescrizioni della legge di gara.

2.3. – Militano a supporto di tale ermeneusi una pluralità di indici interpretativi.

i) In primis, dall'esegesi sistematica degli artt. 3 e 16 del disciplinare di gara *ex* art. 1363 cod. civ. si può argomentare che, alla stregua della prima disposizione, la base di gara ricomprendeva l'importo complessivo inclusivo anche degli oneri per la manodopera e per la sicurezza (precisando ulteriormente che *“ai sensi dell'art. 41, comma 13, del Codice l'importo posto a base di gara comprende, per ciascun lotto, i costi della manodopera che la Stazione appaltante ha stimato secondo quanto indicato nella colonna “Costo della manodopera” nel documento “Elenco sedi”, calcolati sulla base degli elementi dedotti dalle Tabelle FISE”*), mentre la seconda disposizione precisava che *“l'offerta economica deve indicare, a pena di esclusione, tutti i seguenti elementi: a) prezzo complessivo offerto (“Valore complessivo offerto”); b) i prezzi unitari richiesti (colazione, pranzo, cena, alimenti integrativi) nelle sezioni B del “Documento A e B” della regione di interesse; c) la stima dei oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi dell'articolo 108, comma 9, del d.lgs 36/2023; d) la stima dei costi della manodopera”*. In altre parole, entrambe le disposizioni corroborano la tesi che l'importo dell'offerta, oggetto di ribasso, includesse anche gli oneri per la manodopera.

ii) Parimenti il Capitolato di gara disciplinava la metodologia di attribuzione del punteggio all'offerta economica mediante una formula quoziente tra prezzo offerto e base d'asta ove si precisava che *“I prezzi a base d'asta sono stati calcolati tenendo conto dell'incidenza del costo delle derrate alimentari, della manodopera,*

dei trasporti e di altri elementi di minor incidenza, valutati in riferimento al territorio di competenza della Stazione appaltante”.

iii) Inoltre, nel bando-tipo ANAC n. 1-2023, nonostante l’identica previsione di cui all’art. 3 su cui s’impenna il presente giudizio (ossia la dichiarata non ribassabilità degli oneri per la manodopera), resta ferma la possibilità di operare un ribasso di tali oneri a condizione che l’operatore economico dimostri che il ribasso complessivo dell’importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

iv) Tale tesi ha ricevuto anche il suggello della giurisprudenza amministrativa tra l’altro in recenti pronunce menzionate dalla stessa appellante, sia pur ad altri scopi argomentativi: “Anche nel vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, come del resto riconosciuto dal primo giudice, è ammesso il ribasso sui costi dalla manodopera indicati dalla stazione appaltante nella lex specialis di gara, come già ritenuto, sia pure incidenter tantum da questa sezione, in riferimento ad una fattispecie soggetto alla disciplina del codice previgente (Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2023 n. 5665 secondo la quale “Persino nel nuovo codice, che in applicazione di un preciso criterio di delega di cui all’art. 1, secondo comma, lett. t) della l. n. 78 del 2022, ha previsto ‘in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre incorporati dagli importi assoggettati a ribasso’, è stata fatta salva la possibilità per l’operatore economico di dimostrare che un ribasso che coinvolga il costo della manodopera sia derivante da una più efficiente organizzazione aziendale, così armonizzando il criterio di delega, con l’art. 41 Cost.”). Sulla base del combinato disposto degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023, deve pertanto ritenersi che, per l’operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera, la conseguenza non è l’esclusione dalla gara, ma l’assoggettamento della sua offerta alla verifica dell’anomalia: in quella sede l’operatore economico avrà l’onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, oltre il rispetto dei minimi salariali (T.a.r. per la Toscana, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120 che ha ritenuto che tale interpretazione del dettato normativo consente un adeguato bilanciamento tra la tutela rafforzata della manodopera - che

costituisce la ratio della previsione dello scorporo dei costi della manodopera, evincibile dal criterio contenuto nella lett. t) dell'art. 1, primo comma, della legge delega (l. n. 78 del 2022) - con la libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale, nel suo concreto dispiegarsi, non può che comportare la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante negli atti di gara). Solo seguendo tale impostazione si spiega anche l'obbligo del concorrente di indicare i propri costi della manodopera, a pena di esclusione dalla gara (art. 108, comma 9 del d.lgs. n. 36 del 2023), previsione che sarebbe evidentemente superflua se i costi della manodopera non fossero ribassabili, e il successivo art. 110, primo comma, che include i costi della manodopera dichiarati dal concorrente tra gli elementi specifici, in presenza dei quali la stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia' (Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, nn. 9254 e 9255).

2.4. – Il complesso degli indici ermeneutici testé richiamati corrobora la tesi conclusiva per cui, nel caso di specie, la violazione del divieto di ribasso avrebbe dovuto consegnare tutt'al più Bioristoro alla verifica dell'anomalia dell'offerta con puntuale riferimento a tale voce di costo - il che spiega la *ratio* della separata evidenza grafica che la normativa assicura a tale voce dell'offerta economica - mentre la clausola stessa di *lex specialis* non andrebbe incontro né a nullità parziale (non recando alcuna comminatoria di esclusione), né a disapplicazione o caducazione, bensì ad interpretazione adeguatrice alla luce dell'art. 41, co. 14, d.lgs. n. 36/2023.

3. – Alla luce dell'infondatezza del secondo motivo, perde mordente anche la terza censura tesa a biasimare la condotta tenuta dalla stazione appaltante nel sollecitare una revisione dei valori caricati sulla piattaforma telematica.

Come appena visto, la *lex specialis* è stata correttamente interpretata nel senso di includere i costi della manodopera nella base d'asta ribassabile, mentre l'intervento della dirigenza della stazione appaltante sul seggio di gara si è limitata a riscontrare il mancato, corretto funzionamento della piattaforma telematica prescelta per l'attribuzione dei diversi punteggi economici - nella

specie, nel valore che governa l'operatività della formula a sistema era stato inserito, come limite di importo e come dicitura esplicativa, il valore al netto dei costi della manodopera (precisamente la sola voce A) presente nella tabella al par. 3 del disciplinare di gara, in luogo del valore complessivo di questi (sommatoria voci A) e B)), sicché, il suo intervento, è stato necessitato dall'esigenza di evitare una errata aggiudicazione cui si sarebbe giunti per l'errore di calcolo sull'attribuzione automatica dei punteggi alle offerte economiche.

Indi, non si ravvisa alcuna indebita ingerenza dei responsabili amministrativi bensì l'applicazione rigorosa della *lex specialis* in ossequio ai compiti affidati al Responsabile unico del procedimento dall'art. 7, comma 1, lettere a) e lettera e), dell'Allegato I.2 al codice dei contratti pubblici sulle “Attività del RUP”.

4. – Va da sé, infine, che l'infondatezza dei motivi di appello comporta anche il rigetto della domanda risarcitoria riproposta in coda al ricorso *sub specie* di declaratoria di inefficacia del contratto stipulato con la controinteressata, con subentro della ricorrente nella commessa, ovvero di ristoro per equivalente.

5. – All'esito della disamina dianzi svolta, l'appello deve essere conclusivamente respinto per la sua acclarata infondatezza.

6. – La peculiarità interpretativa della fattispecie giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

Sebastiano Zafarana, Consigliere

L'ESTENSORE
Angelo Roberto Cerroni

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO