



**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 della Campania**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5327 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

F.li Monaco di Maurizio Monaco & C. S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B306000B43, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Orefice, Angelo Caputo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Casalnuovo di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Luisa Errichiello, Luigi Schiavone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Sirio S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Toledo 323;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

1) della determinazione del Comune di Casalnuovo di Napoli n. 65 del 29-09-2025, comunicata in data 30.09.2025, con la quale è stato preso atto degli atti della procedura di gara per l'affidamento del servizio di refezione scolastica aa.ss. 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 e 2027/2028 (CIG: B306000B43) ed è stata disposta l'aggiudicazione definitiva della gara in favore della SIRIO s.r.l.;

2) della comunicazione del 30/09/2025 con cui il Comune di Casalnuovo di Napoli ha comunicato alla ricorrente l'aggiudicazione definitiva disposta in favore della SIRIO s.r.l. impugnata al punto 1);

3) del provvedimento, se esistente e allo stato sconosciuto, con il quale il Comune di Casalnuovo di Napoli ha disposto in favore della Sirio s.r.l. la consegna anticipata sotto riserva di legge del servizio di refezione scolastica aa.ss. 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 e 2027/2028 (CIG: B306000B43), o comunque ne abbia autorizzato l'esecuzione anticipata;

4) della nota protocollo n. 1371 del 15.09.2025, con cui il Rup e i componenti della Commissione hanno ritenuto che "l'offerta nonché il costo del personale offerto non è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle tabelle di cui all'art. 41 comma 13 del codice";

5) di tutti gli atti della procedura di gara, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente, ivi inclusi, ove occorra:

a) tutti gli atti del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, tra cui la comunicazione del RUP prot. n. 16509 del 27.05.2025 con cui sono stati chiesti alla Sirio s.r.l. i giustificativi e la nota del RUP prot. n. 27414 del 21.07.2025, se e in quanto il loro contenuto abbia contribuito al giudizio di non anomalia dell'offerta della Sirio s.r.l.;

b) i verbali di gara n. 1 del 28.10.2024, n. 2 del 29.10.2024, n. 3 del 6.11.2024, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente;

c) i verbali della Commissione n. 1 del 19.05.2025, n. 2 del 20.05.2025 e n. 3 del 22.05.2025, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente;

nonché

- ai sensi degli articoli 121 e 122 C.P.A, per la declaratoria della inefficacia del contratto, ove nelle more stipulato con la SIRIO s.r.l., e del diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione definitiva dell'appalto e a subentrare nel contratto eventualmente stipulato con la controinteressata e nella sua esecuzione, disponendone per l'effetto il subentro.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti il 14.11.2025:

1) della determinazione del Comune di Casalnuovo di Napoli n. 65 del 29-09-2025, comunicata in data 30.09.2025, con la quale è stato preso atto degli atti della procedura di gara per l'affidamento del servizio di refezione scolastica aa.ss. 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 e 2027/2028 (CIG: B306000B43) ed è stata disposta l'aggiudicazione definitiva della gara in favore della SIRIO s.r.l.;

2) della comunicazione del 30/09/2025 con cui il Comune di Casalnuovo di Napoli ha comunicato alla ricorrente l'aggiudicazione definitiva disposta in favore della SIRIO s.r.l. impugnata al punto 1);

3) del provvedimento, se esistente e allo stato sconosciuto, con il quale il Comune di Casalnuovo di Napoli abbia disposto in favore della Sirio s.r.l. la consegna anticipata sotto riserva di legge del servizio di refezione scolastica aa.ss. 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 e 2027/2028 (CIG: B306000B43), o comunque ne abbia autorizzato l'esecuzione anticipata;

4) della nota protocollo n. 1371 del 15.09.2025, con cui il Rup e i componenti della Commissione hanno ritenuto che "l'offerta nonché il costo del personale offerto non è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle tabelle di cui all'art. 41 comma 13 del codice"

5) di tutti gli atti della procedura di gara, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente, ivi inclusi, ove occorra:

a) tutti gli atti del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, tra cui la comunicazione del RUP prot. n. 16509 del 27.05.2025 con cui sono stati chiesti alla Sirio s.r.l. i giustificativi e la nota del RUP prot. n. 27414 del

21.07.2025, se e in quanto il loro contenuto abbia contribuito al giudizio di non anomalia dell'offerta della Sirio s.r.l.;

b) i verbali di gara n. 1 del 28.10.2024, n. 2 del 29.10.2024, n. 3 del 6.11.2024, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente;

c) i verbali della Commissione n. 1 del 19.05.2025, n. 2 del 20.05.2025 e n. 3 del 22.05.2025, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente;

nonché

- ai sensi degli articoli 121 e 122 C.P.A, per la declaratoria della nullità/inefficacia del contratto di appalto rep. n. 31 stipulato dal Comune resistente con la SIRIO s.r.l. in data 16/10/2025, e del diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione definitiva dell'appalto e a subentrare nel contratto stipulato con la controinteressata e nella sua esecuzione, disponendone per l'effetto il subentro.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti del 20.11.2025:

1) della determinazione del Comune di Casalnuovo di Napoli n. 65 del 29-09-2025, comunicata in data 30.09.2025, con la quale è stato preso atto degli atti della procedura di gara per l'affidamento del servizio di refezione scolastica aa.ss. 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 e 2027/2028 (CIG: B306000B43) ed è stata disposta l'aggiudicazione definitiva della gara in favore della SIRIO s.r.l.;

2) della comunicazione del 30/09/2025 con cui il Comune di Casalnuovo di Napoli ha comunicato alla ricorrente l'aggiudicazione definitiva disposta in favore della SIRIO s.r.l. impugnata al punto 1);

3) del provvedimento, se esistente e allo stato sconosciuto, con il quale il Comune di Casalnuovo di Napoli abbia disposto in favore della Sirio s.r.l. la consegna anticipata sotto riserva di legge del servizio di refezione scolastica aa.ss. 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 e 2027/2028 (CIG: B306000B43), o comunque ne abbia autorizzato l'esecuzione anticipata;

4) della nota protocollo n. 1371 del 15.09.2025, con cui il Rup e i componenti della Commissione hanno ritenuto che "l'offerta nonché il costo del personale

offerto non è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle tabelle di cui all'art. 41 comma 13 del codice”

5) di tutti gli atti della procedura di gara, nella parte in cui è stata omessa la esclusione della offerta della Sirio e/o è stato assegnato alla controinteressata il punteggio complessivo di 93,70 (di cui 30 per l'offerta economica e 60,70 per l'offerta tecnica) anziché al massimo di 88,60 (di cui 30 per l'offerta economica e 58.60 per l'offerta tecnica), ivi inclusi, ove occorra:

a) tutti gli atti del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, tra cui la comunicazione del RUP prot. n. 16509 del 27.05.2025 con cui sono stati chiesti alla Sirio s.r.l. i giustificativi e la nota del RUP prot. n. 27414 del 21.07.2025, se e in quanto il loro contenuto abbia contribuito al giudizio di non anomalia dell'offerta della Sirio s.r.l.;

b) i verbali di gara n. 1 del 28.10.2024, n. 2 del 29.10.2024, n. 3 del 6.11.2024, in parte qua;

c) i verbali della Commissione n. 1 del 19.05.2025, n. 2 del 20.05.2025 e n. 3 del 22.05.2025, in parte qua, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente;

nonché'

- ai sensi degli articoli 121 e 122 C.P.A, per la declaratoria della nullità/inefficacia del contratto di appalto rep. n. 31 stipulato dal Comune resistente con la SIRIO s.r.l. in data 16/10/2025 e del diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione definitiva dell'appalto e a subentrare nel contratto stipulato con la controinteressata e nella sua esecuzione, disponendone per l'effetto il subentro.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Casalnuovo di Napoli e della Sirio srl;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2026 la dott.ssa Daria Valletta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Con il gravame introduttivo del giudizio, la società F.lli Monaco ha impugnato la determinazione n. 65 del 29/9/2025 del Comune di Casalnuovo di Napoli, con cui veniva disposta l'aggiudicazione definitiva, in favore della società Sirio s.r.l., del servizio di refezione scolastica, oggetto di precedente bando dell'Amministrazione.

Di seguito i motivi di censura articolati in ricorso:

A.1) si contesta la legittimità dell'operato della stazione appaltante per non aver rilevato l'anomalia dell'offerta della Sirio s.r.l.: ed infatti il costo della manodopera indicato in sede d'offerta dall'aggiudicataria sarebbe nettamente inferiore rispetto a quello emergente dagli stessi giustificativi prodotti nel subprocedimento di verifica dell'anomalia;

A.2) inoltre, l'aggiudicataria non avrebbe tenuto conto degli aumenti salariali previsti dal CCNL di settore a decorrere dal 2025: nonostante il costo effettivo della manodopera risulterebbe notevolmente superiore rispetto a quello dichiarato, la stazione appaltante avrebbe omesso di rilevare l'incongruità e l'inattendibilità dell'offerta della Sirio s.r.l.;

A.3) la controinteressata avrebbe anche omesso di considerare il costo della retribuzione di due autisti adibiti allo svolgimento delle mansioni di refezionisti;

A.4) i provvedimenti impugnati, oltre che per contraddittorietà intrinseca ed estrinseca, sarebbero illegittimi pure per difetto di motivazione, giacché il richiamo *per relationem* al contenuto dei giustificativi non sarebbe sufficiente a far emergere le ragioni dell'attendibilità dell'offerta di Sirio s.r.l.;

A.5) peraltro, in ordine al costo del personale, la stazione appaltante si sarebbe limitata a prendere atto delle giustificazioni senza svolgere un'effettiva

valutazione di merito, omettendo di esplicitare sia le ragioni della ritenuta congruità del costo del personale sia quelle relative alla sostenibilità delle ulteriori voci di costo del servizio;

B.1) l'affidamento in via d'urgenza sarebbe poi illegittimo in quanto, in virtù del rapporto di connessione per presupposizione, sarebbe affetto dagli stessi vizi di cui è affetto il provvedimento di aggiudicazione definitiva;

B.2) in ogni caso, l'affidamento in via d'urgenza sarebbe autonomamente illegittimo per difetto dei presupposti previsti dagli articoli 17 e 18 del D.Lgs. n. 36/2023, nonché per carenza di motivazione;

B.3) sarebbero anche stati violati gli obblighi di trasparenza e il diritto di accesso, poiché il Comune non avrebbe reso ostensibili con tempestività i documenti della gara né tantomeno l'offerta dell'aggiudicataria, costringendo la ricorrente ad acquisire notizie e documenti sull'appalto "a piccoli pezzi e solo dopo continui solleciti".

Si è costituito il Comune di Casalnuovo di Napoli, chiedendo la reiezione del ricorso, nonché la controinteressata, che ha svolto analoghe conclusioni.

Con ordinanza in data 30.10.25 il Collegio ordinava all'Amministrazione resistente di mettere a disposizione della ricorrente l'offerta tecnica integrale dell'aggiudicataria, nonché tutta la documentazione ad essa allegata.

Sulla scorta della documentazione prodotta, veniva introdotto un primo ricorso per motivi aggiunti:

A) si assume che la Sirio s.r.l., nella propria offerta tecnica, avrebbe indicato di impiegare il Direttore del servizio per una sola ora al giorno, contrariamente alla previsione dell'articolo 19 del capitolato speciale d'appalto, il quale richiede la reperibilità del Direttore dalle ore 09:00 alle ore 17:30 dei giorni di erogazione dei pasti; dunque, l'offerta tecnica della controinteressata, non rispondente alle richieste della stazione appaltante, sarebbe inammissibile e avrebbe dovuto costituire motivo di esclusione dalla gara;

B) inoltre, la Sirio s.r.l. avrebbe dichiarato e giustificato un costo della manodopera inferiore a quello effettivamente sostenuto per l'esecuzione della

commessa, nei termini che seguono:

- non sarebbero stati giustificati i costi dell'impiego del direttore del servizio per 7,5 ore al giorno e 37,5 ore a settimana;
- anche il responsabile A.Q. verrebbe retribuito per una sola ora giornaliera, mentre nell'offerta tecnica la Sirio s.r.l. si sarebbe impegnata a impiegare unità di personale con il compito di supervisionare “tutte le operazioni previste dal servizio”: dunque, anche per il Responsabile A.Q., non sarebbero stati giustificati i costi di 7,5 ore giornaliere;
- nell'offerta tecnica la controinteressata si sarebbe impegnata a svolgere un significativo piano di formazione del personale impiegato, senza tuttavia computare i relativi costi;
- la Sirio, inoltre, impiegherebbe quattro autisti per 2,5 ore al giorno, ma ne avrebbe giustificato il costo per sole 2 ore giornaliere;

C) la controinteressata avrebbe, inoltre, omesso di giustificare anche i costi del servizio diversi dal personale, nei termini che seguono:

1) in primo luogo, avrebbe dichiarato di utilizzare prodotti bio e prodotti a chilometro zero, ma avrebbe indicato dei costi notevolmente inferiori rispetto a quelli minimi previsti dalla relazione di accompagnamento del CAM di cui al DM n. 65 del 10.3. 2020;

2) ancora:

- a) non avrebbe giustificato il costo delle dotazioni materiali essenziali al servizio;
- b) nei “servizi aggiuntivi” del progetto tecnico la Sirio s.r.l. non avrebbe riportato la valutazione economica dei corsi formativi;
- c) non avrebbe giustificato i costi dei materiali di consumo e degli adempimenti materiali e burocratici indispensabili;

D) i giustificativi sarebbero completamente inidonei a motivare *per relationem* sia il provvedimento con cui è stata ritenuta congrua l'offerta sia il successivo provvedimento di aggiudicazione;

E) i giustificativi sarebbero, peraltro, stati trasmessi a mezzo pec, in violazione dell'articolo 29 D. Lgs n. 36/ 2023, che prescrive l'utilizzo, da parte della stazione appaltante, di apposite piattaforme digitali;

F) sussisterebbe, poi, la violazione dei termini dilatori sostanziali e processuali (c.d. termini di stand still) previsti dal codice dei contratti pubblici, con conseguente inefficacia del contratto d'appalto.

Nel corso del giudizio è stato introdotto dalla F.lli Monaco un secondo ricorso per motivi aggiunti, i cui mezzi di censura si riportano di seguito:

1) l'offerta della Sirio sarebbe inammissibile poiché il piano di trasporto si discosterebbe dal capitolato speciale d'appalto, non garantendo il rispetto degli orari di consegna dei pasti;

2) la controinteressata, in violazione del disposto dell'articolo 191 TUEL, avrebbe gravato la stazione appaltante del costo del riscaldamento dei pasti;

3) la proposta contrattuale risulterebbe, inoltre, indebitamente condizionata all'adempimento degli oneri contabili da parte della stazione appaltante, la quale finirebbe per assumere impegni di spesa per i quali non vi è mai stata una copertura;

4) la Commissione avrebbe dovuto attribuire zero punti al piano di trasporto della controinteressata, in quanto carente e difforme, nella sostanza, al capitolato speciale d'appalto;

5) infine, il piano di trasporto sarebbe, comunque, incompatibile con il capitolato e non prevederebbe un percorso di trasporto dettagliato dal centro di cottura ai plessi scolastici.

All'udienza in data 11 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione: nelle camere di consiglio dell'11 febbraio e del 25 marzo 2026 è stata discussa e decisa tra i componenti del Collegio.

## DIRITTO

1. La controversia in disamina attiene alla legittimità del provvedimento con il quale il Comune di Casalnuovo di Napoli ha aggiudicato il servizio di

refezione scolastica per gli aa.ss. 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 e 2027/2028 (CIG: B306000B43) in favore della società Sirio.

Con il ricorso introduttivo del giudizio e due ricorsi per motivi aggiunti la società F.lli Monaco, gestore uscente e seconda in graduatoria, ha svolto una molteplicità di censure, volte, principalmente, a evidenziare l'incongruità dell'offerta dell'aggiudicataria e l'inadeguatezza della valutazione svolta sul punto dalla stazione appaltante.

Vengono, poi, svolti ulteriori mezzi di censura con i quali si assume la non conformità dell'offerta dell'aggiudicataria alle previsioni della *lex specialis* di gara, deducendo che, anche per tali ragioni, la Sirio avrebbe dovuto essere esclusa dalla competizione pubblica.

2. Preliminarmente, occorre evidenziare che non si apprezza l'inammissibilità dell'impugnazione fatta valere dalla controinteressata, non ricorrendo la lamentata genericità delle censure svolte con il ricorso introduttivo, che sono state, nel corso del giudizio, più puntualmente articolate in ragione della progressiva esibizione degli atti di gara da parte della S.A., anche in ossequio all'ordinanza collegiale della quale si è detto.

3. Tanto premesso, si rileva quanto segue.

All'esito della gara della quale si tratta, è risultata prima classificata la Sirio s.r.l. con 93,70 punti (63,7 all'offerta tecnica e 30 all'offerta economica), e seconda classificata la F.lli Monaco con 92,47 punti (68,6 all'offerta tecnica e 23,87 all'offerta economica) (cfr. all. 2 al ricorso).

Con nota prot. n. 19509 del 27/05/2025 il Comune di Casalnuovo attivava il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta della Sirio, chiedendo a quest'ultima di fornire *“giustificazioni relative alle voci di prezzo che hanno concorso a formare l'importo complessivo offerto, ovvero ogni utile elemento ritenuto idoneo a supportare la validità complessiva della offerta proposta”* (cfr. all. 8 alla memoria del Comune resistente).

Dette giustificazioni venivano fornite dall'aggiudicataria in pari data (cfr. all. 9 alla memoria del Comune resistente) e la S.A. le riteneva adeguate ai fini

dell'aggiudicazione (cfr. all. 10 alla memoria del Comune resistente: “...*la Commissione unitamente al RUP accetta i chiarimenti forniti dall'Operatore Economico che consentono alla stazione appaltante di accertare che il costo del personale offerto non è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle tabelle di cui all'art.41 comma 13 del codice*”).

4. Il Collegio, avuto riguardo alle difese svolte e alla documentazione esaminata, ritiene che le censure svolte dalla parte ricorrente colgano nel segno nella parte in cui si lamenta il carattere gravemente lacunoso dell'istruttoria svolta dalla S.A. in sede del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria.

Giova premettere che il Collegio condivide i consolidati principi giurisprudenziali, pure invocati dalla controinteressata, a mente dei quali la valutazione sull'anomalia dell'offerta ha carattere sintetico e globale, e non può parcellizzarsi né risolversi in una indebita penetrazione della sfera di discrezionalità riservata all'Amministrazione.

Deve, tuttavia, rimarcarsi che l'esame che la S.A. effettua sull'offerta deve includere quantomeno un sommario, essenziale, esame delle censure tecniche svolte, che nel caso di specie è mancato.

In termini, di recente: “*A fronte di censure tecniche circa la qualità dell'offerta contestata, astrattamente idonee a superare la c.d. prova di resistenza, non è ammessa una declaratoria di inammissibilità per l'impossibilità di esercitare un sindacato sostitutivo che non sia stata preceduta da un almeno sommario, essenziale, esame delle stesse dal quale si evinca motivatamente che dette censure non disvelano un'abnormità della valutazione, del tutto illogica e/o parziale, o un manifesto travisamento di fatti*” (cfr. Consiglio di Stato sez. III, 30/05/2025, n. 4748 (Conferma Tar Toscana, sez. II, n. 1589 del 2024); ed ancora: “*Il procedimento di verifica dell'anomalia è certamente sindacabile in sede giurisdizionale, sebbene limitatamente ai casi di macroscopica irragionevolezza o di manifesto e decisivo travisamento dei fatti, da dimostrare in giudizio da parte di chi ne contesta gli esiti, e con l'impossibilità per il giudice di legittimità di sostituire il proprio giudizio a quello della Pubblica amministrazione; quindi è una questione di merito*”

*verificare se il procedimento di anomalia è stato effettuato correttamente, considerato che in tale frangente «è onere di chi contesti il giudizio dell'Amministrazione fornire, ai sensi dell'articolo 64, comma 1, c.p.a., specifici e dettagliati elementi di prova a fondamento delle censure con cui se ne deduce l'erroneità (erroneità che, peraltro, 'deve essere evidente e cioè tale da emergere in modo univoco ed al di là del margine di opinabilità insito in valutazioni di carattere tecnico quali quelle sulla sostenibilità economica dell'offerta'; peraltro, «tale onere è validamente assolto quando il ricorrente evidenzi, per un verso, vistose lacune giustificative da parte dell'aggiudicataria e, per altro verso, palesi contraddizioni tra quanto dichiarato in sede procedimentale e quanto risultante da documenti provenienti dalla medesima, e né le une né le altre risultino essere state adeguatamente considerate dalla stazione appaltante, finendo perciò per renderne sindacabile il giudizio di non anomalia, per cattivo esercizio del relativo potere» (cfr. T.A.R. Milano Lombardia sez. IV, 26/04/2023, n. 1017).*

In tal modo enucleati i canoni ermeneutici applicabili al caso di specie, il Collegio rileva che, nella fattispecie in esame, ricorre l'ipotesi della vistosa lacuna nell'esame svolto dalla S.A. nel subprocedimento volto ad accertare che l'offerta presentata dall'operatore economico sia seria e sostenibile economicamente.

5. Il Collegio osserva, in particolare, che si apprezzano diverse criticità che non sono state in alcun modo prese in considerazione dal Comune procedente, il quale, pur avendo chiesto alla prima graduata di offrire dei giustificativi, di carattere generale, in ordine “alle voci di prezzo che hanno concorso a formare l'importo complessivo offerto, ovvero ogni utile elemento ritenuto idoneo a supportare la validità complessiva della offerta proposta” si è, di fatto, limitata a concludere, sulla scorta delle delucidazioni proposte in ordine all'individuazione del CCNL ritenuto applicabile e agli assai sintetici giustificativi trasmessi il 27.05.2025, che “il costo del personale offerto non è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle tabelle di cui all'art.41 comma 13 del codice”.

Il rimando operato alla idoneità dei giustificativi offerti dalla Sirio lascia supporre che il Comune si sia limitato a prendere in considerazione il solo aspetto relativo all'individuazione del contratto collettivo di riferimento: ciò integra non tanto -o comunque non solo- il lamentato vizio di motivazione (non essendo dato comprendere se, e quali, ulteriori profili siano stati affrontati), ma evidenzia, soprattutto, un vizio istruttorio, nei sensi che si passa ad esplicitare.

6. Come si è anticipato, il Collegio ritiene che l'Amministrazione avrebbe dovuto condurre le proprie valutazioni in punto di serietà dell'offerta economica dell'aggiudicataria in relazione a diversi aspetti, oggetto di censura da parte della ricorrente, che non constano esser stati presi in considerazione.

In primo luogo, deve condividersi quanto osservato dalla società ricorrente in ordine a una non esatta enucleazione dei costi della manodopera in riferimento al numero di giorni lavorativi collegati all'oggetto del servizio.

La ricorrente ha dedotto, nello specifico, che il costo settimanale dichiarato dalla Sirio (pari a € 11.242,28) andrebbe moltiplicato per 156 settimane (ovvero per le 39 settimane di cui si compone ciascun anno scolastico per 4 anni): al contrario, la controinteressata deduce che, poiché il servizio di refezione scolastica viene erogato soltanto durante i giorni di effettiva attività didattica (e cioè, i giorni effettivi di scuola), nel periodo utile al servizio andrebbero calcolati solo 684 giornate lavorative, equivalenti a 136,8 settimane effettive.

Il Collegio ritiene che le deduzioni svolte dalla controinteressata sul punto non convincano, dovendosi piuttosto ritenere, conformemente a quanto lamentato dalla ricorrente che, seppure il servizio scolastico risulta sospeso durante alcune giornate, il personale impiegato deve, comunque, essere retribuito anche in costanza di detta sospensione.

Sul punto, è possibile richiamare utilmente le considerazioni svolte nella relazione tecnica allegata dalla ricorrente in data 16.01.2026, dalla pag. 8 in poi, e segnatamente le osservazioni che seguono: *“Il costo medio orario delle tabelle*

ministeriali è ottenuto dividendo il costo complessivo annuo minimo stabilito per un dato inquadramento per le ore effettivamente lavorate in un anno. Le ore effettivamente lavorate in anno (divisore dell'anzidetto costo medio) sono pari alle ore teoriche dell'anno meno le ore non lavorate in un anno. Le ore teoriche lavorabili dell'anno sono pari a 2.088 e cioè al risultato di 40 ore settimanali per le 52,5 settimane medie di cui è composto un anno. Le ore non lavorate in un anno sono pari a 485 e cioè alla somma delle ore dell'anno in cui mediamente, a vario titolo, non si lavora ma si viene retribuiti (ferie, festività, permessi, ecc.). Il divisore del costo medio orario delle tabelle ministeriali è pertanto pari a 1603 e cioè al risultato della differenza tra 2.088 ore e 485 ore. Per l'utile utilizzo del costo orario medio orario del lavoro, come innanzi calcolato, per la determinazione del costo del lavoro (per un dato livello di inquadramento) in un dato periodo occorre moltiplicare le ore retribuite di tale periodo diverse da quelle già considerate nelle 485 ore annue (e non le sole ore effettivamente lavorabili) per il costo medio orario indicato nella tabella. Alternativamente, ove si volesse determinare il costo del lavoro utilizzando solo le ore effettivamente lavorate (in luogo di quelle retribuite diverse dalle 485 ore annue di cui alla tabella ministeriale) allora occorrerebbe aggiungere alle 485 ore annue di cui alla tabella ministeriale anche le ore non lavorate diverse dalle 485 ore annue, con l'effetto di diminuire il divisore del costo medio orario del lavoro (1.603 nelle tabelle ministeriali) e, per tal via, di aumentare il costo medio orario di un ammontare esattamente pari a quello necessario per ottenere dal prodotto di tale nuovo costo medio orario con le sole ore effettivamente lavorate il medesimo costo del lavoro, tertium non datur! Ove invece per la determinazione dell'effettivo costo del lavoro di un periodo si procedesse a moltiplicare il costo medio orario indicato nella tabella per le sole ore effettivamente lavorabili e non per quelle retribuite diverse da quelle già considerate nelle 485 ore annue (come effettuato nelle memorie di Sirio srl e del Comune di Casalnuovo di Napoli nel corrente contenzioso amministrativo) si avrebbe necessariamente una sottostima del reale costo del lavoro pari al prodotto del costo medio orario del lavoro, come innanzi determinato, per le ore non lavorabili, ma retribuite, diverse da quelle già considerate nelle 485 ore annue). Infatti, ove si volesse ipotizzare che delle ore non lavorabili, diverse da quelle già considerate nelle 485 ore annue nella tabella ministeriale, non si debba tener conto occorre che prima sia dimostrato che tali ore non siano

*retribuite. In tale ipotesi occorre immaginare che ogni lavoratore da dover considerare sia inquadrato a mezzo di tanti contratti di lavoro stagionali pari al numero delle interruzioni del servizio per sospensione dell'attività didattica (6 contratti considerando le 6 sospensioni dell'attività didattica previste dal calendario scolastico della Regione Campania per l'anno scolastico 2024-2025, allegato 13), il che è però vietato dalla legge”.*

7. Ciò posto, devono rilevarsi ancora ulteriori aspetti che sono meritevoli di un approfondimento istruttorio da parte del Comune procedente, giacché non vi è prova che siano stati adeguatamente approfonditi dalla S.A. nelle valutazioni endoprocedimentali svolte.

La ricorrente sostiene, tra l'altro, che sarebbero state omesse, nel computo del costo della manodopera, le voci corrispondenti ad alcune figure professionali impiegate nell'appalto, che, nell'offerta della Sirio, figurerebbero come retribuite per un numero di ore non corrispondente alle previsioni del capitolato speciale e, comunque, inadeguato rispetto all'impiego che se ne intende fare nell'erogazione del servizio.

Ciò varrebbe, in particolare, per il Direttore del Servizio (per il quale l'art. 19 del C.S.A. -allegato al ricorso introduttivo del giudizio- prevede: “(..) *Il Direttore del servizio è la persona deputata dall'IA a sovrintendere il servizio nella sua interezza ed a mantenere i rapporti con il Comune, l'Asl, all'occorrenza, anche con il Dirigente scolastico di ciascuna scuola presso cui è erogato il servizio e la Commissione mensa del Comune. Il Direttore deve mantenere un contatto continuo con gli uffici della SA preposti al controllo dell'andamento del servizio di mensa scolastica e deve essere reperibile, anche telefonicamente, dalle ore 9:00 alle ore 17:30 dei giorni di erogazione dei pasti*”), per il Responsabile Assicurazione qualità (il quale, secondo l'offerta tecnica della Sirio ha il compito di “*supervisionare tutte le operazioni previste dal servizio; costante verifica del rispetto delle prescrizioni di legge e del CSA anche attraverso verifica della qualità percepita ....*”); nonché per altre figure, quali il nutrizionista e il responsabile delle diete speciali.

La controinteressata assume, ancora, che non sarebbero stati indicati gli oneri da sostenere per il piano di formazione del personale.

Quanto al primo degli aspetti evidenziati, occorre individuare le coordinate ermeneutiche offerte dalla più aggiornata giurisprudenza da applicare al caso di specie.

Risulta affermazione consolidata quella per la quale occorre distinguere tra i “costi diretti” e i “costi indiretti” della commessa pubblica, includendo tra i costi della manodopera solo i primi.

Giova sul punto richiamarsi a quanto affermato dal Consiglio di Stato, con considerazioni che sono state poi riprese e confermate dalla giurisprudenza successiva, anche di primo grado: “ *È posta una questione ricorrente nella materia degli appalti pubblici, vale a dire le modalità di quantificazione del costo della manodopera per l'esecuzione del contratto di appalto la cui indicazione è prescritta in offerta dall'art. 95, comma 10, d.lgs. n. 50 del 2016; più precisamente, si controverte sulla necessità di ricomprendere nel costo della manodopera anche la retribuzione di quei dipendenti o consulenti esterni che sono impiegati dall'operatore economico per diversi (o, tutti) gli appalti assunti e non per un singolo e specifico appalto.*

*Detti costi della manodopera sono efficacemente definiti "costi indiretti della commessa" poiché relativi al personale di supporto all'esecuzione dell'appalto o a servizi esterni, da tener distinti dai "costi diretti della commessa" comprensivi di tutti i dipendenti impiegati per l'esecuzione della specifica commessa.*

1.2.2. *Nel caso di specie, infatti, l'ambiguità dell'offerta tecnica segnalata dall'appellante - in cui il Direttore del servizio era "dedicato n. 20 ore settimanali per il presente appalto e sempre reperibile telefonicamente" e per il dietista era riportata in tabella l'impiego per 20 ore - è stata spiegata da Vivenda nei propri scritti difensivi nel senso che l'impiego per venti ore non esclude il loro impiego per l'esecuzione di altri contratti di appalto con altre amministrazioni.*

*L'appellante ritiene tale spiegazione inidonea a giustificare il loro mancato inserimento tra le figure professionali da retribuire per l'esecuzione dell'appalto.*

1.2.3. *Ritiene il Collegio di dover confermare la ricostruzione accolta dal giudice di primo grado.*

*L'art. 95, comma 10, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 prescrive che: "Nell'offerta economica l'operatore economico deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lett. a)".*

*Il dato letterale è neutro perché il significante è tale che il significato potrebbe essere sia quello ristretto, riferito ai soli dipendenti subordinati che prestano l'attività esecutiva per lo specifico appalto, sia quello più ampio che comprenda l'interno fattore - lavoro necessario all'esecuzione dell'appalto, e, dunque, in questa ottica anche i servizi di supporto e ai servizi esterni.*

*È preferibile, però, riferire il costo della manodopera di cui al citato art. 95, comma 10, ai soli costi diretti della commessa, esclusi, dunque, i costi per le figure professionali coinvolti nella commessa in ausilio e solo in maniera occasionale secondo esigenze non prevenibili (in termini Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2020, n. 6530; V, 21 ottobre 2019, n. 7135, che, in relazione alle figure professionali che prestano la propria opera a beneficio di più contratti di appalto riferiti alla stessa impresa, parla di attività "trasversale" e le enuncia in tutte quelle che hanno un ruolo direttivo o di coordinamento).*

*L'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta - e la correlativa verifica della loro congruità imposta alla stazione appaltante - risponde all'esigenza di tutela del lavoro sotto il profilo della giusta retribuzione (art. 36 Cost., cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 ottobre 2020, n. 6306; V, 22 giugno 2020, n. 3972; V, 10 febbraio 2020, n. 1008); serve ad evitare, infatti, manovre speculative sulla retribuzione dei dipendenti finalizzate a rendere l'offerta in gara maggiormente competitiva rispetto alle altre.*

*Tale essendo la ratio della citata prescrizione, è gioco forza riconoscere che l'esigenza di tutela è avvertita solo e proprio per quei dipendenti impiegati stabilmente nella commessa, in quanto voce di costo che può essere variamente articolata nella formulazione dell'offerta per la specifica commessa; non è così, invece, per le figure professionali impiegate in via indiretta, che operano solo occasionalmente (nella vicenda de qua il dietista), ovvero lo fanno in maniera trasversale a vari contratti (il direttore del servizio), il cui costo non si presta ad essere rimodulato in relazione all'offerta da presentare per il singolo appalto" (cfr.*

Consiglio di Stato sez. V, 03/11/2020, (ud. 17/09/2020- dep. 03/11/2020) - n. 6786; e successivamente, nello stesso senso: T.A.R. Roma Lazio sez. III, 09/12/2023, (ud. 28/11/2023- dep. 09/12/2023) - n. 18510; T.A.R. Pescara Abruzzo sez. I, 19/12/2023, n. 379; T.A.R. Firenze Toscana sez. I, 19/04/2022, n. 525).

Dunque, se è vero che, sulla base della giurisprudenza richiamata, i costi indiretti per le figure professionali richiamate non possono essere inseriti tra i costi della manodopera da includere nell'offerta economica, non può neppure ritenersi che i servizi proposti dall'operatore economico per la relativa attività non implicino, a carico di quest'ultimo, alcun onere.

Il Collegio ritiene che detto onere debba farsi rientrare nell'ambito delle spese generali, che assolvono, appunto, alla funzione di copertura dei costi "indiretti" dell'attività imprenditoriale.

Di recente, su detta questione: *“Le spese generali assolvono alla funzione di copertura dei costi indiretti dell'attività imprenditoriale — quali amministrazione, formazione, coordinamento, assicurazioni — e più in generale delle sopravvenienze fisiologiche ed eventuali. Esse non sono concepite come una riserva disponibile per supplire a carenze nella copertura di voci strutturali, come la manodopera, che devono essere specificamente calcolate e giustificate nell'ambito dell'offerta economica. L'ammissione di una compensazione tra queste due categorie determinerebbe una sovrapposizione impropria tra funzioni economiche distinte e comprometterebbe la trasparenza del meccanismo concorrenziale”* (cfr. T.A.R. Roma Lazio sez. III, 7/07/2025, n. 13256).

Nella stessa categoria devono, altresì, refluire le spese di formazione del personale (come, peraltro, riconosciuto dalla stessa controinteressata), formazione che deve essere svolta nell'ambito dell'orario lavorativo del personale.

Ancora, e in riferimento alle ulteriori censure della ricorrente, la controinteressata ha replicato che nella voce “spese generali” vanno incluse, altresì: le spese delle dotazioni essenziali, dei materiali di consumo e per gli adempimenti burocratici (la F.lli Monaco ha operato, in particolare, richiamo

a: contenitori termici Polibox tipo Cristal per il confezionamento e trasporto delle pietanze calde (primi piatti); contenitori Polibox personalizzati per i pasti speciali; cassette in plastica con coperchio per il trasporto differenziato di frutta e pane; utensili per la porzionatura e la somministrazione in ciascun plesso scolastico).

Quanto appena osservato avrebbe imposto un approfondimento istruttorio, che non consta essere stato fatto, circa la coerenza delle spese indicate come “generalì” con i costi a sostenersi per le voci di spesa in precedenza elencate.

8. Infine, la ricorrente assume (producendo, anche sul punto, apposita relazione tecnica di parte) che non sarebbero stati presi in considerazione gli scatti retributivi derivanti dall’aggiornamento delle tabelle ministeriali, a partire dal settembre 2025, sebbene l’appalto abbia durata quadriennale; la controinteressata assume, al contrario, di aver computato gli aggiornamenti fino al 2027 e che, comunque, in sede di giustificativi sarebbero state previste *“somme per eventuali costi o aumenti futuri che si potrebbero verificare durante il periodo contrattuale”*.

Anche su tale aspetto, non si rintraccia alcun tipo di giustificazione nei chiarimenti offerti in data 27.05.2025 alla S.A., né alcun riferimento nel provvedimento con il quale quest’ultima ha ritenuto di poter superare le perplessità, in un primo momento ravvisate, circa l’attendibilità dell’offerta.

9. Conclusivamente, il gravame coglie nel segno laddove si lamenta il carattere approssimativo e lacunoso delle verifiche e valutazioni effettuate dalla S.A. in ordine agli aspetti finora evidenziati, in sede di accertamento della sostenibilità economica dell’offerta economica dell’aggiudicataria nell’ambito del subprocedimento di verifica dell’anomalia da questa avviato.

Sotto questo aspetto e in ragione di tutto quanto precede, il Collegio ritiene di dover accogliere il ricorso, al fine di consentire alla S.A. di ripetere l’istruttoria svolta in punto di verifica della serietà dell’offerta economica dell’aggiudicataria, così da colmare le lacune che sono state appena evidenziate, sulla scorta di quanto finora posto in risalto.

Ne consegue l'annullamento degli atti impugnati con il ricorso introduttivo, e segnatamente del provvedimento di aggiudicazione, ai fini dei quali si è appena detto.

Le coordinate tracciate andranno, come ovvio, applicate in occasione della valutazione di tutte le offerte ammesse, ivi compresa quella della seconda graduata.

10. Il regolamento delle spese di lite segue la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

- accoglie il ricorso introduttivo del giudizio e i ricorsi per motivi aggiunti ai sensi e nei termini indicati in parte motiva;
- condanna la parte resistente e la controinteressata al ristoro delle spese di lite in favore della ricorrente, che si liquidano in euro 3.000,00 a carico di ciascuna di esse, oltre accessori di legge se dovuti, con attribuzione ai difensori dichiaratisi antistatari.

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

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 11 febbraio 2026 e 25 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente

Maria Barbara Cavallo, Consigliere

Daria Valletta, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Daria Valletta**

**IL PRESIDENTE**  
**Anna Pappalardo**

IL SEGRETARIO

