

Pubblicato il 16/04/2026

N. 03008 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 08682/2025 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8682 del 2025, proposto dalla Nicogen S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B1743B822F, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Rosario Tricamo, Marco Orlando, Antonietta Favale e Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

la B. Braun Milano S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Jacopo Emilio Paolo Recla e Lara Bonoldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Azienda Ospedaliero-Universitaria Sant'Andrea, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Claudio Maggisano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***nei confronti***

della ASL Viterbo, non costituita in giudizio;

della ASL Roma 5, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Valentino Vincenzo Giulio Vescio Di Martirano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 16369/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della ASL Roma 5, della B. Braun Milano S.p.a., dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Sant'Andrea e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026 il Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

**FATTO e DIRITTO**

1. L'Azienda Ospedaliero-Universitaria (AOU) Sant'Andrea ha bandito una procedura comunitaria aperta e telematica, svolta in forma aggregata, per

l'affidamento della fornitura in modalità "full-service" di sistemi infusionali, anche per le esigenze della ASL Roma 5 e della ASL Viterbo.

La durata dell'appalto ha durata di 60 mesi, con un'eventuale proroga di ulteriori 12 mesi. L'importo complessivo posto come base d'asta è pari a euro 3.817.525.

2. La B. Braun Milano S.p.a. (d'ora innanzi anche "Braun") ha impugnato, presso il TAR Lazio, la deliberazione del 3 febbraio 2025, con la quale l'AOU ha aggiudicato la fornitura alla società Nicogen S.r.l. (d'ora innanzi anche "Nicogen").

3. In particolare, Braun sosteneva che l'offerta di Nicogen dovesse essere esclusa in quanto formulata in aperta violazione del disciplinare di gara.

Nello specifico, Braun ha evidenziato come Nicogen avesse indicato un costo della manodopera di soli 35.000 euro a fronte di una stima dell'Amministrazione pari a circa 359.000 euro, operando così un ribasso superiore al 90% nonostante il divieto esplicito previsto dalle norme di gara. La ricorrente ha inoltre contestato che tale ribasso fosse abnorme e del tutto inidoneo a garantire il rispetto dei minimi salariali previsti per i lavoratori.

Attraverso la presentazione dei motivi aggiunti, proposti a seguito di un accesso agli atti, Braun ha ulteriormente denunciato una radicale e inammissibile modifica strutturale dell'offerta di Nicogen, avvenuta durante il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta. Braun ha argomentato che la giustificazione fornita da Nicogen, secondo cui i reali costi della manodopera erano stati inclusi nelle spese generali, costituiva una ricostruzione postuma priva di riscontro documentale nell'offerta originale. Braun ha ribadito che i costi della manodopera non possono essere legittimamente inseriti tra le spese generali e che l'offerta finale non garantiva comunque il rispetto delle condizioni economiche minime previste dal contratto collettivo di riferimento.

4. Dal canto suo, Nicogen ha presentato un ricorso incidentale impugnando la *lex specialis* nella parte in cui poteva essere interpretata come contenente un divieto

assoluto di ribassare i costi della manodopera. La società ha sostenuto che tale divieto sarebbe nullo o illegittimo poiché impedirebbe ai concorrenti di valorizzare la propria efficienza organizzativa e violerebbe i principi di libera concorrenza. Nicogen ha inoltre contestato la formulazione della base d'asta, sostenendo che la mancata separazione dei costi della manodopera rendesse tecnicamente impossibile rispettare il divieto di ribasso, e ha impugnato in via subordinata la scelta del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore metalmeccanico individuato dalla stazione appaltante. Nicogen ha anche chiesto l'annullamento del bando tipo ANAC n. 1/2023, ove interpretato in senso a sé sfavorevole.

5. Il TAR, con sentenza n. 16369/2025, ha accolto il ricorso principale (con i motivi aggiunti) e dichiarato inammissibile quello incidentale, disponendo di conseguenza l'annullamento dell'aggiudicazione in favore di Nicogen.

Il nucleo centrale della decisione risiede nell'asserita illegittimità della condotta di Nicogen, la quale avrebbe operato una modifica inammissibile della propria offerta durante la fase di verifica dell'anomalia. Il Collegio ha infatti stabilito che l'operatore economico non può giustificare *ex post* un'indicazione irrisoria dei costi della manodopera sostenendo di averli inclusi all'interno delle spese generali, poiché tale operazione costituisce una rettifica postuma di un elemento essenziale e costitutivo dell'offerta economica.

Secondo i giudici, la normativa vigente impone una tutela rafforzata dei lavoratori che obbliga gli operatori economici a indicare separatamente e chiaramente i costi della manodopera, sanzionando con l'esclusione la violazione di tale precetto. Il TAR ha chiarito che, sebbene esista una giurisprudenza talvolta più flessibile, nel caso specifico non era comunque possibile sanare l'offerta poiché i costi "nascosti" nelle spese generali non riguardavano voci accessorie o imprevedibili, ma coprivano la quasi totalità della manodopera necessaria per l'esecuzione dell'appalto. Questa

condotta avrebbe alterato la trasparenza della procedura e il principio della *par condicio* tra i concorrenti.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale proposto da Nicogen, il TAR lo ha dichiarato inammissibile per carenza di interesse. Il Tribunale ha infatti argomentato che, una volta accertata l'insanabile anomalia dell'offerta di Nicogen dovuta alla non corretta allocazione dei costi, diventava irrilevante stabilire se i costi della manodopera fossero o meno ribassabili in astratto, poiché l'offerta della società non risultava comunque giustificabile né basata su dati reali e verificabili già al momento della presentazione.

6. Avverso la suddetta sentenza, Nicogen ha proposto appello.

Con il primo motivo di appello si sostiene la possibilità di allocare parte dei costi della manodopera all'interno delle spese generali. Secondo l'appellante, il giudice di prime cure avrebbe travisato i fatti, non considerando che la gara in oggetto riguarda una mera fornitura di sistemi infusionali, in cui i servizi di assistenza e manutenzione sono solo accessori e secondari. Di conseguenza, Nicogen, ai sensi dell'art. 108, comma 9, d.lgs. n. 36 del 2023, ritiene legittimo aver computato i costi relativi ai servizi accessori tra i costi aziendali generali sin dalla formulazione dell'offerta.

Un secondo motivo di gravame riguarda l'asserito errore compiuto dal TAR nel ritenere che la specificazione dei costi della manodopera, durante il sub-procedimento di verifica dell'anomalia, abbia costituito una modifica inammissibile dell'offerta originaria. L'appellante afferma che non vi è stata alcuna rettifica di elementi essenziali, ma una semplice dimostrazione della congruità di voci già incluse nell'offerta economica, la quale sarebbe risultata sin da subito completa e capiente, senza necessità di compensazioni tra diverse voci di costo.

Il terzo motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 108 e 110 del codice dei contratti pubblici, lamentando una mancata interpretazione sistematica delle due norme. Nicogen argomenta che l'art. 110, dedicato alla verifica dell'anomalia, perderebbe la sua funzione di controllo sostanziale se si negasse la possibilità di

giustificare una indicazione anche solo parziale dei costi della manodopera. Viene dunque rivendicata la prevalenza dell'orientamento giurisprudenziale che valorizza la natura globale del giudizio di anomalia e la verifica della tenuta complessiva dell'offerta, rispetto a formalismi legati alla specifica collocazione contabile dei costi. Infine, l'appello contesta la mancata dichiarazione di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti presentato dalla Braun, sostenendone la tardività. L'appellante evidenzia come la controparte fosse decaduta dal diritto di impugnare le decisioni sull'accesso agli atti, avendo formulato l'istanza ben oltre il termine di dieci giorni dalla comunicazione di aggiudicazione previsto dall'art. 36 del d.lgs. n. 36 del 2023. Si sottolinea che l'eventuale acquisizione fortuita dei documenti durante il giudizio non può valere a rimettere in termini la ricorrente, la quale avrebbe dovuto attivarsi con la dovuta diligenza entro i termini decadenziali fissati dal legislatore.

7. Si è costituita la ASL Roma 5, riproponendo l'eccezione riguardante il proprio difetto di legittimazione passiva e chiedendo, comunque, l'accoglimento dell'appello.

8. Si è costituita anche l'AOU Sant'Andrea, chiedendo l'accoglimento dell'appello di Nicogen.

9. Si è costituita in giudizio anche la B. Braun, riproponendo i motivi di ricorso e i motivi aggiunti non esaminati dal TAR, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a.

Il primo motivo di ricorso si basa sulla violazione della *lex specialis* e del principio di auto-vincolo, in quanto Nicogen avrebbe operato un ribasso superiore al 90% sui costi della manodopera, nonostante il disciplinare di gara ne vietasse esplicitamente il ribasso. Braun sostiene che tale condotta abbia violato la *par condicio*, poiché, se fosse stata a conoscenza della possibilità di ribassare tali costi, avrebbe potuto strutturare la propria offerta in modo diverso.

Il secondo motivo evidenzia come, anche qualora il ribasso fosse stato astrattamente ammesso, l'importo indicato da Nicogen, pari a 35.000 euro per l'intero quinquennio, sarebbe abnorme, risultando persino inferiore ai soli costi stimati dalla Stazione

appaltante per l'installazione dei sistemi (56.776,58 euro) e del tutto inidoneo a garantire i minimi salariali.

Con il terzo motivo, la ricorrente censura il rigetto dell'istanza di annullamento in autotutela, lamentando un difetto di istruttoria e di motivazione, poiché l'Amministrazione si sarebbe limitata a un rinvio generico alle verifiche di anomalia, senza mettere a disposizione i relativi documenti. In via subordinata, il quarto motivo impugna la stessa *lex specialis* qualora venisse interpretata nel senso di consentire il ribasso dei costi della manodopera, ritenendola in tal caso contraddittoria e indeterminata.

Il quinto motivo riguarda invece la presunta illegittimità della condotta dell'Amministrazione in merito all'istanza di accesso ai documenti, che sarebbe stata ingiustificatamente ritardata e subordinata al consenso di Nicogen, con lesione del diritto di difesa di Braun.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti, il settimo e l'ottavo evidenziano le contraddizioni nelle giustificazioni fornite da Nicogen, la quale avrebbe tentato di spiegare la discrepanza tra l'offerta e i costi reali facendo riferimento ad un errore materiale, che avrebbe portato l'allocazione dei costi nelle spese generali. Braun sottolinea che tale ricostruzione è postuma e priva di riscontri, poiché i documenti di Nicogen mostrano che le spese generali e i costi del personale sono stati in realtà quantificati separatamente. Il nono motivo qualifica l'omessa indicazione dei costi per le attività di installazione e manutenzione come un errore sostanziale e non meramente materiale, che non può essere sanato dopo l'apertura delle offerte.

L'undicesimo motivo aggiunto ribadisce che i costi della manodopera di Nicogen sono radicalmente sottostimati, scendendo virtualmente a zero se si escludono le sole attività di consegna e trasporto che la Stazione appaltante non aveva considerato come manodopera diretta.

Infine, il dodicesimo motivo rileva che l'offerta di Nicogen non garantirebbe il rispetto dei minimi salariali poiché applica il CCNL del commercio anziché quello dei metalmeccanici indicato dalla Stazione appaltante, con un costo orario significativamente inferiore e inadeguato rispetto alla natura tecnica e specialistica dei servizi richiesti.

Per il resto la Braun insiste per il rigetto del gravame di controparte, argomentando sull'infondatezza di ciascuno dei motivi di appello.

10. Si è inoltre costituita in giudizio anche l'ANAC, chiedendo la conferma della sentenza di primo grado.

11. All'udienza pubblica del 14 aprile 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

12. In via preliminare, va respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva avanzata dalla ASL Roma 5.

Vero è che, ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio, in caso di impugnazione di una gara di appalto svolta in forma aggregata da un soggetto, per conto e nell'interesse anche di altri enti, il ricorso deve essere notificato esclusivamente alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato (Cons. Stato, Ad. Plen., 18/05/2018, n. 8). Tuttavia Braun, nel ricorso di primo grado, aveva chiesto anche di *“condannare l'amministrazione resistente al risarcimento del danno subito dalla ricorrente, nei termini sopra descritti anche mediante subentro previa declaratoria di inefficacia dei contratti medio tempore eventualmente stipulati”*. Poiché i contratti avrebbero potuto essere stipulati da tutti i soggetti nell'interesse dei quali la procedura era stata indetta, sussisteva la legittimazione passiva anche della ASL Roma 5.

Né può, in assenza di appello incidentale, contestarsi la statuizione che ha condannato la ASL, invece che l'Azienda Ospedaliera Sant'Andrea, alla refusione delle spese di lite.

13. Nel merito occorre, innanzitutto, osservare che l'oggetto dell'appalto consiste nell'affidamento della fornitura in modalità *full-service* di sistemi infusionali, comprensivi del relativo materiale monouso e di una copertura *full-risk* occorrenti all'AOU Sant'Andrea, all'ASL Roma 5 e all'ASL Viterbo.

Si tratta di una fornitura con posa in opera, tanto è vero che l'importo a base d'asta include i costi della manodopera stimati per l'installazione, oltre a quelli per la manutenzione programmata e correttiva.

Alla luce del disciplinare di gara, i costi della manodopera per l'intero lotto ammontano complessivamente a 359.584,98 euro. Questa cifra è suddivisa in tre voci di spesa specifiche: 56.776,58 euro sono destinati alle attività di installazione, 227.106,30 euro riguardano la manutenzione programmata e 75.702,10 euro sono riservati alla manutenzione correttiva. Tali importi sono stati stimati prendendo come riferimento il profilo professionale di un operaio di livello C3 previsto dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) per l'industria metalmeccanica privata e l'installazione di impianti. Il calcolo si basa su parametri precisi che includono un costo medio annuo (per operaio) di 37.799,55 euro, un costo orario medio di 23,62 euro e un numero teorico di 2088 ore lavorative annue.

L'art. 3 del disciplinare prevede espressamente: *«I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso»*.

L'allegato E al disciplinare contiene, inoltre, il modulo per la dichiarazione dell'offerta economica, che imponeva di dichiarare espressamente e separatamente i costi della manodopera.

14. L'odierna appellante, nello spazio ad essi dedicato, ha indicato costi per la manodopera pari a soli 35.000 euro. In sede di giustificazione di anomalia dell'offerta, ha poi argomentato circa il fatto che i rimanenti oneri sarebbero coperti dalle spese generali indicate nell'offerta stessa.

Il TAR ha accolto il ricorso ritenendo di aderire all'orientamento secondo il quale i costi della manodopera non possono essere inseriti all'interno della voce dell'offerta dedicata alle spese generali. Ha inoltre precisato che, anche a voler aderire all'orientamento più permissivo, *“l’inserimento dei costi della mano d’opera all’interno delle spese generali può essere ammessa per costi non distintamente indicati in offerta, e comunque per costi accessori e non, come nel caso in esame, per coprire praticamente quasi la totalità dei costi della mano d’opera”*.

Tale ultima statuizione è condivisa dal Collegio e ciò è sufficiente a respingere tutti i motivi di appello.

15. Per quanto già detto, la fornitura in esame deve considerarsi comprensiva di posa in opera, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 108, comma 9, d.lgs. n. 36 del 2023, gli operatori economici erano tenuti ad indicare i costi della manodopera. Peraltro era anche la stessa legge di gara ad imporre l'indicazione di tali costi, come effettivamente fatto da tutti i partecipanti.

Poiché il disciplinare indicava anche quali fossero le voci che i costi della manodopera erano destinate a coprire, non può essere considerata ammissibile l'offerta che, nell'indicare detti costi, abbia fatto riferimento solo ad una parte minoritaria di essi.

Del resto le difese dell'appellante appaiono contraddittorie perché, da un lato, esse fanno riferimento a un presunto “errore materiale”, mentre, dall'altro, insistono nel sostenere la legittimità di aver inserito la maggior parte dei costi per il personale tra le spese generali, come affermato anche in sede di verifica dell'anomalia.

Come già rilevato dal TAR, tuttavia, tale *modus operandi* implica un'inammissibile rettifica di un elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica.

16. Anche la censura secondo cui il TAR avrebbe disatteso la *ratio* dell'art. 110 del codice dei contratti pubblici è priva di pregio.

Prima ancora di poter valutare la congruità dell'offerta economica occorre, infatti, che questa sia correttamente indicata, né, per le circostanze del caso concreto, può

seriamente prendersi in considerazione la tesi dell'errore materiale nella compilazione del modulo. È quindi indubbio che, per come formulata, l'offerta economica dell'appellante includeva costi per la manodopera notevolmente minori di quelli indicati dal disciplinare e, rispetto ai quali, la stessa legge di gara impediva il ribasso. Il Collegio non ignora la giurisprudenza secondo cui la violazione di una clausola che vieta il ribasso dei costi della manodopera non impone l'esclusione dell'operatore economico (Cons. Stato, Sez. III, 6/03/2026, n. 1824). Tuttavia, nel caso di specie, sia l'art. 108, comma 9, d.lgs. n. 36 del 2023, sia la stessa legge di gara (che ne dettagliava anche le diverse voci) imponevano l'indicazione separata di tali costi. Dunque la verifica di anomalia avrebbe dovuto eventualmente avere primariamente ad oggetto i costi effettivamente indicati dall'operatore che, però, per quanto riguarda Nicogen, non erano che un'esigua minoranza di quelli stimati dal disciplinare di gara.

17. Da quanto sopra discende che l'offerta di Nicogen avrebbe dovuto essere considerata inammissibile. La modifica dei costi della manodopera dichiarati comporta, infatti, un'inammissibile rettifica di un elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, pregiudicando gli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e ledendo il principio di parità di trattamento dei concorrenti (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 5/08/2025, n. 6918).

18. Anche il quarto motivo di appello è infondato.

Il termine ridotto di 10 giorni previsto dall'art. 36, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023, non è applicabile al caso di specie, poiché tale norma disciplina specificamente l'impugnazione delle decisioni della Stazione appaltante sulle richieste di oscuramento avanzate dai concorrenti e non la presentazione delle istanze di accesso o l'integrazione del ricorso principale.

Alla data del 14 febbraio 2025 (termine cui fa riferimento l'appellante) non vi erano i presupposti per l'operatività dell'onere di impugnazione di cui all'art. 36 cit., in quanto Nicogen ha presentato opposizione all'ostensione solo il 7 marzo 2025 e

l'Amministrazione ha assunto la propria determinazione il 20 marzo 2025. Come rilevato dalla Braun, sarebbe stato dunque impossibile impugnare una decisione inesistente entro termini antecedenti alla sua adozione.

Deve infatti essere escluso che *“il termine - di dieci giorni, ai sensi dell'art. 36, comma 4, del Codice dei contratti pubblici ovvero di trenta ai sensi dell'art. 116 c.p.a. - possa decorrere dalla comunicazione del solo provvedimento di aggiudicazione, quando questo non contenga alcuna determinazione in merito all'oscuramento della documentazione di gara da rendere pubblica a seguito appunto dell'aggiudicazione”* (Cons. Stato, Sez. V, sent. 25/06/2025, n. 5547).

19. L'appello deve pertanto essere respinto.

La particolarità della controversia giustifica la compensazione delle spese di lite tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Roberto Prossomariti**

**IL PRESIDENTE**

**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**