

Publicato il 21/05/2026

N. 04088/2026REG.PROV.COLL.  
N. 08557/2025 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8557 del 2025, proposto da La Lucente S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A02B045B2D, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Fraccastoro, Alice Volino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Aeroporti di Puglia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Raffaella Calasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

-OMISSIS- s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Orlando, Antonietta Favale, Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione seconda) n. 1072, pubblicata il 16 settembre 2025, resa tra le parti;

per quanto riguarda l'appello incidentale, depositato dalla -OMISSIS- s.r.l. il 17 novembre 2025:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione seconda) n. 1072, pubblicata il 16 settembre 2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle società -OMISSIS- a r.l. e Aeroporti di Puglia S.p.A.;

Visto l'appello incidentale della -OMISSIS- s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026 il consigliere Marina Perrelli e uditi per le parti gli avvocati Alice Volino, Raffaella Calasso e Antonietta Favale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. La società appellante ha chiesto la riforma della sentenza indicata in epigrafe con la quale è stato respinto il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto avverso l'aggiudicazione della procedura per l'affidamento "*del servizio di pulizia delle aree interne ed esterne degli aeroporti di Bari, Brindisi, Foggia e Grottaglie (TA), inclusi servizi specialistici e servizi accessori*" (CIG A02B045B2D) alla controinteressata -OMISSIS- s.r.l. ed è stato dichiarato improcedibile il ricorso incidentale per sopravvenuta carenza di interesse.

1.2. La società appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata:

1) per violazione degli artt. 41, comma 14, 54, 101, 108, comma 9, 110 e dell'allegato II.2 del d.lgs. n. 36/2023, degli artt. 6 e 8 del disciplinare di gara, nonché per eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per contraddittorietà, per manifesta irragionevolezza.

Ad avviso dell'appellante il giudice di primo grado avrebbe confuso gli elementi sintomatici dell'anomalia dell'offerta, rimessi alla valutazione

discrezionale della S.A., con la violazione dei minimi salariali che imporrebbe l'automatica esclusione dell'operatore economico.

La società aggiudicataria avrebbe presentato un'offerta violativa dei minimi salariali e, comunque, insostenibile:

- per avere violato i minimi retributivi e sottostimato i costi della manodopera in ragione della retrodatazione della partenza dell'appalto, facendolo decorrere da luglio 2023 anziché da gennaio 2025, e per avere beneficiato, per ogni anno successivo, di un costo minore rispetto a quello reale;

- per avere indicato sgravi economici derivanti da benefici non godibili (la c.d. decontribuzione sud);

- per avere omesso di contemplare le maggiorazioni salariali dei propri dipendenti derivanti dallo svolgimento del lavoro notturno e in giornate festive;

- per avere omesso di contemplare gli oneri INPS nell'ambito del regime di lavoro supplementare, errando, al contempo, nel computo degli oneri previdenziali INPS;

2) per violazione degli artt. 95, comma 1 lett. e), e 98, comma 3 lett. b) e c), del d.lgs. n. 36/2023, dell'art. 4.1. del disciplinare, del principio di *par condicio*, buona fede e correttezza, per eccesso di potere per illogicità manifesta, per irragionevolezza.

La sentenza impugnata sarebbe non condivisibile anche nella parte in cui ha disatteso le censure articolate sia avverso l'omessa dichiarazione della risoluzione contrattuale da parte dell'Ospedale civico Città di Settimo Torinese –S.A.A.P.A. S.p.A. e della conseguente esclusione dal successivo appalto, sia avverso la gravità del predetto illecito professionale ritenendo ragionevole la valutazione di non gravità operata dalla S.A. in considerazione *“del breve lasso di tempo durante il quale la -OMISSIS- sarebbe incorsa in una defaillance nell'esecuzione di un precedente appalto; del diverso oggetto dell'appalto che ha originato la risoluzione (...); delle impugnative promosse dalla -OMISSIS- s.r.l. per far valere le proprie ragioni in sede giurisdizionale (...).”*

1.3. Sulla scorta delle predette censure l'appellante ha concluso per la riforma della sentenza impugnata chiedendo, in via principale, l'aggiudicazione del servizio oggetto di gara e, in via subordinata, la condanna della S.A. al risarcimento del danno subito, consistente nel danno emergente, nel lucro cessante, costituito dall'utile economico, pari al 10% dell'importo offerto ovvero alla somma liquidata in via equitativa, e nel danno da mancato accrescimento della qualificazione professionale, da liquidarsi in via equitativa in misura non inferiore al 3% dell'importo a base di gara.

2. Aeroporti di Puglia S.p.A. si è costituita in giudizio, ha dato atto di avere, con provvedimento n. 3545 del 25 febbraio 2025, disposto l'esecuzione in via d'urgenza del servizio di pulizie da parte dell'odierna appellata e di avere stipulato il contratto in data 24 aprile 2025, concludendo per il rigetto dell'appello.

3. La società controinteressata si è costituita in giudizio ed ha concluso per il rigetto dell'appello.

3.1. Con appello incidentale, depositato il 17 novembre 2025, la società - OMISSIS- a r.l. ha riproposto le censure articolate in primo grado con il ricorso incidentale dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse all'esito della reiezione del ricorso principale.

3.2. In particolare l'appellante incidentale deduce:

- la violazione del disciplinare e del capitolato, degli artt. 1, 2, 110 del d.lgs. n. 36/2023, la carenza di istruttoria e motivazione, l'irragionevolezza manifesta, la violazione dei principi di affidamento di proporzionalità.

La Lucente S.p.A. avrebbe dovuto essere esclusa per aver presentato un'offerta non in grado di rispettare le prescrizioni del capitolato. Secondo la prospettazione dell'appellante incidentale, deducendo dal numero delle ore offerte quelle relative al coordinamento e ai supervisori, funzionali all'organizzazione del servizio, la Lucente S.p.A. non garantirebbe il quantitativo minimo di ore richiesto per ogni aeroporto, assicurando per l'aeroporto di Bari solo 103,280 ore a fronte delle 111.600 previste, per

l'aeroporto di Brindisi solo 26.800 ore a fronte delle 30.000 previste, per l'aeroporto di Foggia solo 5.480 ore a fronte delle 6.000 previste, per l'aeroporto di Grottaglie solo 3.340 ore a fronte delle 3.600 previste;

- la violazione del disciplinare e del capitolato, degli artt. 1, 2, 11, 57, 95, 102 e 110 del d.lgs. n. 36/2023, la carenza di istruttoria e motivazione, l'irragionevolezza manifesta, la violazione della clausola sociale, del CCNL di riferimento, dei principi di affidamento, di proporzionalità e di ragionevolezza.

La società appellante avrebbe violato la clausola sociale e la disciplina del CCNL di riferimento non garantendo i diritti dei lavoratori impiegati nell'appalto perché, nonostante le unità da riassorbire fossero 105, dal progetto tecnico si evincerebbe che il personale riassorbito è di 100 unità - 96 addetti pulizia e servizi accessori e 4 addetti servizi specialistici – con esclusione delle unità inquadrature al V e al VII livello che verranno sostituite con nuove assunzioni;

- la violazione del disciplinare e del capitolato di gara, degli artt. 1, 2 e 110 del d.lgs. n. 36/2023, la carenza di istruttoria e motivazione, l'irragionevolezza manifesta, la violazione dei principi di affidamento, di proporzionalità e di ragionevolezza.

La Lucente S.p.A. avrebbe dichiarato di *“effettuare le sostituzioni mediante personale di nuova assunzione in regime di lavoro supplementare”*. Ad avviso dell'appellante incidentale ne discenderebbe che l'offerta de La Lucente S.p.A. sarebbe non attendibile perché quest'ultima sostituirà i lavoratori impiegati nell'appalto con neo-assunti che presteranno ore in regime di lavoro supplementare senza considerare che il personale che lavora in regime aeroportuale deve essere munito di permesso TIA, adeguatamente formato, di norma sostituito in regime di emergenza con conseguente aleatorietà della possibilità di attingere ad appalti limitrofi ed evidente sottostima del costo del lavoro pari ad euro 164.949,20.

4. In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a.:

- la Lucente S.p.A. ha evidenziato che in relazione agli ulteriori accadimenti, rilevanti ai fini degli artt. 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023, riguardanti l'amministratore unico e firmatario della documentazione di gara dell'aggiudicataria, quest'ultima ha provveduto a dichiararli solo a seguito della notifica dell'appello e a fornire spiegazioni, a seguito delle verifiche esperite dalla S.A., con evidente violazione del principio della *total disclosure*;
- Aeroporti di Puglia S.p.a. ha ribadito la legittimità delle valutazioni effettuate in relazione alla affidabilità dell'offerta ed ha anche dato atto delle misure di *self cleaning* adottate dalla società controinteressata in relazione agli ulteriori accadimenti, rilevanti ai fini degli artt. 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023, riguardanti l'amministratore unico, ivi compresa la nomina di un nuovo amministratore, nonché delle ulteriori verifiche di carattere generale esperite;
- la -OMISSIS- s.r.l. ha eccepito lo sfioramento da parte dell'appellante dei limiti dimensionali, deducendo che le parti eccedenti i suddetti limiti – successive alla pag. 34 - non formare oggetto di esame.

5. Alla pubblica udienza del 12 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

6. L'appello è fondato nei limiti di cui in motivazione.

7. Con la sentenza impugnata il giudice di primo grado ha:

- disatteso il primo motivo relativo alla erronea valutazione delle dichiarazioni non veritiere che sarebbero state rese dall'aggiudicataria in merito alla propria affidabilità professionale e alla sussistenza di gravi illeciti professionali ritenendo ragionevole l'operato della S.A. in ordine alla non gravità dell'illecito professionale attribuito alla -OMISSIS- s.r.l. *“in considerazione del breve lasso di tempo durante il quale la -OMISSIS- sarebbe incorsa in una defaillance nell'esecuzione di un precedente appalto; del diverso oggetto dell'appalto che ha originato la risoluzione, non potendo ipotizzarsi automaticamente analoga carenza professionale nell'esecuzione del servizio in altro settore; delle impugnative promosse dalla -OMISSIS- s.r.l. per far valere le*

*proprie ragioni in sede giurisdizionale, indicative della volontà di contestare la legittimità della risoluzione contrattuale, ancora da accertare definitivamente”;*

- respinto il secondo motivo con il quale è stata dedotta la formulazione di un’offerta in perdita sotto molteplici profili connessi a benefici non godibili, alla mancata considerazione di maggiorazioni correlate a lavoro notturno e festivo, alla retrodatazione dell’inizio dell’appalto, all’erroneo computo degli oneri INPS per lavoro supplementare e degli oneri previdenziali sul presupposto che *“le giustificazioni rese sul costo della manodopera dalla odierna aggiudicataria non presentano profili di macroscopica illogicità”*. In particolare viene affermato: a) quanto all’aumento del costo della manodopera a causa della sospensione degli sgravi di cui alla decontribuzione sud che è legittimo l’aggiustamento dell’offerta attraverso *“la possibilità di ridurre il costo dei macchinari, attrezzature, mezzi e spese generali in ragione della competitività dell’azienda costituisce legittimo aggiustamento dell’offerta che, nella misura in cui riflette la capacità dell’operatore economico di usufruire di condizioni vantaggiose di mercato, è riconducibile pienamente al paradigma normativo delle spiegazioni da rendere alla Stazione appaltante in sede di verifica di anomalia dell’offerta, ai sensi dell’articolo 110, comma 3, del codice degli appalti”*; b) quanto al ridotto margine di utile che *“non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l’offerta deve essere considerata anomala, poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell’attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti per l’impresa dall’essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico”*; c) quanto alla mancata contemplazione delle maggiorazioni per il lavoro notturno che è generica ed indimostrata *“la censura nella parte in cui non vengono forniti i calcoli secondo i quali la ricorrente pretenderebbe che il costo del lavoro notturno ammonti ad € 392.557,17”*; d) quanto alla mancata contemplazione delle maggiorazioni dovute per il lavoro festivo che ne sarebbe stato quantificato l’ammontare in € 144.950,91 in maniera *“generica, indimostrata ed apodittica”*, senza considerare che per *“l’impiego dei lavoratori su “turni”, ai sensi degli artt. 40 “Riposo Settimanale” e 41 “Ricorrenze Festive” del CCNL Multiservizi non è prevista*

*alcuna maggiorazione per il lavoro svolto nei giorni festivi” e che, in caso di turnazione strutturata “su 5 giorni di lavoro, non risulta necessaria la maggiorazione delle giornate festive e quindi questo non implica costi aggiuntivi”; e) quanto alla sottostima dei costi della manodopera in ragione della retrodatazione della partenza dell’appalto che l’aggiudicataria “ha correttamente preso a riferimento le Tabelle Ministeriali del 2023, adottate con il Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro n. 52 del 27 settembre 2023, in quanto, al momento della presentazione dell’offerta – risalente all’11 gennaio 2024 – uniche ad essere state pubblicate (visto che, quelle successive, sono state riportate dal decreto direttoriale n. 74 dello scorso 25 novembre 2024, e quindi sopravvenute all’offerta e alla verifica di anomalia)” e che la censura è infondata perché “il procedimento di anomalia deve essere condotto in base e alla luce della normativa vigente al momento della presentazione dell’offerta, con la conseguenza che eventuali sopravvenienze (ad esempio, il rinnovo del CCNL), lungi dal non dovere essere considerate dalla Stazione appaltante, impongono alla stessa di tenerne conto in sede di esecuzione, attraverso la rinegoziazione del contratto”; f) quanto alla dedotta erroneità del calcolo del costo delle ore di lavoro supplementare per omessa applicazione della maggiorazione del 28% anche agli oneri contributivi che il motivo è infondato perché i rilievi critici svolti dalla ricorrente non considerano che “il 28% incrementa il solo profilo retributivo, lasciando inalterato quello contributivo” e sembrano il “frutto di una impostazione secondo la quale l’offerta inizialmente formulata non possa e non debba essere oggetto di alcun aggiustamento in ragione di sopravvenienze o anche di una riconsiderazione, da parte dell’operatore economico, del peso di alcune componenti di costo, nei limiti del principio di immodificabilità e di congruità complessiva dell’offerta”.*

7.1. Il giudice di primo grado ha, infine, disatteso anche i motivi aggiunti:

- sulla legittimità della reiterata *“valutazione di affidabilità professionale di - OMISSIS- e di conferma in suo favore dell’aggiudicazione della gara”*, affermando che *“la Stazione appaltante, che fa propri i chiarimenti della concorrente a proposito del contesto in cui è maturato un illecito professionale – nel caso, la risoluzione contrattuale – esprime un giudizio, da un canto, di non gravità di quell’illecito e, ad un tempo, e*

*imprescindibilmente di affidabilità implicita dell'operatore economico senza necessità di soffermarsi su ulteriori ragioni di irreprensibilità dell'impresa o di serietà della stessa";*

- sulla conferma dell'aggiudicazione della gara in favore della controinteressata dopo aver preso atto dell'intervenuta iscrizione della stessa nel casellario ANAC, ritenendo che non fosse stata articolata alcuna censura specifica avverso il predetto atto e che, comunque, l'iscrizione fosse stata sospesa dal T.a.r. per il Lazio con l'ordinanza n. 1425 del 4 marzo 2025.

8. Con il primo motivo la società appellante ha contestato l'impianto motivazionale della sentenza gravata perché il giudice di primo grado non si sarebbe avveduto che la S.A. avrebbe dovuto escludere la controinteressata per aver presentato un'offerta violativa dei minimi salariali. Oltre all'automatismo espulsivo, la società appellante ha anche contestato la sentenza per non aver rilevato l'illegittimità dell'operato della S.A. in merito a tutta una serie di voci di costo non preventivate all'interno dell'offerta economica dell'aggiudicataria che sarebbero idonee a dimostrarne l'insostenibilità e, segnatamente: a) la natura condizionata dell'offerta; b) la previsione di sgravi economici derivanti da benefici non godibili; c) l'omessa contemplazione delle maggiorazioni salariali derivanti dallo svolgimento del lavoro in notturna e in giornate festive; d) l'omessa previsione degli oneri INPS nell'ambito del regime di lavoro supplementare e l'erroneità di computo degli oneri previdenziali INPS.

8.1. E' fondato e meritevole di accoglimento il primo motivo nei termini di cui in motivazione.

8.2. Dalla documentazione versata agli atti si evince che:

- l'11 gennaio 2024 è scaduto il termine per la partecipazione alla gara;
- il 6 giugno 2024, all'esito delle operazioni della commissione giudicatrice, la S.A. ha stilato la graduatoria provvisoria con al primo posto il RTI Pulitori e Affini;
- il 6 settembre 2024 la S.A. ha comunicato l'esclusione del primo classificato e domandato alla controinteressata e all'odierna appellante, rispettivamente

prima e seconda classificata, il dettaglio dei costi della manodopera per la verifica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 108, comma 9, e 110, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023;

- con nota n. 15440 del 4 ottobre 2024 la S.A. ha chiesto alla controinteressata il prospetto di calcolo dettagliato per livello retributivo relativo al costo orario della manodopera dichiarato; con nota n. 15479 del 7 ottobre 2024 la controinteressata ha riportato il prospetto riepilogativo di ore e livello del personale, senza fornire alcun dettaglio e alcuna indicazione circa la “metodologia di calcolo”; con nota n. 16357 del 21 ottobre 2024 è stato richiesto di fornire indicazioni circa la metodologia di calcolo utilizzata, in linea con le tabelle ministeriali, che ha portato alla formazione del costo orario della manodopera offerto dalla Società;

- il 16 dicembre 2024, all’esito della predetta interlocuzione e dei giustificativi forniti dalla controinteressata, è intervenuta l’aggiudicazione della gara in favore di quest’ultima.

8.3. Tanto premesso, nel caso di specie non ricorrono i presupposti per adottare, nei confronti della controinteressata, il provvedimento espulsivo automatico, invocato dall’odierna appellante, avendo quest’ultima espressamente indicato i costi della manodopera, sebbene le venga contestata la misura inferiore a quella stabilita dalla S.A.. Pertanto, la detta concorrente non poteva essere esclusa dalla gara, in via diretta, nemmeno ai sensi del successivo art. 110 del medesimo d.lgs..

Secondo la consolidata giurisprudenza, dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, il concetto di minimo salariale va tenuto distinto da quello relativo al costo medio della manodopera, indicato nelle tabelle ministeriali, il quale non assume valore di parametro assoluto e inderogabile, ma svolge - alla stregua di canone di interpretazione letterale, sistematica e conforme - una funzione indicativa, ben potendo l’impresa concorrente evidenziare, sulla scorta di adeguate e documentate giustificazioni calibrate sulla peculiarità dell’assetto di impresa, una particolare organizzazione idonea a dimostrare la

sostenibilità degli scostamenti (Cons. Stato, V, n. 3407 del 2024). Né può, pertanto, desumersi dal mero disallineamento tra costo della manodopera indicato nell'offerta e costo medio del lavoro rappresentato nelle tabelle ministeriali, la violazione dei minimi salariali (Cons. Stato, Sez. V, n. 3418 del 2025).

9. Chiarito il predetto aspetto il Collegio rileva la fondatezza del motivo sotto gli ulteriori motivi dedotti e segnatamente quanto all'illegittimità del sub-procedimento di verifica della congruità dell'offerta, disciplinato dall'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023, finalizzato a saggiare la serietà e l'affidabilità della proposta economica dell'offerente, al fine di prevenire l'aggiudicazione di appalti a condizioni irrealistiche che potrebbero comprometterne la corretta esecuzione.

9.1. Quanto alla contestata sottostima del costo della manodopera alla data dell'11 gennaio 2024, vale a dire la scadenza indicata per la presentazione delle offerte, il CCNL in vigore per il settore delle pulizie era quello del 9 luglio 2021, preceduto dal rinnovo contrattuale siglato l'8 giugno 2021, che la stessa controinteressata afferma di avere utilizzato in sede di presentazione dell'offerta stimando i costi della manodopera in base alla tabella pubblicata con decreto direttoriale n. 52 del 27 settembre 2023.

Ciò detto, va evidenziato che la -OMISSIS- ha considerato per il primo anno di servizio i livelli contrattuali minimi del periodo "07/2023-07/2024", cioè quelli dell'anno antecedente a quello in cui il servizio avrebbe potuto iniziare, atteso che la stessa S.A. ha indicato il termine di nove mesi per la conclusione della procedura a far data dalla pubblicazione del bando. In particolare, nei giustificativi del 20 settembre 2024 l'aggiudicataria dichiara che *"a partire dai costi orari riportati dalle tabelle ministeriali, (riferimento alla Tabella di Provinciale di Bari) l'Ufficio del Personale ha provveduto a rideterminare i reali costi sostenuti dall'azienda sulla base dei dati statistici aziendali ed in considerazione delle leggi attualmente in vigore (Allegato 2 –Tabella costo del lavoro -OMISSIS- utilizzato in gara). Le tabelle di riferimento sono quelle contenute nel Decreto direttoriale n. 52 del 27*

*Settembre 2023. Inoltre, sono state presi in considerazioni i successivi aumenti evidenziati nell'accordo del CCNL Multiservizi in vigore da Giugno 2021 e validi per il periodo 2021-2025”.*

Secondo la prospettazione della società appellante la retrodatazione dell'avvio dell'appalto avrebbe permesso alla controinteressata di beneficiare per ogni anno successivo di un costo sempre minore rispetto a quello reale.

Tale contestazione non risulta superata né dalle difese della S.A. né da quelle della controinteressata.

Per quanto attiene alle difese di Aeroporti di Puglia S.p.A. va evidenziato che non è conferente la deduzione secondo la quale la gara avrebbe potuto concludersi in tre o quattro mesi e, quindi, nella vigenza delle tabelle “07/2023 –06/2024” perché è pacifico che la verifica della congruità dell'offerta ha avuto avvio nel mese di settembre e che conseguentemente la stessa non avrebbe potuto che considerare le condizioni relative al periodo successivo.

Per quanto riguarda le difese svolte dalla controinteressata se è vero che, al momento della presentazione dell'offerta le tabelle contenute nel decreto direttoriale n. 52 del 27 settembre 2023 erano le uniche ad essere state pubblicate, non è contestato che il rinnovo del CCNL è intervenuto a luglio 2024, quindi anteriormente alla verifica di anomalia, essendo state poi pubblicate le tabelle successive con il decreto direttoriale n. 74 del 25 novembre 2024.

9.2. Ritiene il Collegio che sul punto non sia condivisibile la conclusione cui è giunto il giudice di primo grado in relazione alla censura.

Secondo la giurisprudenza di questa Sezione, dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, *“il d.lgs. n. 36 del 2023 segue la via tracciata dal d.lgs. n. 50 del 2016 nell'assicurare una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, e sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023). Dalla lettura combinata delle disposizioni citate, emerge, infatti, la*

*volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio “ribasso complessivo”, svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi. (...) Da ciò si desume la piena continuità del codice del 2023 rispetto a quello del 2016 nella tutela degli interessi dei lavoratori, che nel nuovo codice assume una valenza rafforzata come desumibile dall’art. 11, terzo comma, che agli operatori economici che applicano un contratto collettivo diverso rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante o dall’ente concedente, richiede dichiarazioni di garanzia di equivalenza delle tutele offerte ai propri dipendenti rispetto a quelli indicati, non applicati”* (Cons. Stato, V, n. 9255 del 2024).

Atteso quindi che il rinnovo del CCNL è intervenuto a luglio 2024 ne discende che la società controinteressata avrebbe dovuto giustificare l’offerta secondo gli importi previsti dal contratto rinnovato in linea con l’orientamento di questa Sezione secondo cui l’aumento del costo del personale impiegato, derivante dal periodico rinnovo dei contratti collettivi di lavoro applicabili al settore, “*non dovrebbe essere considerato un evento imprevedibile ma una normale evenienza di cui l’imprenditore dovrebbe sempre tenere conto nel calcolo della convenienza economica dell’offerta presentata in gara*”; mentre è “*irrilevante la circostanza che per il calcolo progettuale del costo del lavoro la stazione appaltante abbia fatto riferimento ai parametri [di altro precedente] CCNL [...], poiché [...] la verifica di congruità si proietta anche sulla fase di esecuzione del contratto (mentre i dati utilizzati per la predisposizione del bando di gara e per il calcolo dell’importo a base di gara hanno il solo scopo di effettuare una stima minima del costo del lavoro del contratto da affidare)*” (Cons. Stato, V, n. 453 del 2024; Cons. Stato, V, n. 6652 del 2023).

9.3. Né, infine, spetta al Collegio, come prospettato dalla controinteressata, valutare l’incidenza dello scostamento che deriverebbe dalla considerazione della Tabella “07/2024 – 06/2025” e l’eventuale assorbimento nella capienza dell’offerta, essendo questa attività di spettanza della S.A. in sede di verifica di congruità e afferendo, quindi, a poteri non ancora esercitati che esulano dal perimetro di competenza del giudice.

10. Il Collegio rileva che l'odierno appellante ha chiesto l'annullamento dell'aggiudicazione, *in primis* ai fini del risarcimento in forma specifica, secondo quanto in precedenza evidenziato e che detto interesse ben può essere conseguito in via mediata, mercè la ripetizione, come nella specie, del segmento di gara che si ritiene viziato.

Ne discende che l'accoglimento della predetta censura comporta l'illegittimità del sub - procedimento di congruità dell'offerta, con la conseguente necessità di procedere nuovamente alla riedizione del predetto segmento valutativo da parte della S.A. che terrà conto anche delle ulteriori censure mosse da parte appellante e, segnatamente, di quelle afferenti:

- alla rimodulazione delle voci dell'offerta a seguito della circolare INPS n. 82 del 17 luglio 2024 che ha chiarito che la proroga dei benefici della c.d. decontribuzione sud trova applicazione solo ai contratti di lavoro subordinato stipulati entro il 30 giugno 2024, con conseguente impossibilità di usufruirne relativamente all'appalto in questione. In particolare, se è vero che per costante giurisprudenza *“l'immodificabilità dell'offerta economica attiene esclusivamente al complessivo corrispettivo richiesto ed eventualmente a quelle specifiche voci che la lex specialis impone di precisare, mentre le altr[e] voci di costo sono elementi che restano nella piena disponibilità dell'offerente e che possono essere modificati sia in sede di chiarimenti e giustificazioni, sia nel corso dell'esecuzione del rapporto, rientrando tale potere nella libertà negoziale ed imprenditoriale”* (Cons. Stato, V, n. 67 del 2025; Cons. Stato, V, n. 106 del 2026, n. 106), occorrerà comunque verificare la sostenibilità delle modifiche delle diverse voci effettuate in relazione al margine di riserva inserito all'interno del costo della manodopera per far fronte ad eventuali e futuri mutamenti, alla luce di quanto evidenziato in relazione al primo motivo di doglianza sub 9. In particolare dalle giustificazioni emerge, infatti, che il *“delta dovuto all'eliminazione degli sgravi per la Decontribuzione Sud è pari a 157.273,30 € annui, ovvero circa il 6% del costo del lavoro complessivo dichiarato”* e che *“il costo del lavoro risulta essere quindi pari a 2.542.797,97 € annui”*, con la conseguenza che l'aggravio è stato compensato attraverso il *“calcolo del costo del*

*lavoro applicando gli sgravi precedentemente non utilizzati ma solo elencati (in rosso nella trattazione precedente) ed eliminazione degli sgravi dovuti alla Decontribuzione sud che comportano un nuovo costo del lavoro pari a 2.482.308,07 €. Per chiarezza gli sgravi applicati in questa fase sono Differente aliquota INPS; Variazione ore effettivamente lavorate; Riduzione contributo relativo all'assistenza sanitaria integrativa; Nuovi assunti con contratto di apprendistato”;*

- alla contemplazione degli oneri INPS nell'ambito del regime di lavoro supplementare, delle maggiorazioni salariali dei propri dipendenti derivanti dallo svolgimento del lavoro notturno e in giornate festive, anche queste da verificare alla luce di quanto evidenziato in relazione al primo motivo di doglianza sub 9.

11. Deve, invece, essere respinto il secondo motivo con il quale parte appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha disatteso le censure articolate sia avverso l'omessa dichiarazione della risoluzione contrattuale da parte dell'Ospedale civico Città di Settimo Torinese –S.A.A.P.A. S.p.A. e della conseguente esclusione dal successivo appalto, sia avverso la gravità del predetto illecito professionale ritenendo ragionevole la valutazione di non gravità operata dalla S.A. in considerazione *“del breve lasso di tempo durante il quale la -OMISSIS- sarebbe incorsa in una defaillance nell'esecuzione di un precedente appalto; del diverso oggetto dell'appalto che ha originato la risoluzione (...); delle impugnative promosse dalla -OMISSIS- s.r.l. per far valere le proprie ragioni in sede giurisdizionale (...).”*

Secondo la prospettazione dell'appellante la società controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa per aver omesso di riferire alla S.A. di avere subito, in data 11 ottobre 2024, vale a dire circa due mesi prima dell'aggiudicazione della gara, una risoluzione contrattuale da parte dell'Ospedale Civico Città di Settimo Torinese –S.A.A.P.A. S.p.A. con conseguente esclusione dal successivo appalto.

11.1. Nel caso in questione dalla documentazione agli atti si evince che:

- la S.A., venuta a conoscenza della risoluzione contrattuale da parte dell'Ospedale civico Città di Settimo Torinese – S.A.A.P.A. S.p.A. e della conseguente esclusione dal successivo appalto, non dichiarate dalla - OMISSIS-, a garanzia del corretto svolgimento dell'istruttoria di gara, ha richiesto con nota n. 708 del 14 gennaio 2025, di fornire chiarimenti in merito a quanto segnalato dall'odierna appellante;

- la società controinteressata ha evidenziato che la risoluzione contrattuale disposta nei suoi confronti riguarda un contratto di appalto la cui durata era limitata ai mesi di giugno, luglio, agosto e settembre 2024”, che l'inadempienza riscontrata riguarderebbe il servizio svolto in un periodo ancora più limitato, che la detta risoluzione è stata tempestivamente impugnata con giudizio pendente innanzi al Tribunale di Torino, così come anche il provvedimento di esclusione dalla nuova gara indetta dalla medesima S.A. dinnanzi al T.a.r. per il Piemonte;

- con nota ADP-2025-0001416 del 24 gennaio 2025 la S.A. ha ritenuto che le circostanze addebitate a -OMISSIS- nel diverso contratto *“non siano rilevanti ai fini del giudizio di attendibilità ed integrità dell'impresa”*, e, pertanto, ha confermato l'aggiudicazione dell'appalto in favore della odierna controinteressata, evidenziando che *“si tratta di risoluzione di un contratto di appalto afferente servizi di carattere assistenziale e global service, quindi non pertinenti con il servizio in appalto di AdP e di durata inferiore”*, che *“sulla base delle vicende segnalate, a seguito della risoluzione contrattuale, la SAAPA non ha né escusso la polizza fideiussoria della - OMISSIS- né ha segnalato alcuna questione di merito all'ANAC”* e che, *“come appurato da AdP nel Casellario dell'ANAC nella Sezione “Accesso riservato alle annotazioni sugli operatori economici” non risultano annotazioni nei confronti della - OMISSIS- s.r.l., né alla data del 21.11.2024, né alla data del 20.1.2025”*.

11.2. Rileva il Collegio che la valutazione di affidabilità dell'operatore deve essere necessariamente apprezzata alla luce della specifica procedura, dell'oggetto, delle condizioni e del luogo di esecuzione della commessa. In particolare, è stato affermato che *“nel valutare un grave errore professionale che*

*potrebbe portare all'esclusione di un concorrente dalla gara, la stazione appaltante deve condurre una complessa analisi articolata su due livelli. Inizialmente, è necessario valutare se il comportamento passato dell'operatore economico possa compromettere la sua affidabilità e integrità nei rapporti con l'Amministrazione. Una volta confermata la qualificazione negativa di detto operatore in base alla sua condotta pregressa, la stazione appaltante deve verificare se tale giudizio sfavorevole possa essere previsto anche in relazione alla procedura di gara in questione” (Cons. Stato, V, n. 2370 del 2024).*

Come affermato dalla Sezione il legislatore del 2023 ha inteso ampliare il sindacato interpretativo della S.A., atteso che *“il principio della fiducia, introdotto dall'art. 2 del d.lgs. n. 36/2023 esalta l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici e afferma che ogni stazione appaltante ha la responsabilità delle gare. Quindi, l'amministrazione non può compiere scelte discrezionali che tradiscono l'interesse pubblico sotteso ad una gara, le quali, invece, dovrebbero tendere al suo miglior soddisfacimento. In tal modo, non solo nel rispetto della legalità formale, ma che nell'ottica della selezione che è finalizzata al compimento di un'opera pubblica (o ad acquisire servizi o forniture) il più rispondente agli interessi della collettività. Pertanto, la citata norma di cui all'art. 2 del d.lgs. 36/2023 amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della p.a., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile. Il giudice non deve decidere se l'operatore economico abbia ragione o torto nel merito delle singole vicende, bensì valutare se la condotta dello stesso operatore sia riconducibile alla nozione di grave illecito professionale. La valutazione di tale illecito, al fine dell'esclusione dalla gara del soggetto privato, è totalmente attribuita alla discrezionalità della stazione appaltante. Pertanto, anche in base a quanto disposto dall'art. 4 del codice degli appalti, il quale afferma che <le disposizioni del codice di interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2, e 3> non può che concludersi nel senso che esce rafforzata l'autonomia decisionale dell'ente” (Cons. Stato, V, n. 4635 del 2025).*

Applicando i predetti principi al caso in esame, il Collegio ritiene che, a fronte di una articolata valutazione di affidabilità, quale è quella posta in essere dalla S.A. in considerazione delle richiamate argomentazioni, *“è la stazione appaltante a fissare il punto di rottura dell'affidamento nel pregresso o futuro contraente perché è ad*

*essa che è rimesso il potere di apprezzamento delle condotte dell'operatore economico che possono integrare un grave illecito professionale” (Cons. Stato, V, n. 1804 del 2024).*

Di qui l'infondatezza del motivo di appello, non rilevando a tale fine Né le argomentazioni della sentenza del T.a.r. per il Piemonte n. 1754, pubblicata il 5 dicembre 2025, quindi successivamente al momento in cui la S.A. ha operato la propria valutazione, né i recenti fatti di cronaca a sostegno dell'asserita inaffidabilità della -OMISSIS- che non hanno formato oggetto del ricorso di primo grado.

12. Pertanto, in accoglimento del primo motivo di appello va riformata *in parte qua* la sentenza di primo grado e, per l'effetto, va annullata l'aggiudicazione, ai soli fini della ripetizione del subprocedimento di verifica di congruità.

13. La domanda di risarcimento in forma specifica, avente ad oggetto l'aggiudicazione in favore dell'appellante, previa declaratoria di inefficacia del contratto stipulato e subentro nel medesimo, non può invece trovare immediato accoglimento, a norma dell'art. 122 c.p.a., in considerazione della necessità di ripetizione *in parte qua* della procedura; ciò in disparte dal rilievo che prima di aggiudicare la gara in favore dell'odierna appellante la S.A. dovrebbe procedere alla verifica della documentazione amministrativa presentata dallo stesso – verifica non effettuata – e alla verifica dell'eventuale incongruità dell'offerta.

13.1. Pertanto qualora la S.A. dovesse pervenire ad un giudizio di inattendibilità dell'offerta presentata dalla -OMISSIS-, essa dovrà procedere all'affidamento in favore dell'appellante, con subentro nel contratto, subordinatamente all'esito positivo dell'accertamento della relativa documentazione amministrativa, ferma l'impossibilità per questo giudice di pronunciarsi in merito, venendo in rilievo poteri non ancora esercitati, *ex art. 34 comma 2 c.p.a.*

14. Alla stregua di tali rilievi deve essere dichiarato improcedibile l'appello incidentale con il quale la -OMISSIS- ripropone le censure articolate con il

ricorso incidentale, dichiarato a sua volta improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse a seguito della reiezione del ricorso principale.

14.1. Con il predetto appello incidentale la società controinteressata chiede l'esclusione della odierna appellante:

1) per violazione del disciplinare e del capitolato, degli artt. 1, 2, 110 del d.lgs. n. 36/2023, la carenza di istruttoria e motivazione perché La Lucente S.p.A. avrebbe presentato un'offerta che non garantirebbe il quantitativo minimo di ore richiesto per ogni aeroporto, dovendosi detrarre dal numero delle ore offerte quelle relative al coordinamento e ai supervisori, funzionali all'organizzazione del servizio;

2) per violazione del disciplinare e del capitolato, degli artt. 1, 2, 11, 57, 95, 102 e 110 del d.lgs. n. 36/2023, la carenza di istruttoria e motivazione per non aver garantito i diritti dei lavoratori impiegati nell'appalto perché, nonostante le unità da riassorbire fossero 105, dal progetto tecnico si evincerebbe che il personale riassorbito è di 100 unità - 96 addetti pulizia e servizi accessori e 4 addetti servizi specialistici – con esclusione delle unità inquadrate al V e al VII livello che verranno sostituite con nuove assunzioni;

3) per violazione del disciplinare e del capitolato di gara, degli artt. 1, 2 e 110 del d.lgs. n. 36/2023, la carenza di istruttoria e motivazione perché avrebbe dichiarato di “effettuare le sostituzioni mediante personale di nuova assunzione in regime di lavoro supplementare” con conseguente inattendibilità dell'offerta per non aver considerato che il personale che lavora in regime aeroportuale deve essere munito di permesso TIA, adeguatamente formato, di norma sostituito in regime di emergenza con conseguente aleatorietà della possibilità di attingere ad appalti limitrofi ed sottostima del costo del lavoro.

14.2. Alla stregua delle richiamate statuizioni l'appello incidentale, nella parte diretta ad ottenere l'esclusione dell'odierna appellante, va dichiarato improcedibile per difetto di attualità della disamina delle censure ivi sollevate,

dovendo l'interesse a ricorrere intendersi traslato avverso gli atti di successivo esercizio del potere, a seconda del loro esito.

E, infatti, evidente che in ipotesi di ritenuta congruità dell'offerta presentata dall'aggiudicataria, l'interesse alla disamina delle doglianze formulate con l'appello incidentale, volte ad ottenere l'esclusione dell'odierna appellante, potrà assumere rilevanza solo nell'ipotesi in cui il rinnovato giudizio venga fatto nuovamente oggetto di impugnativa da parte di quest'ultima, con conseguente necessità di riproposizione del ricorso incidentale da parte della società controinteressata.

Per contro, laddove la S.A. ritenesse incongrua l'offerta dell'aggiudicataria e verificasse la sussistenza delle condizioni per procedere all'affidamento in favore de La Lucente S.p.A., – valutando la sussistenza dei requisiti di ammissione, previa disamina della documentazione amministrativa e la congruità dell'offerta dalla stessa presentata – la società controinteressata ben potrà impugnare entrambe le valutazioni compiute dalla S.A..

14.3. Resta fermo che, ove la stazione appaltante pervenga a siffatta decisione, il subentro nel contratto dovrà disporsi solo *ex nunc* e per la medesima durata prevista in relazione alla *procedura de qua*, venendo in rilievo un appalto di servizi, fermo restando il contratto stipulato sino all'esito delle valutazioni rimesse alla stazione appaltante, nei termini suindicati (Cons. Stato, V, n. 7224 del 2025).

Come affermato dalla sezione nella recente sentenza, appena citata, *“nel consentire il “subentro nel contratto”, gli articoli 122 e 124 c.p.a. non si sono riferiti alla “successione” nel contratto e nel rapporto contrattuale, nello stato di esecuzione in cui si trova, ma hanno consentito al giudice amministrativo di valutare gli interessi pubblici coinvolti e le circostanze del caso concreto, prevedendo anche l’ultrattività degli effetti del contratto e disponendo che il “secondo aggiudicatario” sia sostituito a quello “originario” quale contraente, con la stipula di un contratto sostitutivo del precedente, che consenta l’esecuzione della prestazione indicata nell’offerta (Cons. Stato, Sez. V, 23 marzo 2021,*

*n. 2476; 26 gennaio 2021, n. 786; 30 novembre 2015, n. 5404; Sez. III, 12 settembre 2012, n. 4831)*”.

Pertanto il giudice amministrativo, oltre a determinare la decorrenza della perdita di efficacia dell'originario contratto, può disporre che il “secondo aggiudicatario” effettui soltanto le prestazioni non ancora eseguite per il periodo contrattuale “residuo” dell'affidamento, oppure che il nuovo rapporto abbia la medesima durata (oltre che gli stessi contenuti) di quello originario, quale risultante dalla disciplina di gara, quando si tratti di un contratto ad esecuzione continuata o periodica, ipotesi che appare da preferire laddove, come nella specie venga in rilievo un appalto di servizi, non potendo la durata del giudizio andare a detrimento del ricorrente vittorioso (Cons. Stato, V, n. 7224 del 2025).

15. Sussistono nondimeno eccezionali ragioni, avuto riguardo alla complessità delle questioni esaminate e al diverso parziale esito del giudizio di appello, per compensare integralmente le spese di lite.

P.Q.M.

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

- accoglie nei limiti di cui in motivazione l'appello principale e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento del provvedimento di aggiudicazione ai soli fini della ripetizione del giudizio di valutazione della congruità dell'offerta;
- dichiara improcedibile l'appello incidentale;
- compensa le spese di lite.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla

Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la società controinteressata.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Marina Perrelli**

**IL PRESIDENTE**

**Francesco Caringella**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.