



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3933 del 2025, proposto dall'Azienda Sanitaria Locale di ..., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG ..., rappresentata e difesa dall'avvocato ..., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

XXX S.r.l., non costituita in giudizio;

nei confronti

YYY S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato ..., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 3949 del 2025, proposto da La XXX S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG ..., rappresentata e difesa dagli avvocati ..., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Locale ..., non costituita in giudizio;

nei confronti

YYY S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato ..., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

quanto ai ricorsi n. 3933 e n. 3949 del 2025:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania Sezione Staccata di Salerno (sezione Prima) n. 00728/2025.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto gli atti di costituzione in giudizio di YYY S.r.l.; Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2025 il Cons. Giovanni Pescatore e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con due distinti ricorsi in appello (rispettivamente rubricati ai numeri 3933/2025 e 3949/2025) l'ASL ... (di seguito anche solo "ASL" o "Azienda") e la Società La XXX S.r.l. (di seguito solo "La XXX") hanno impugnato la sentenza n. 728/2025 mediante la quale il TAR Salerno, in accoglimento del primo motivo del ricorso proposto dalla YYY S.r.l. (di seguito anche solo "YYY"), ha annullato - per accertata anomalia dell'offerta economica - l'aggiudicazione disposta in favore de La XXX, con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto medio tempore stipulato e disposizione del subentro della società odierna appellata nell'affidamento del lotto 2 del servizio di pulizia giornaliera, periodica e sanificazione da rendere in favore delle strutture dell'ASL

2. Nel motivo accolto in sentenza YYY aveva lamentato l'insostenibilità dell'offerta di La XXX per avere questa:

- a) utilizzato una non corretta metodologia per il calcolo del costo medio orario e (dunque) del costo complessivo della manodopera, avendo utilizzato come divisore le "*ore annue teoriche*" e non le "*ore annue effettivamente lavorate*";
- b) illegittimamente scomputato dal calcolo dell'assenteismo medio di un addetto 12 giorni annui (pari a 96 ore) spettanti ai lavoratori per festività inderogabili;
- c) erroneamente trascurato gli aumenti contrattuali già deliberati dal CCNL Multiservizi per gli anni 2023, 2024 e 2025;
- d) erroneamente trascurato l'incidenza economica delle ore di formazione teorica offerte quale miglioria in sede di offerta tecnica (86 ore per ciascun addetto, per un ammontare complessivo di 5.762 ore annuali);
- e) indicato una variazione in diminuzione del tasso INAIL senza fornire alcun supporto probatorio documentale;
- f) offerto, anche per le cc.dd. "*attività a richiesta*", un importo pari al costo orario teorico del personale, reiterando dunque l'errore di calcolo già denunciato sopra *sub a*).

Per effetto di tali errori di calcolo e sottostime, la stazione appaltante non avrebbe rilevato differenze di costo per euro 806.318,55 (di cui euro 539.216,31 derivanti dall'applicazione del reale costo del lavoro per l'intera durata contrattuale ed euro 267.102,24 scaturenti dall'omessa contabilizzazione delle ore di formazione teorica), tali da erodere l'esiguo utile dichiarato (euro 46.348,86).

Il TAR, dopo aver istruito la causa mediante l'espletamento di una verifica tecnica, ha accolto tutti i rilievi sopra riepilogati ad eccezione di quello di cui alla lettera e).

3. In resistenza ai due appelli si è costituita la società YYY (senza riproporre ex art. 101 c.p.a. il vizio-motivo articolato in via subordinata avverso la legge di gara e assorbito dal TAR, avente portata astrattamente demolitoria dell'intera procedura) e, a seguito dell'accoglimento dell'istanza cautelare e dello scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a., le due cause sono passate in decisione all'udienza pubblica del 9 ottobre 2025.

4. I due appelli vanno riuniti ai sensi dell'art. 96 c.p.a..

5. L'appello n. 3933/2025 è affidato alle seguenti censure:

- con il primo motivo di appello l'ASL, riproponendo le argomentazioni di carattere generale e astratto già formulate in primo grado e superate dal primo Collegio, censura la sentenza impugnata per asserita omessa e/o insufficiente motivazione, ritenendo, da un lato, che la stessa sia frutto di *“una mera recezione assertiva e passiva delle conclusioni rassegnate dal Verificatore”* e, dall'altro, che il TAR avrebbe omesso di individuare *“... gli aspetti di illogicità, irragionevolezza, travisamento dei fatti o errori di diritto eventualmente compiuti dalla Stazione Appaltante”* (cfr. pagg. 6 e 12 del ricorso in appello);

- con il secondo e il terzo motivo di appello, l'ASL critica ulteriormente l'impianto motivazionale della sentenza impugnata per essersi questa risolta in un sostanziale intervento sostitutivo delle valutazioni espresse dalla stazione appaltante, al di là dei limiti consentiti dall'esercizio del sindacato giurisdizionale. L'ASL pone in discussione gli *“scenari”* prospettati dal Verificatore al fine di dimostrare la sottostima del costo del lavoro da parte della società aggiudicataria e chiede, in via istruttoria, la rinnovazione della verifica disposta in primo grado.

6. In via preliminare vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità dell'appello sollevate da YYY e argomentate sull'assunto per cui l'ASL:

-- sotto un primo profilo, avrebbe mancato di sottoporre a valida critica alcune delle *rationes decidendi* poste a base della decisione impugnata e da sole idonee a sorreggerne la motivazione in termini di insostenibilità dell'offerta presentata da La XXX;

-- sotto un secondo profilo, avrebbe proposto motivi di impugnazione carenti del requisito di specificità imposto dall'art. 101 comma 1 c.p.a., essendosi limitata a riproporre le medesime deduzioni già formulate dinanzi al primo Collegio.

6.1. Le eccezioni sono entrambe fondate.

6.2. Quanto alla prima, è sufficiente osservare che l'appello n. 3933/2025, pur corredato di rilievi avverso le statuizioni rese dal primo Collegio in ordine alla sottostima dei costi di manodopera, manca di deduzioni critiche concernenti gli ulteriori profili di insostenibilità dell'offerta della società aggiudicataria posti in evidenza dal TAR Salerno (capo 16, punti *ii* e *iii*), in particolar modo con riferimento sia all'omessa considerazione degli aumenti retributivi già previsti e quantificati dal CCNL Multiservizi per gli anni 2023, 2024 e 2025, sia all'omessa considerazione del costo riferito alle ore di formazione teorica offerte quali migliorie (la cui incidenza è pari a euro 267.102,24), benché tali censure - *“a prescindere”* da quelle riferite all'erronea determinazione del costo della manodopera - siano da sole idonee a determinare l'insostenibilità dell'offerta presentata da La XXX, poiché capaci di erodere definitivamente l'esiguo utile da questa dichiarato in sede di gara.

Già per tale autonoma ragione, l'appello proposto dall'ASL ... è dunque inammissibile per carenza d'interesse, risultando preclusa all'Azienda la possibilità di trarre un'effettiva utilità dalla coltivazione di un mezzo di impugnazione lacunoso e quindi inidoneo (per le ragioni esposte) a compromettere la tenuta complessiva della decisione gravata.

6.3. Quanto al difetto di specificità dei motivi di doglianza, occorre osservare che, nell'ambito delle tre censure proposte, l'ASL non ha fatto altro che riassumere i principi generali espressi dalla giurisprudenza in tema di sub-procedimento di verifica dell'anomalia, astenendosi tuttavia da una disamina analitica del

percorso motivazionale espresso dal TAR Salerno e dall'indicazione delle puntuali ragioni per le quali le conclusioni rassegnate dal primo Collegio sarebbero da ritenere non condivisibili.

6.4. A questo proposito (e fatto salvo quanto si osserverà nel merito dell'appello n. 3949) è qui sufficiente osservare che:

(i) non ha riscontro nei fatti la deduzione (di cui al primo motivo di appello) secondo la quale il TAR Salerno avrebbe recepito le risultanze della verificaione “...senza far alcun rilievo in merito all'intera difesa svolta dall'ASL di Avellino nel giudizio di prime cure” (cfr. pag. 6 del ricorso in appello ASL ...) ed anzi “..omettendo di rilevare profili di manifesta illogicità, palese irragionevolezza o decisivo travisamento dei fatti che soli avrebbero potuto giustificare il radicale sovvertimento della valutazione di congruità operata dalla Commissione di gara e dal RUP” (cfr. pag. 7 del ricorso in appello ASL ...); ovvero secondo cui “... dalla lettura della Sentenza oggi impugnata emerge ictu oculi come non è dato leggere alcun sindacato in merito alla valutazione tecnica operata dall'ASL di ..., ovvero il Giudice di prime cure non ci ha spiegato, anche sulla base della relazione del verificatore (unico elemento su cui tra le altre cose la stessa si basa) gli aspetti di manifesta illogicità, irragionevolezza, travisamento dei fatti o errore di diritto eventualmente compiuti dalla Stazione appaltante” (cfr. pagg. 11 e 12 del ricorso in appello ASL ...).

Invero, la verificaione espletata in primo grado ha confermato la sussistenza di una discrepanza (già denunciata nel ricorso introduttivo dalla YYY) pari a oltre 800.000,00 per l'intera durata contrattuale, di cui:

- circa euro 540.000,00 per erroneo calcolo del costo della manodopera (nello specifico, del costo medio orario), illegittimo scomputo delle ore di festività e mancata considerazione degli aumenti contrattuali già previsti alla data dell'8.6.2021 (antecedente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, con conseguente obbligo per i partecipanti di prendere in considerazione tali nuovi importi) in sede di rinnovo del CCNL di categoria e quantificati dal CCNL Multiservizi per gli anni 2023, 2024 e 2025;

- euro 267.102,24 per mancata considerazione del costo riferito alle ore di formazione teorica indicate quale migliororia in offerta tecnica (in particolare, 86 ore di formazione teorica per ciascun dipendente).

È sulla base di tali importi - capaci di abbattere le obiezioni svolte dalla ASL sul tema della discrezionalità tecnica del giudizio espresso in ordine alla congruità dell'offerta della società aggiudicataria e della ritenuta insindacabilità dello stesso - che il TAR ha fondato la pronuncia di primo grado, avendo accertato la manifesta irragionevolezza, illogicità e inattendibilità del giudizio di sostenibilità dell'offerta dell'aggiudicataria.

(ii) Siffatta pronuncia, a differenza di quanto affermato dall'ASL ..., rispetta pienamente il limite esterno del sindacato giurisdizionale, essendosi il primo Collegio limitato a porre in evidenza - all'esito degli accertamenti svolti dal nominato Verificatore - l'illogicità dei provvedimenti impugnati, senza con ciò invadere le competenze riservate all'Amministrazione.

(iii) Né è possibile ravvisare nella sentenza impugnata un vizio di motivazione nella parte in cui il TAR ha valorizzato elementi tratti dalla relazione di verificaione resa dal prof. Naddeo, atteso che:

- il Verificatore si è limitato ad approfondire l'aspetto riferito all'eventuale sottostima del costo della manodopera ravvisabile nell'offerta presentata dalla società aggiudicataria, fornendo al TAR spunti di natura tecnica rivelatisi dirimenti al fine di appurare la manifesta illogicità e irragionevolezza dei provvedimenti impugnati in primo grado, nel pieno rispetto del limite di sindacato esterno;

- come affermato dal consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, la verificaione, così come la consulenza tecnica d'ufficio, è mezzo istruttorio affidato al prudente apprezzamento del giudice,

rientrando nel suo potere discrezionale la decisione di disporre o meno la nomina dell'ausiliario, sicché non può essere censurata la scelta del giudice di primo grado di farvi ricorso, né quella di aderire, all'esito di un autonomo percorso argomentativo, alle conclusioni cui è giunto il verificatore in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, n. 2223/2024);

- quanto alla morfologia della motivazione contestata – al di là del fatto che *“il giudice che ha disposto una verifica, qualora ne condivide i risultati, non è tenuto ad esporre in modo specifico le ragioni del suo convincimento (Cons. Stato, sez. II, n. 2551/2021)”*, potendo fare ad esse richiamo in termini adesivi (Cons. Stato, sez. VI, n. 3134/2024; negli stessi termini, Cons. Stato, sez. VI, n. 10267/2023) – è decisivo considerare che nel caso di specie il TAR, dopo aver riepilogato il contenuto della verifica disposta in primo grado, ha puntualmente preso posizione sulle contestazioni mosse dalla società aggiudicataria e dalla stazione appaltante, superando motivatamente le stesse con considerazioni in fatto e in diritto (cfr. capo 14 della sentenza impugnata);

(iv) infine, con riguardo all'asserita mancata valutazione della possibilità di far rientrare la discrepanza rilevata dal TAR nel margine fisiologico di flessibilità consentito nelle valutazioni tecniche e ammesso dallo stesso Verificatore (cfr. pag. 15 del ricorso in appello ASL ...), occorre da un lato ribadire quanto innanzi esposto in merito alle ragioni che hanno indotto il primo Collegio a trarre un proprio conclusivo e motivato orientamento sulle questioni poste e ad annullare i provvedimenti impugnati per manifesta illogicità e irragionevolezza degli stessi; dall'altro, rilevare che nel terzo motivo di appello la ASL ha addotto i medesimi argomenti di critica ai diversi scenari di calcolo prospettati dal Verificatore, già esaminati e motivatamente respinti dal TAR sulla base di considerazioni (si veda in particolare il capo 14 della sentenza impugnata, dedicato al costo delle sostituzioni nei giorni festivi) alle quali l'appellante non oppone specifiche controrepliche, limitandosi (v. p. 16 e ss. appello) ad invocare genericamente l'argomento in sé inconferente della *“valutazione globale e complessiva dell'offerta”* e della necessaria considerazione di non meglio specificati *“elementi di efficienza organizzativa, innovazione o eventuali economie di scala”* che – ove rinvenuti nell'assetto aziendale sottoposto a verifica – varrebbero a giustificare un disallineamento dai parametri orientativi espressi dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro.

7. In conclusione e per quanto esposto, l'appello n. 3933/2025 va dichiarato inammissibile, poiché viziato dai limiti deduttivi sin qui illustrati.

8. Venendo all'appello n. 3949/2025, occorre esaminare preliminarmente la duplice eccezione sollevata da YYY di:

-- inammissibilità della nuova perizia tecnica di parte appellante, depositata il 17 maggio 2025 unitamente al ricorso in appello, per violazione del principio di nuove prove di cui all'art. 104, comma 2, c.p.a., in quanto per la prima volta allegata tra i documenti a corredo del mezzo di impugnazione;

-- inammissibilità dell'appello, per carenza del requisito di specificità dei motivi dedotti ex art. 101 comma 1 c.p.a., in quanto meramente reiterativi delle deduzioni già formulate dinanzi al primo Collegio.

8.1. La prima eccezione è fondata (sicché la perizia va espunta dal fascicolo di causa) poiché, come osservato dalla giurisprudenza amministrativa, ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a. e, più in generale, di quanto previsto dall'art. 345 c.p.c., *“nel giudizio amministrativo di appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, compresa la perizia di parte prodotta per la prima volta in grado di appello, trattandosi di documentazione che dalla parte avrebbe ben potuto essere acquisita e prodotta già nel primo grado di giudizio (cfr. ex multis,*

Cons. Stato, sez. IV, 4347/2018 e 2506/2018; sez. III, 3142/2017)” (Cons. Stato, sez. IV, 114/2019; negli stessi termini, più di recente, anche Cons. Stato, sez. VI, 8485/2023 e 4887/2021 e sez. III, 3846/2025).

8.2. Non ricorrono d'altra parte le ipotesi eccezionali entro le quali l'art. 104, comma 2, c.p.a. ammette la produzione nel giudizio in appello di nuovi mezzi di prova, laddove il giudice li ritenga indispensabili ai fini della decisione o la parte dimostri di non averli potuti proporre o produrre nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile.

8.3. Il documento in questione certamente avrebbe potuto/dovuto essere prodotto nel giudizio di primo grado e prova ne sia il fatto che, nel corso dell'espletata verifica, l'odierna appellante ha avuto la facoltà di nominare un proprio consulente di parte, così come nel corso dello svolgimento del giudizio (articolatosi in quattro udienze di cui due pubbliche) non sono mancate occasioni di interlocuzione sulla materia tecnica oggetto dell'approfondimento istruttorio che avrebbero consentito l'allegazione dell'elaborato.

8.4. La seconda eccezione di inammissibilità è invece infondata, in quanto la trama delle deduzioni svolte da La XXX consente di ritenere adeguatamente assolto l'onere di rivisitazione critica della motivazione fondante la decisione contestata.

9. Nel merito, i primi due motivi di appello - che necessitano di essere trattati in maniera unitaria, poiché tra loro intimamente connessi, essendo il terzo motivo niente altro che il riepilogo dei primi due - non possono trovare accoglimento.

9.1. Il nucleo argomentativo del primo motivo di appello si rinviene nell'affermazione secondo cui “... se si prevede a parte un numero di ore di assenza del personale addetto, ed a parte sempre si determina il relativo costo che si aggiunge al costo del personale normalmente addetto al servizio, viene meno logicamente la necessità di utilizzare nella formula di determinazione del costo medio orario un divisore diverso (più basso) del divisore teorico, proprio perché non vi è più la necessità, così operando, di determinare il maggior costo da sostenersi per le sostituzioni del personale assente essendo questo maggior costo determinato a parte”. In altri termini, “... l'o.e., nella propria autonomia individuale, ha ritenuto di predisporre un'organizzazione del lavoro per l'esecuzione del servizio in forza della quale, all'interno del monte-ore complessivo indicato nell'offerta tecnica, sono state previste le ore di sostituzione per il personale assente, da eseguirsi a mezzo del personale a tempo indeterminato già alle sue dipendenze, poiché assunto e ricompreso nelle 67 unità” (cfr. pag. 15 del ricorso in appello La XXX).

9.2. La questione è già stata esaminata e superata in sentenza con argomentazioni che non ricevono adeguata confutazione in questa sede: la fallacia insita nel ragionamento della parte appellante - già evidenziata dal TAR - è infatti quella di confondere il “costo delle assenze” dei lavoratori (comunque da retribuire, dunque non eludibile) con il costo delle sostituzioni da sostenere per rimpiazzare il personale assente, ritenendo quest'ultima voce idonea a coprire anche la prima. Tuttavia non è così, in quanto trattasi di “.. due fattori dell'appalto del tutto distinti, quali il costo delle ferie ed il costo delle sostituzioni: solo il secondo può essere obliterato se le ferie vengono godute nel periodo estivo, ma non il primo, che deve comunque considerarsi” (Cons. Stato, sez. V, 1497/2024; negli stessi termini, id., sez. V, 9122/2023).

9.3. Sulla base di questa traccia logica, il TAR ha condivisibilmente osservato che “il costo medio copre (non solo i costi delle sostituzioni, ma anche) il costo delle ore non lavorate che vanno ugualmente retribuite. Come sottolineato dal verificatore “l'utilizzo del numero di ore mediamente lavorate come divisore” nel calcolo del costo orario consente di tenere conto sia dei costi per la retribuzione delle ore di assenza del personale “ordinario”, sia dei costi per il personale “di sostituzione” necessario a garantire la continuità del servizio” (cfr. relazione di verifica, pag. 18). Ciò in quanto non vi è corrispondenza

biunivoca fra la determinazione del trattamento economico (che deve tenere conto delle ore annue teoriche, comprensive di ferie, festività, festività sopresse, riduzione dell'orario contrattuale, assemblee e permessi sindacali, diritto allo studio, malattie infortuni e maternità, formazione e permessi, per un totale complessivo di 2088 ore) e la determinazione del costo - per il datore di lavoro - di un'ora effettivamente lavorata, che deve includere, al proprio interno, anche la frazione di retribuzione spettante per le ore annue mediamente non lavorate, in quanto già presa in considerazione nel trattamento annuo complessivo di ciascun lavoratore, considerato per categoria e livello (Cons. Stato, sez. V, 4969/2006). In altri termini, sul datore di lavoro un'ora effettivamente lavorata grava, in termini di costo, per un ammontare frazionario di un importo che è già comprensivo di tutti gli elementi considerati nell'apposita tabella (retribuzione annua, con le incidenze derivanti dagli oneri aggiuntivi, oneri previdenziali e assistenziali, oneri fiscali) in ragione del monte teorico di 2088 ore annuo. Calcolando il costo medio orario del lavoro mediante l'operazione costo medio annuo complessivo/ore lavorabili (o teoriche) in luogo delle ore lavorate si ottiene un costo medio orario inferiore che però non include il costo relativo alle ore non lavorate, che devono comunque essere retribuite ex lege, in quanto attinenti ad istituti inderogabili (ferie, malattie, permessi, maternità ecc.), In tal senso è stato precisato (Consiglio di Stato, sez. V, 18 novembre 2021, n. 7716) che "le ore non lavorate concorrono a determinare le ore complessivamente e obbligatoriamente ex lege da retribuire al singolo dipendente" e che "il costo delle sostituzioni costituisce un'ulteriore componente del costo del lavoro, aggiuntiva e non sostitutiva del costo sostenuto dall'impresa per le ore non lavorate dai dipendenti, che devono comunque essere retribuiti" ciò in quanto "la retribuzione ed il costo medio del lavoro sono due cose diverse: la prima va corrisposta al lavoratore anche quando è assente per ferie, permessi o altre ragioni giustificate, mentre il secondo ricomprende, oltre alla prima, anche il costo aggiuntivo connesso alla necessità di sostituire il personale dipendente legittimamente assente" (cfr. capo 14 della sentenza impugnata).

9.4. Per effetto di tale ragionamento, si manifesta infondato l'"errore" lamentato da La XXX e asseritamente commesso dal primo Collegio nel considerare "... un numero di ore di produzione del servizio maggiore di quello offerto da La XXX in sede di gara" (cfr. pag. 9 del ricorso in appello La XXX), vale a dire un monte ore annuo pari a 49.192 ore (cfr. allegato n° 12 del ricorso introduttivo) in luogo di 44.044 ore (ottenute mediante decurtazione delle 5.148 ore di sostituzione): la valutazione del costo della manodopera deve infatti necessariamente essere effettuata su quanto oggetto di offerta, ovvero sul monte ore annuo di 49.192 (riportato nell'offerta tecnica di La XXX), sicché non è neppure vero che il Verificatore, prendendo in considerazione detto monte ore, avrebbe considerato due volte il costo delle ore di sostituzione previste dall'aggiudicataria (cfr. pagg. 24 e 25 della memoria La XXX).

9.5. A tutto voler concedere, come ben evidenziato dal TAR, "anche laddove l'impresa scelga di utilizzare un metodo di calcolo basato sul computo separato delle ore per sostituzioni (come negli scenari 3, 4 e 5) ciò le consentirebbe di utilizzare il divisore 2088 (al massimo) per le unità di sostituzione, ma non già per le unità ordinarie, poiché altrimenti eliderebbe del tutto dal costo complessivo della manodopera una voce (quale quella delle ore non lavorate) che risulta invece ineludibile" (capo 14 sentenza impugnata).

10. Con il secondo motivo di appello La XXX ribadisce la legittimità della propria scelta di eliminare 96 ore per festività dal calcolo del monte annuo mediamente lavorate, e ciò in ragione del fatto che gli Uffici dell'ASL ..., in quei giorni, resterebbero comunque chiusi, sicché risulterebbe inutile contabilizzare il costo per la sostituzione del personale. Secondo questa tesi, il divisore (monte ore annuo mediamente lavorate) da assumere a riferimento sarebbe quindi di 1761 ore e non di 1665 ore, come indicato dal Verificatore e ritenuto corretto in sentenza.

Il motivo è infondato sotto plurimi profili.

10.1. Lo è, anzitutto, perché nell'ambito del meticoloso approfondimento istruttorio svolto in primo grado, il Verificatore ha valutato la sostenibilità dell'offerta della società odierna appellante sotto diversi "scenari", alcuni dei quali (il terzo e il quarto) impostati decurtando completamente dal calcolo delle ore mediamente non lavorate il numero di ore relative alle festività (96) e pervenendo appunto all'applicazione del divisore di 1.761 ore. Anche tali scenari hanno evidenziato una grave sottostima del costo della manodopera pari rispettivamente a euro 338.731,26, ovvero ad euro 303.518,94 per l'intero periodo contrattuale. Da qui, l'inconsistenza (sotto il profilo della loro capacità confutativa) delle critiche rivolte da La XXX alla sentenza impugnata.

10.2. Il motivo è infondato, tuttavia, anche perché, come si legge in sentenza, indipendentemente dall'autonomia organizzativa della singola realtà imprenditoriale, "*.. nel monte ore effettivamente lavorate figurano voci insuscettibili di compressione per via del rango costituzionale dei valori che presidiano: tra queste le festività non possono essere espunte tout court dal costo medio complessivo giacché, indipendentemente dalla circostanza che si debba far luogo a sostituzioni o meno (come nel caso di specie), si tratta di giornate retribuite a carico del datore di lavoro che concorrono a determinare il valore del costo medio (riducendo il monte di ore effettivamente lavorate)*" (Cons. Stato, sez. III, 1622/2024).

11. Il terzo motivo di appello non è altro che la reiterazione dei primi due, svolta attraverso la rassegna critica dei diversi scenari di calcolo prospettati dal verificatore. Si può quindi rimandare alle considerazioni sopra svolte a confutazione dei primi due motivi di appello.

12. Con il quarto motivo di appello La XXX censura la sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha ravvisato ulteriori profili di insostenibilità dell'offerta dall'omesso computo degli aumenti retributivi già previsti e quantificati dal CCNL Multiservizi per gli anni 2023, 2024 e 2025. Ad avviso della società appellante, siffatta conclusione non sarebbe per nulla condivisibile e ciò sia perché, da un lato, non troverebbe alcun fondamento nella verifica e sia perché, dall'altro, un simile ulteriore costo sarebbe comunque assorbibile mediante il ricorso all'istituto della revisione dei prezzi.

12.1. Deve tuttavia osservarsi che:

-- la revisione dei prezzi è istituto non automatico, applicabile alle ipotesi di proroga ma non anche di rinnovo contrattuale (Cons. Stato, sez. V, 3403/2024), e che di per sé non garantisce con certezza la copertura degli oneri derivanti da aumenti contrattuali non considerati in sede di offerta (cfr. anche pagg. 19 e 20 della relazione di verifica);

-- a differenza di quanto affermato da parte appellante, gli aumenti contrattuali erano già stati tutti individuati in data 8 giugno 2021 in sede di rinnovo del CCNL di categoria (cfr. allegato n. 1 alla memoria della YYY del 3 giugno 2024), e, pertanto, erano già a disposizione di tutti gli operatori economici prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, sicché degli stessi si sarebbe dovuto tenere conto (come correttamente fatto dalla YYY) ai fini della formulazione di un'offerta congrua e sostenibile. Il predetto rinnovo contrattuale, nel 2021, ha determinato in maniera certa gli aumenti retributivi con decorrenza luglio 2021, luglio 2022, luglio 2023, luglio 2024 e luglio 2025;

-- ciò nonostante, La XXX ha ritenuto arbitrariamente di dover considerare unicamente gli aumenti confluiti nella Tabella ministeriale che aveva recepito i soli aumenti previsti all'1 luglio 2022, così omettendo di prendere in considerazione gli aumenti successivi ricadenti nella durata contrattuale e già determinati con certezza nell'ambito delle tabelle allegate al rinnovo del CCNL pubblicato nel mese di giugno 2021;

-- trovano quindi valido fondamento in fatto le considerazioni svolte dal TAR al capo 16, punto ii) della sentenza impugnata, anche mediante richiamo a nutrita giurisprudenza, in ordine alla rilevanza di tali aumenti ai fini della verifica di anomalia dell'offerta;

-- quanto all'incidenza economica di questa voce di costo, se ne rinviene una stima nelle relazioni tecniche di parte depositate da YYY (cfr. relazione tecnica allegata al ricorso introduttivo e relazione tecnica redatta dallo Studio Consulenti del Lavoro Associati depositata in data 3 settembre 2024), mai oggetto di contestazione da parte della società odierna appellante.

12.3. Il quarto motivo di appello è infondato anche nella parte in cui contesta la sentenza impugnata per aver accolto la censura contenuta nel ricorso introduttivo e riferita alla mancata considerazione del costo delle ore di formazione teorica offerte quale migliora in offerta tecnica.

12.4. Sul punto, la società appellante ritiene di avere *".. motivatamente chiarito come la spesa delle ore di aggiornamento, per le quali sono state previste ore aggiuntive nella Relazione Tecnica, è ricompresa nei 22.110,00 euro annui indicati per i costi aziendali della sicurezza, prevedendo anche ore di formazione on the job "formazione sul posto di lavoro con affiancamento". Metodologia questa particolarmente efficace perché collega la formazione ad un contesto reale e operativo, e che non produce costi particolarmente alti poiché essa è effettuata in orario di lavoro che risulta già retribuito"* (cfr. pagg. 30 e 31 del ricorso in appello).

Attraverso le suindicate argomentazioni, La XXX afferma di potersi limitare a garantire in favore dei propri addetti mere ore di aggiornamento, trattandosi di dipendenti già formati poiché impiegati nel servizio svolto da La XXX presso l'ASL ... in qualità di gestore *"uscente"*.

12.5. La suggestione tentata dalla società appellante non coglie tuttavia nel segno, atteso che la *lex specialis* prevedeva espressamente di indicare nel progetto la formazione per il nuovo appalto, con ogni conseguente preclusione di avvalersi delle ore di formazione svolte nel precedente appalto. La XXX, in sede di gara, ha dichiarato di offrire 86 ore annue di formazione teorica - che, a differenza di quelle di formazione pratica, devono essere per legge svolte in orario lavorativo e quindi essere retribuite - per ciascun addetto (per un totale dunque di 5.762 ore annuali, cfr. allegato n° 12 al ricorso introduttivo di primo grado). Il costo di formazione teorica non considerato è stato stimato da YYY (con calcoli non contestati dalla controparte) per un'incidenza pari a euro 267.102,24, cifra che da sola evidenzerebbe ulteriormente l'assoluta incongruità dell'offerta della società aggiudicataria, in quanto da sola già idonea a erodere l'utile d'impresa (cfr. sub. 4, pag. 7, della Relazione tecnica sul costo del lavoro depositata dalla YYY Srl in data 3.9.2024).

12.6. D'altra parte, La XXX, vincolandosi in sede di offerta a garantire 86 ore annue per singolo addetto (per un ammontare annuo complessivo di 5.762 ore annuali), ha beneficiato del punteggio premiale messo a disposizione dalla stazione appaltante, salvo poi dichiarare di offrire, in luogo delle ore di formazione teorica, alcune (neppure quantificate) ore di semplice aggiornamento.

12.7. La pregnanza della censura posta a sostegno del ricorso introduttivo è stata condivisa anche dal Verificatore, secondo il quale *"l'offerta tecnica presentata da La XXX S.r.l. include 86 ore annue di formazione per lavoratore come miglioria, per le quali è stato attribuito il punteggio massimo dalla Commissione tecnica (3 punti). Tuttavia, l'analisi economica fornita da La XXX S.r.l. non esplicita i costi correlati a questa voce ..."* (cfr. pag. 20 della relazione di verifica); e, in tale contesto, il TAR - in accoglimento della specifica censura posta dalla YYY

- ha condivisibilmente affermato che *"quanto alle ore di formazione offerte come migliorie, è quanto meno ravvisabile un vizio istruttorio nel mancato approfondimento, in sede di giudizio di anomalia, dei relativi costi, considerato che l'offerta*

dell'aggiudicataria ha fatto riferimento a ore di formazione "teorica" e non meramente pratica"" (cfr. capo 16, punto iii, della sentenza impugnata).

13. Per quanto esposto, l'appello n. 3949/2025 deve essere respinto nella totalità dei motivi di censura con esso veicolati.

14. Le spese di lite relative al presente grado di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti:

-- li riunisce, ai sensi dell'art. 96 c.p.a.;

-- dichiara inammissibile l'appello n. 3933/2025;

-- respinge l'appello n. 3949/2025;

-- condanna le parti appellanti a rifondere in favore di YYY le spese relative al presente grado di giudizio che liquida nell'importo omnicomprensivo (relativo ad entrambi i giudizi) di € 5.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Pescatore

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO