

Sulla sostenibilità finanziaria dei costi della manodopera

di Marco Natoli

Data di pubblicazione: 24-9-2026

Nel settore dei contratti pubblici deve sempre sussistere la leale intesa tra soggetto pubblico ed operatore economico.

Solo in un clima di piena fiducia le parti coinvolte nella selezione riescono a raggiungere i rispettivi risultati.

Tutto questo trova pieno riscontro in considerazione dei costi che il privato deve affrontare proprio per realizzare quanto stabilito dalla stazione appaltante.

Indubbiamente la sostenibilità finanziaria del medesimo soggetto privato che intende intraprendere la procedura competitiva rappresenta il punto centrale della selezione. Infatti, la presenza, o meno, della sopraindicata sostenibilità può facilitare o, al contrario, ostacolare, il soddisfacimento dell'agognato bene della vita dell'interessato.

Nel caso in cui l'impegno economico rappresentato dall'operatore economico corrisponde esattamente a quanto indicato dalla stazione appaltante, tale coincidenza presuppone che l'interveniente sia in grado di concludere positivamente la gara.

Guida alla lettura

Come affermato più volte da dottrina e giurisprudenza **una piena collaborazione tra stazione appaltante ed operatore economico nel corso di tutta la selezione pubblica comporta il raggiungimento, per gli intervenienti, dei prefissati obiettivi.**

Uno dei temi che interessa tutta la procedura pubblica è, indubbiamente, quello dei **costi che il medesimo operatore economico deve sostenere, al fine del completamento dell'opera o dei prescritti lavori.**

Sul tema è di recente intervenuta la V Sezione del Consiglio di Stato con la **pronuncia n. 662** dello scorso 26 agosto **2026**.

In particolare, il Supremo Consesso di giustizia amministrativa ha stabilito che **se il costo della manodopera indicato dall'operatore economico coincide con quello indicato dalla Stazione appaltante si deve presumere che l'offerta proposta è finanziariamente sostenibile.**

Nello specifico, il Collegio ha puntualizzato che la correttezza dei succitati costi della manodopera è stata confermata in sede di verifica di anomalia ex art. 110 (*Offerte*

anormalmente basse) del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, dalla quale è emerso che il sopra indicato costo della manodopera offerto corrisponde esattamente a quello stimato dalla Stazione appaltante.

In concreto, quest'ultima, all'esito della prevista verifica, ha ritenuto, pienamente giustificato il prezzo della manodopera, ritenendo l'offerta economica congrua. Contestualmente, l'amministrazione ha censurato le lamentele del contrapposto operatore economico. Quest'ultimo aveva evidenziato che la medesima offerta economica, effettuata ricorrendo ad un mero "calcolo economico", sarebbe stata priva di copertura finanziaria.

Quanto sopra descritto trova riscontro, come ricordato, nei **rapporti di collaborazione che devono sempre sussistere nell'ambito dei contratti pubblici**.

Peraltro, si rammenta come in tale settore la **stazione appaltante** possieda **ampi poteri di valutazione**, a più riprese rimarcati dalla giurisprudenza amministrativa.

In particolare, si ricorda come Tar Lazio, Roma, Sez. III, 3 febbraio 2026, n. 2109 abbia precisato che il soggetto pubblico possa sempre richiedere chiarimenti, proprio in considerazione dei citati poteri.

In sintesi, i giudici laziali hanno chiarito che **l'amministrazione può chiedere tutte le precisazioni che ritiene opportune circa i più volte richiamati costi della manodopera**. In concreto, da un lato, è ammesso lo scostamento degli stessi costi indicati dalla stazione appaltante; dall'altro lato, le giustificazioni fornite dall'operatore devono essere valutate, ai sensi del succitato art. 110, comma 2, del D. Lgs. n. 36/2023, sulla base di apposito contraddittorio procedimentale.

Pubblicato il 26/08/2026

N. 06662/2026REG.PROV.COLL.

N. 01072/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 1072 del 2026, proposto da Smac Multiservizi s.r.l., in proprio e quale mandataria del costituendo RTI con la mandante Panacea Società Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B225841A96, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Musio, 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 Carla Calasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Pirene s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudio Malaspina, 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. 1352/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aeroporti di Puglia s.p.a. e della Pirene s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2026 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Ugo De Luca in sostituzione dell'avv. Massimiliano Musio, Raffaella Carla Calasso e Claudio Malaspina;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Aeroporti di Puglia s.p.a. (in seguito AdP), società partecipata al 99,59% dalla Regione Puglia, concessionaria statale, giusta convenzione del 25.1.2022, stipulata con l'Ente

Nazionale Aviazione Civile (in seguito ENAC) per la *'progettazione, lo sviluppo, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione a l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuale, comprensivi dei beni demaniali, degli aeroporti di Bari, Brindisi, Foggia e Grottaglie, con delibera contrarre del 10.6.2024'*, indicava una procedura aperta per l'affidamento dei servizi di informativa al pubblico a fini turistici e sui servizi aeroportuali, nonché dei servizi di accoglienza passeggeri presso gli aeroporti di Bari e Brindisi.

All'esito delle operazioni di gara, la graduatoria finale aveva visto prevalere la società Pirene s.r.l. con un punteggio complessivo di 86/100 punti (56 punti tecnici e 30 economici), mentre il RTI Smac Multiservizi si posizionava al secondo posto con 85,89 punti (61 punteggio tecnico + 24,89 punteggio economico, avendo il raggruppamento offerto il ribasso del 14,94%) e terza classificata la Cube Comunicazione s.r.l., con un punteggio complessivo di 80,95 punti (64 punteggio tecnico + 16,95 punteggio economico, avendo la concorrente offerto il ribasso del 10,17%).

Con nota prot. 15803 del 10.10.2024, il RUP comunicava alla società prima classificata la proposta di aggiudicazione e contestualmente chiedeva di comprovare entro 10 giorni i requisiti di ordine speciale, così come dichiarati in sede di gara, e il dettaglio dei costi della manodopera al fine della verifica di cui all'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023.

La società Pirene s.r.l., con nota prot. AdP 16274 del 21.10.2024, rispondeva alla richiesta.

All'esito delle verifiche, la società di gestione aeroportuale provvedeva con l'aggiudicazione definitiva del 20.11.2024.

2. Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, la società Smac Multiservizi s.r.l. chiedeva l'annullamento del provvedimento di Aeroporti di Puglia s.p.a. prot. n. 17868 del 18.11.2024, con cui era stata disposta l'aggiudicazione in favore della controinteressata Pirene s.r.l. La ricorrente riferiva che, in data 15.11.2024, non ricevendo notizie da oltre un mese circa l'esito della gara, aveva chiesto alla Stazione appaltante di poter accedere, tra l'altro, all'offerta di Pirene s.r.l. e alle giustificazioni da questa presentate nell'ambito dell'eventuale subprocedimento di verifica di anomalia dell'offerta e della correlata verifica obbligatoria sul costo della manodopera.

In data 20.11.2024, la società Aeroporti di Puglia s.p.a. le comunicava l'intervenuta adozione del provvedimento di aggiudicazione in favore della Pirene s.r.l., e, in data 12.12.2024, in riscontro dell'istanza di accesso, trasmetteva la documentazione richiesta, il cui esame evidenziava, a parere della ricorrente, molteplici criticità nell'offerta dell'aggiudicataria.

Secondo la società, risultava violata la disposizione di cui all'articolo 108, comma 9, e all'articolo 57 del d.lgs. n. 36 del 2023, con conseguente esclusione della società Pirene s.r.l. dalla procedura di gara per non avere illustrato le concrete modalità di attuazione della clausola sociale contenuta nella *lex specialis*, la quale poneva uno specifico obbligo in tal senso in capo ai concorrenti. Tale omissione si poneva in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 57 del decreto legislativo n. 36 del 2023 e dall'articolo 2 del disciplinare di gara. La deducente lamentava che, nonostante la previsione richiedesse l'indicazione di specifiche

modalità di assorbimento del personale dell'aggiudicatario uscente, da intendere alla stregua di requisito essenziale dell'offerta, la società aggiudicataria si era limitata ad una generica accettazione della clausola sociale senza presentare un progetto indicante le modalità con le quali avrebbe inteso applicare la stessa, con particolare riferimento al numero dei lavoratori che ne avrebbero beneficiato e alla relativa proposta contrattuale (CCNL applicato, inquadramento, trattamento economico). Infine, il punteggio attribuito all'offerta di Pirene s.r.l. per il criterio valutativo inerente alle *"proposte migliorative"* (4 punti) era del tutto illegittimo in quanto l'aggiudicataria, lungi dall'aver offerto servizi "aggiuntivi, integrativi ed innovativi", come previsto dal criterio in questione, si era limitata ad offrire quanto richiesto dalla stessa *lex specialis*, per di più formulando proposte generiche e indeterminate che, pertanto, avrebbero meritato 0 punti, in luogo dei quattro punti riconosciuti dalla Commissione giudicatrice.

3. Il Tribunale amministrativo regionale, con sentenza n. 1352 del 2025, respingeva il ricorso.

Il Collegio di prima istanza osservava che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, l'operatore economico aggiudicatario aveva espressamente indicato quale costo della manodopera l'importo di €. 566.460,00, pari a quello indicato dalla Stazione appaltante nel disciplinare di gara ai sensi dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36 del 2023.

La tesi secondo la quale l'aggiudicatario avrebbe dovuto indicare il costo della manodopera anche del personale aggiuntivo collideva con la circostanza che l'impiego di personale aggiuntivo era stato ipotizzato dalla ditta aggiudicataria come accadimento del tutto eventuale che, in quanto tale, non obbligava l'operatore economico a indicare specificamente il relativo costo della manodopera.

Il T.A.R. evidenziava che la Pirene s.r.l. si era comunque impegnata ad assumere nuove risorse "ove necessario".

Quanto alla violazione dell'impegno di indicare specificamente le modalità di attuazione della clausola sociale, l'articolo 102 del d.lgs. n. 36 del 2023, dopo aver previsto il duplice impegno di garantire la stabilità occupazionale e l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, poneva a carico dell'operatore economico partecipante alla gara l'obbligo di indicare nell'offerta *"le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni"* e la verifica di attendibilità degli impegni assunti da parte della Stazione appaltante.

Ciò significava, *"con tutta evidenza, che l'impegno negoziale di cui si discute può essere assunto in forma libera non richiedendo l'impiego di formule sacramentali. Nel caso che ci occupa, non solo il progetto di riassorbimento è stato presentato, ma nel predetto documento il concorrente si è impegnato a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato e le stesse tutele del CCNL indicato, accettando in toto la clausola sociale riportata dalla società di gestione aeroportuale nel disciplinare di gara, indicando tutti i passaggi e le tempistiche finalizzate all'assorbimento"*.

Quanto alle critiche riferite alla attribuzione dei punteggi, il Giudice di prime cure osservava che, per consolidata giurisprudenza, la valutazione delle offerte e, del pari, l'attribuzione dei punteggi da parte della Commissione giudicatrice, erano espressione dell'ampia discrezionalità

riconosciuta a tale organo, pertanto le critiche erano sottratte al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, ad eccezione dell'ipotesi di sintomi di manifesta irragionevolezza, arbitrarietà, illogicità, irrazionalità o travisamento dei fatti, nel caso di specie non rilevabili.

4. Con ricorso in appello, notificato nei termini e nelle forme di rito, il RTI Smac Multiservizi ha impugnato la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma, sulla base delle seguenti doglianze: *"I. Erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato il primo motivo di ricorso (punto 5. della motivazione): violazione e falsa applicazione dell'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 6 del disciplinare di gara. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, manifesta illogicità e contraddittorietà della motivazione. Erronea valutazione delle risultanze documentali; II. Erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato il secondo motivo di ricorso (punto 6. della motivazione): violazione e falsa applicazione dell'art. 57 del d.lgs. 36/2023 e della lex specialis di gara (artt. 22 e 23 del disciplinare). Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e illogicità manifesta. Violazione del principio di inderogabilità della clausola sociale; III. Erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato il terzo motivo di ricorso (punto 7. della motivazione): violazione e falsa applicazione della lex specialis (criterio 'proposte migliorative'). Eccesso di potere per manifesta illogicità, contraddittorietà intrinseca tra giudizio e punteggio, travisamento dei fatti e difetto di motivazione"*.

Il RTI appellante ha concluso sostenendo che, in accoglimento dell'impugnazione, dovrà essere dichiarata l'inefficacia del contratto (con decorrenza retroattiva) e disposto l'immediato subentro nella gestione del servizio.

5. Aeroporti di Puglia s.p.a. si è costituita in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame. Pirene s.r.l. si è difesa, chiedendo la reiezione dell'appello.

6. All'udienza del 5 maggio 2026, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

7. Con il primo motivo, l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha respinto il mezzo relativo alla denuncia di omessa indicazione dei costi della manodopera per il personale aggiuntivo e per il 'Team dedicato', assumendo la violazione dell'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023 e dell'art. 6 del disciplinare di gara. Secondo l'esponente, l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura per avere omesso di quantificare il costo della manodopera relativo al personale che essa stessa in sede di offerta avrebbe dichiarato di selezionare e reclutare in aggiunta a quello riassorbito, in virtù della clausola sociale. L'errore di giudizio in cui sarebbe incorso il T.A.R. risiederebbe nell'avere criticamente recepito la tesi difensiva della società Pirene s.r.l., degradando a mera 'eventualità' l'intero apparato organizzativo promesso in gara. L'appellante lamenta che il Giudice di prime cure avrebbe ritenuto di liquidare la doglianza affermando che l'impegno assunto da Pirene s.r.l. fosse 'chiaro e inequivocabile', sostenendo in particolare che la legge di gara non richiedesse 'formule sacramentali' e che l'accettazione della clausola sociale fosse desumibile dalla generica dichiarazione di voler 'garantire la stabilità occupazionale'. Ne conseguirebbe l'erroneità della decisione per avere validato un'offerta priva di copertura

finanziaria per voci essenziali e la conseguente necessità di disporre, in riforma della stessa, l'esclusione dell'aggiudicataria dalla procedura per cui è causa.

8. Con il secondo mezzo, il RTI Smac Multiservizi lamenta che il T.A.R. avrebbe erroneamente respinto il secondo motivo di ricorso (punto 6. della motivazione) ritenendo adeguatamente illustrate le modalità di attuazione della clausola sociale. L'appellante critica la locuzione utilizzata dalla società Pirene s.r.l. in relazione al Progetto di assorbimento 'si cercherà', sostenendo che essa renderebbe l'impegno meramente potestativo. La sentenza appellata sarebbe affetta da un vizio logico radicale, in quanto il Collegio di prime cure avrebbe confuso l'accettazione astratta dell'obbligo (il 'se' applicare la clausola) con la necessaria esplicitazione delle modalità concrete di adempimento (il 'come' applicarla), obliterando il fatto che il Disciplinare di gara imponeva non una mera dichiarazione di intenti, ma un vero e proprio progetto tecnico – organizzativo, costituente 'requisito essenziale' dell'offerta. Secondo il RTI ricorrente, la sentenza appellata meriterebbe riforma nella parte in cui il T.A.R. fonda la validità dell'offerta tecnica della Pirene s.r.l. sugli esiti della successiva fase di verifica di congruità. Tale *iter* logico – giuridico sarebbe errato perché realizza un'inammissibile sovrapposizione tra fasi procedurali distinte e funzionalmente autonome. La verifica di anomalia, ex art. 110 del d.lgs. 36 del 2023, presuppone un'offerta già completa e valida nei suoi elementi costitutivi, avendo il solo scopo di accertarne la sostenibilità economica. Pertanto, secondo l'appellante, non può essere utilizzata per integrare *ex post* elementi essenziali dell'offerta tecnica (quale è il 'Progetto di riassorbimento') che risultavano carenti o generici al momento della scadenza del termine di presentazione.

9. Con il terzo mezzo, il RTI appellante denuncia l'erroneità della sentenza impugnata anche nella parte in cui (punto 7 della motivazione) il T.A.R. ha respinto la critica relativa all'illegittimità dell'attribuzione di 4 punti all'offerta tecnica della Pirene s.r.l. per il criterio attinente alle 'proposte migliorative', affermando che il giudizio della Commissione sarebbe insindacabile nel merito, e che l'attribuzione di un punteggio (seppure basso) sarebbe coerente con la valutazione espressa. Secondo il RTI ricorrente, l'illogicità del punteggio sarebbe confermata dall'analisi puntuale delle 10 proposte della Pirene s.r.l. L'attribuzione illegittima di 4 punti avrebbe viziato, a parere dell'esponente, in modo determinante l'esito della gara. Pertanto, la rettifica del punteggio si imporrebbe come atto vincolato, con conseguente rideterminazione della graduatoria, e obbligo della Stazione appaltante di disporre l'aggiudicazione della gara a favore del RTI Smac Multiservizi.

10. Le critiche, come sopra sintetizzate, vanno esaminate congiuntamente per ragioni di connessione logica.

11. L'appello non può trovare accoglimento per i rilievi di seguito enunciati.

11.1. Il primo mezzo è infondato.

Con la censura, l'appellante ripropone nel presente giudizio la denuncia, respinta dal T.A.R., relativa alla asserita omessa indicazione dei costi della manodopera per il personale aggiuntivo e per il 'Team dedicato'.

L'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023, disciplina l'esclusione automatica laddove l'operatore economico non indichi nell'offerta economica i costi della manodopera.

Orbene, dalla piana lettura degli atti di causa emerge che l'ammontare dei costi della manodopera è stato espressamente indicato dalla società Pirene s.r.l. ed è riferito, correttamente, al personale da riassorbire in virtù della clausola sociale e non anche alle eventuali ulteriori risorse da impiegare nell'esecuzione dell'appalto.

La Pirene s.r.l. precisa a pag. 6 dell'offerta tecnica che: *“il personale in loco, in virtù della clausola sociale sarà quello che già effettua il servizio”*. Tale impegno è stato anche richiamato nel progetto di riassorbimento allegato all'offerta tecnica.

Invero, la società ha indicato quale costo della manodopera l'importo di euro 566.460,00 pari a quello indicato dalla Stazione appaltante nel disciplinare di gara ai sensi dell'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36 del 2023.

L'art. 41, comma 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce che: *“Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera, secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione sindacale”*.

Ciò premesso, non risulta, dalla documentazione di gara, alcun impegno contrattuale da parte della Pirene s.r.l. ad assumere personale ulteriore rispetto a quello già impiegato dal precedente operatore economico nella esecuzione del servizio. Si ribadisce, infatti, che la Pirene s.r.l., a pag. 6 dell'offerta tecnica, chiaramente ha precisato che: *“il personale in loco, in virtù della clausola sociale sarà quello che già effettua il servizio”*, in ragione del fatto che, svolgendo il servizio da tempo, è stato ritenuto più competente e qualificato. Il suddetto impegno viene ribadito anche nel progetto di riassorbimento allegato all'offerta tecnica.

Come osservato dal Collegio di prima istanza, la tesi secondo la quale l'aggiudicatario avrebbe dovuto indicare il costo della manodopera anche del personale aggiuntivo *“collide con la circostanza che l'impiego di personale aggiuntivo è stato ipotizzato dalla ditta aggiudicataria come accadimento del tutto eventuale che, in quanto tale, non obbliga l'operatore economico a indicare specificamente il relativo costo della manodopera. Che si trattasse di mera eventualità risulta dal progetto di riassorbimento del personale, laddove con riferimento alla <Ricognizione, presa d'atto, fabbisogno e piano di inserimento>, la Pirene s.r.l. si impegna ad assumere nuove risorse <ove necessario>”*.

Infatti, laddove la Pirene s.r.l. fa riferimento ad altro personale, in aggiunta o in sostituzione di quello già in servizio, non indica un numero di risorse da assumere alla commessa, ma chiarisce che l'eventuale personale in aggiunta o in sostituzione avrà gli standard di qualificazione e i requisiti richiesti dalla documentazione di gara.

Le critiche proposte con riferimento al 'Team' di professionisti indicato dalla Pirene s.r.l. nella

offerta tecnica non sono condivisibili, apparendo fondato il chiarimento espresso dall'appellata, secondo cui dette figure, in realtà, non devono effettuare il servizio, ma sono state indicate per rispondere al primo criterio di attribuzione del punteggio: *“Presentazione generale del concorrente e della sua organizzazione con particolare riferimento alle modalità di riutilizzo delle esperienze pregresse maturate in relazione alla organizzazione che metterà in campo per realizzare i servizi oggetto di gara”*. Si tratta di figure aventi un ruolo di supervisione e coordinamento generale, non di esecuzione diretta e continuativa del servizio, pertanto, essendo figure trasversali della struttura aziendale, non sussiste l'obbligo di indicazione separata dei costi.

In definitiva, dal progetto di riassorbimento del personale, si desume che la Pirene s.r.l. si è impegnata ad assumere nuove risorse ‘ove necessario’.

Questa Sezione ha chiarito che: *“L’obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta – e la correlativa verifica della loro congruità imposta alla stazione appaltante – si impone solo per i dipendenti impiegati stabilmente nella commessa, in quanto voce di costo che può essere variamente articolata nella formulazione dell’offerta per la specifica commessa; non è così, invece, per le figure professionali impiegate in via indiretta, che operano solo occasionalmente, ovvero lo fanno in maniera trasversale a vari contratti, il cui costo non si presta ad essere rimodulato in relazione all’offerta da presentare per il singolo appalto”* (Cons. Stato n. 6461 del 2025; *id.* n. 7815 del 2023).

La concorrente Pirene s.r.l., oltre a non manifestare alcuna intenzione di assumere personale ulteriore, si è impegnata a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato e le stesse tutele del CCNL indicato, accettando ‘in toto’ la clausola sociale riportata dalla società di gestione aeroportuale nel disciplinare di gara, indicando tutti i passaggi e le tempistiche finalizzate all’assorbimento.

Infine, sono prive di rilievo le obiezioni espresse dal RTI Smac Multiservizi in relazione al punteggio attribuito dalla Commissione giudicatrice con riferimento al modello organizzativo, tenuto conto che l’attribuzione di punti 34 su 40 si riferisce non solo al personale ma al modello organizzativo dei servizi, e alla proposta organizzativa complessiva che l’operatore ha inteso offrire: *“modello organizzativo dei servizi (Max nr. 10 pagine) – Proposta organizzativa complessiva dei servizi che l’operatore intende offrire, con dettaglio del piano analitico delle attività, descrizione delle concrete modalità di azione e tipologia di interventi posti in essere, del personale che sarà utilizzato per lo svolgimento dei servizi e coordinamento delle risorse con particolare riferimento alle soluzioni tecnologiche ed innovative proposte, riferite alla rivelazione della profilazione dell’utenza e Customer Satisfaction, attività manutentiva sugli allestimenti e desk degli Infopoint. (40 punti)”*.

Orbene, diversamente da quanto sostenuto dall’appellante, la correttezza dei costi della manodopera da parte di Pirene s.r.l. è stata confermata in sede di verifica di anomalia ex art. 110 del d.lgs. n. 36 del 2023, dalla quale è emerso che il costo della manodopera offerto corrisponde esattamente a quello stimato dalla Stazione appaltante. Tale costo è stato calcolato sulla base di 28.200 ore/anno, come indicato alla Stazione appaltante nei chiarimenti resi dall’aggiudicataria, e il costo orario risultante (euro 19,40/ora) è in linea con i minimi

salariali previsti da quattro diversi CCNL, in conformità con l'art. 41, comma 13, del d.lgs. n. 36 del 2023.

La Stazione appaltante, all'esito della verifica, ha ritenuto, pertanto, 'giustificato' il costo della manodopera, ritenendo l'offerta economica congrua.

Il Collegio osserva, inoltre, che nello sviluppo illustrativo delle censure, l'appellante introduce inammissibilmente una critica non prospettata con il ricorso introduttivo, denunciando, in sostanza, che l'offerta 'per calcolo matematico' sarebbe *priva* di copertura finanziaria. Invero, con l'atto introduttivo della lite, il RTI Smac Multiservizi aveva, invece, lamentato: *"L'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di che trattasi per avere omissso di quantificare il costo della manodopera relativo al personale che essa stessa in sede di offerta ha dichiarato di selezionare e reclutare in aggiunta a quello riassorbito in virtù della clausola sociale, così violando l'art. 108, comma 9, del d.lgs. 36/2023 e la lex specialis di gara"*.

In disparte l'inammissibilità della doglianza, per divieto dei *nova* in appello ai sensi dell'art. 104 c.p.a., la stessa è infondata. Se il costo della manodopera indicato dall'operatore economico coincide con quello indicato dalla Stazione appaltante, nella specie stimato all'art. 3 del Disciplinare in euro 566.640,00 circa/anno, si deve presumere, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, che l'offerta proposta è finanziariamente sostenibile, dovendo essere invece giustificato un eventuale ribasso del costo della manodopera con congrua motivazione.

11.2. Va respinto anche il secondo mezzo.

L'appellante denuncia che la Pirene s.r.l. non avrebbe illustrato le concrete modalità di attuazione della clausola sociale, limitandosi a una generica accettazione condizionata.

L'art. 6 del Disciplinare di gara stabiliva che il concorrente dovesse inserire nell'offerta tecnica il 'Progetto di riassorbimento', ossia *'un progetto atto ad illustrare le concrete modalità di applicazione della clausola sociale, con particolare riferimento al numero dei lavoratori che beneficeranno delle stesse tutela di cui al CCNL dell'affidatario del servizio uscente'*.

Orbene, il Collegio non condivide la doglianza dell'appellante, secondo cui, nella specie, il Progetto di riassorbimento della Pirene s.r.l. si riduce ad un adempimento meramente cartolare, privo di valore vincolante e insuscettibile di verifica. Al contrario, in primo luogo, dalla piana lettura degli atti di causa emerge che l'ammontare dei costi della manodopera è riferito al personale da riassorbire in virtù della clausola sociale e non anche alle eventuali ulteriori risorse da impiegare nell'esecuzione dell'appalto. Inoltre, la Pirene s.r.l. ha depositato il 'Progetto di riassorbimento del personale', allegandolo all'offerta tecnica. Nel Progetto, la società ha accettato la clausola sociale inserita nel Disciplinare, dichiarando: *"Con la presentazione del presente progetto si accetta in toto la Clausola sociale fissata dalla stazione appaltante"*, illustrando le modalità operative di attuazione della clausola, previa indicazione delle fasi del processo di riassorbimento, mediante *'ricognizione del personale, colloqui di valutazione, elaborazione del piano di lavoro, offerta di lavoro a ciascuna risorsa, eventuale*

confronto sindacale, formazione', provvedendo a specificare anche le tempistiche dell'attuazione.

Non appare condivisibile la tesi prospettata dal RTI Smac Multiservizi secondo cui l'aggiudicataria non avrebbe previsto il passaggio diretto del personale, ma un vero e proprio iter selettivo ex novo, in quanto nel progetto di riassorbimento si afferma chiaramente che la società avrebbe garantito la stabilità occupazionale del personale impiegato e le stesse tutele del CCNL indicato, accettando 'in toto' la clausola sociale riportata dalla società di gestione aeroportuale nel disciplinare di gara.

Né si può predicare che la locuzione '*si cercherà*', utilizzata dalla Pirene s.r.l. nella dichiarazione di impegno a garantire la continuità occupazionale, possa essere interpretata, come pretende l'appellante, come impegno ipotetico, potestativo o discrezionale, tenuto conto che, come precisato dall'operatore economico in memoria, '*non tutti i dipendenti attivi presso precedenti operatori economici vorranno proseguire il rapporto contrattuale con la nuova società subentrante*', dovendosi dare rilievo anche al fatto che il progetto di assorbimento deve essere reso compatibile con l'organizzazione aziendale, atteso che '*la possibilità di procedere con il riassorbimento del personale è sempre condizionata al fatto che il dipendente abbia interesse e l'intenzione di proseguire nel rapporto di lavoro con un nuovo appaltatore*'.

Neppure si può ritenere fondato l'assunto che la Pirene s.r.l. non abbia indicato il CCNL applicabile e il livello di inquadramento, atteso che, come sopra precisato, la società si è impegnata a mantenere le medesime condizioni contrattuali già in usufruire dai dipendenti presso il precedente appaltatore, come del resto richiesto dalla clausola sociale inserita nel Disciplinare (garantire le medesime tutele del CCNL indicato).

11.3. Quanto alla attribuzione di 4 punti per le proposte migliorative, come correttamente evidenziato dal Giudice di prime cure, va rammentato che l'indirizzo consolidato della giurisprudenza di settore ritiene che la valutazione delle offerte e, del pari, l'attribuzione dei punteggi da parte della Commissione giudicatrice, è espressione dell'ampia discrezionalità riconosciuta a tale organo, così che le censure sul merito di tale valutazione sono sottratte al sindacato di legittimità, ad eccezione dell'ipotesi in cui si ravvisi manifesta irragionevolezza, arbitrarietà, illogicità, irrazionalità o travisamento dei fatti. Vizi nella specie non riscontrabili.

Al contrario, nel caso in esame, le dieci proposte migliorative presentate dalla Pirene s.r.l. sono state valutate dalla Commissione giudicatrice in questi termini: "*circa le migliorie: le proposte migliorative risultano generiche e riferibili alle normali attività oggetto del servizio da affidarsi. La Commissione attribuisce alle proposte migliorative 4 punti*". Ne consegue che l'attribuzione del punteggio, evidentemente basso a fronte dei 10 punti applicabili, corrisponde ad un apprezzamento di valore, che la Commissione, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha ritenuto di conferire alle proposte della controinteressata, in coerenza con la motivazione espressa. Tale valutazione non appare illogica, né irragionevole, ed è proporzionale al punteggio assegnato, atteso che il punteggio pari a 0 sarebbe stato giustificato laddove l'operatore economico non avesse presentato alcuna proposta migliorativa.

12. In definitiva l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata.

13. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite del grado che liquida in euro 6.000,00 (seimila/00) a favore di ciascuna delle parti resistenti costituite, oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

I