

## LA DEROGA ALLE TABELLE MINISTERIALI SUL COSTO DEL LAVORO DEVE ESSERE ADEGUATAMENTE GIUSTIFICATA DAL CONCORRENTE

[TAR Piemonte, sez. II, 2.11.2023 n. 855](#)

Sez. I - Massime .....	1
Sez. II – Principali riferimenti giurisprudenziali.....	3
Sez. III - Testo della pronuncia .....	5

### Sez. I - Massime

<< I valori indicati nelle tabelle ministeriali possono infatti essere derogati solo sulla base di idonea giustificazione. Infatti, come costantemente affermato dalla giurisprudenza: *“Se è vero che sono consentiti motivati scostamenti dai valori indicati dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro (che, come affermato dalla consolidata giurisprudenza, non possono costituire parametri inderogabili dal cui mancato rispetto possa essere automaticamente desunta l’inattendibilità dell’offerta economica, non potendo essi, nella loro formulazione statistica, considerare l’effetto di tutti i fattori di incidenza sul costo medio del lavoro, valore quest’ultimo per la cui determinazione tabellare si considerano le ore mediamente lavorate, che scaturiscono detraendo dalle ore contrattuali le ore annue non lavorate, in parte predeterminabili in misura fissa, in altra parte suscettibili di variazione caso per caso: cfr. in termini Cons. Stato, sez. V, 28.1.2019, n. 690; Consiglio di Stato, VI, 20 ottobre 2020, n. 6336: id. 4 dicembre 2019, 8303), è però anche vero che le offerte che si discostino dai costi medi del lavoro indicati nelle tabelle ministeriali possono considerarsi anormalmente basse qualora la discordanza sia considerevole ed ingiustificata”* (Cons. Stato, V, 22.11.2022, n. 10272) e spetta all’operatore economico comprovare in concreto le particolarità dell’organizzazione aziendale e/o le dinamiche del personale e/o le peculiari, programmate modalità di esecuzione dell’appalto comportanti lo scostamento da dette tabelle ovvero un minor costo complessivo della manodopera.

La società ricorrente, invece, in sede di gara non ha comprovato le ragioni del minor assenteismo e, in sede di ricorso giurisdizionale, ha indicato un tasso di assenteismo che non tiene assolutamente conto dell'assenteismo medio proprio del personale che si è impegnata ad assumere come personale uscente dalla precedente gestione del servizio e dell'assenteismo medio dei numerosi neoassunti (da inquadrare nel dichiarato livello F).

Orbene, *“non può attribuirsi rilevanza al calcolo del costo del lavoro riferito a maestranze che non potranno essere impiegate nell'appalto, ma occorre tener conto del dato storico dell'impresa uscente”* (così, Cons. Stato, Sez. V, Sent., (data ud. 13/07/2023) 20/10/2023, n. 919) e delle particolarità concrete dell'organizzazione del personale dedicata all'esecuzione dell'appalto (particolarità costituita, nel caso in esame, dal dedicare all'appalto in questione il 50% del personale di livello F: pagine 13 e 14 del ricorso).

Reputa dunque il Collegio che la ricorrente non abbia superato, con puntuale e rigorosa dimostrazione, la discordanza del valore indicato nella propria offerta con quello risultante dalle tabelle ministeriali, con la conseguenza che il costo della manodopera esposto appare obiettivamente sottostimato e incerto nel quantum.

Orbene, le tabelle ministeriali assolvono ad una funzione di parametro di riferimento del quale è possibile discostarsi, in sede di giustificazioni dell'anomalia, solo sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa spettante all'operatore economico aggiudicatario (Consiglio di Stato sez. V, 30 novembre 2020, n. 7554), in assenza della quale l'offerta collide quanto meno con l'art. 97, comma 5, lett. a, del d.lgs. n. 50/2016 e deve, quindi, essere esclusa>>

## Sez. II – Principali riferimenti giurisprudenziali

Cons. Stato, sez. V, 22.11.2022 n. 10272: <<Se è vero sono consentiti motivati scostamenti dai valori indicati dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro (che, come affermato dalla consolidata giurisprudenza, non possono costituire parametri inderogabili dal cui mancato rispetto possa essere automaticamente desunta l'inattendibilità dell'offerta economica, non potendo essi, nella loro formulazione statistica, considerare l'effetto di tutti i fattori di incidenza sul costo medio del lavoro, valore quest'ultimo per la cui determinazione tabellare si considerano le ore mediamente lavorate, che scaturiscono detraendo dalle ore contrattuali le ore annue non lavorate, in parte predeterminabili in misura fissa, in altra parte suscettibili di variazione caso per caso: cfr. in termini Cons. Stato, sez. V, 28.1.2019, n. 690; Consiglio di Stato, VI, 20 ottobre 2020, n. 6336: id. 4 dicembre 2019, 8303), è però anche vero che le offerte che si discostino dai costi medi del lavoro indicati nelle tabelle ministeriali possono considerarsi anormalmente basse qualora la discordanza sia considerevole ed ingiustificata>>

Cons. Stato, sez. V, 30.11.2020 n. 7554: <<...i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali sono un semplice parametro di valutazione della congruità dell'offerta, perciò l'eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle ministeriali non legittima un giudizio di anomalia o di incongruità e occorre, perché possa dubitarsi della congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, alla luce di una valutazione globale e sintetica, di sua espressione di un potere tecnico-discrezionale insindacabile salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza non renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta>>

TAR Lombardia, sez. IV, 20.6.2022 n. 1430: << i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali non costituiscono un limite inderogabile, [gli stessi] rappresentano pur sempre un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, di modo che l'eventuale scostamento da tali parametri delle relative voci di costo, pur non legittimando ex se un giudizio

*di anomalia, può essere accettato sempre che risulti puntualmente e rigorosamente giustificato (Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2018, n. 2867; Cons. Stato, Sez. V, 18 dicembre 2017, n. 5939; Cons. St., sez. V, 9 aprile 2015, n. 1813). Il limite all'ammissibilità di siffatti scostamenti (nel rispetto dei minimi retributivi stabiliti in sede di contrattazione collettiva) riveste, dunque, carattere "giustificativo": le discordanze dalle predette tabelle debbono essere perciò giustificate sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa ed accompagnate da significativi ed univoci dati probatori, al di là di generiche affermazioni dell'impresa; se, infatti, l'aggiudicataria è in linea generale gravata dell'onere di giustificare i costi proposti (essendo a tal fine ammessa a fornire spiegazioni e giustificazioni su qualsiasi elemento dell'offerta ed anche su voci non direttamente indicate dalla stazione appaltante come incongrue, come chiarito da Cons. Stato, Ad. Plen, 29 novembre 2012, n. 36), a maggior ragione tale prova puntuale e rigorosa è richiesta quando il costo del lavoro non è coincidente con quello medio tabellare (Cons. Stato, Sez. V, 30 novembre 2020, n. 7554). Anche l'eventuale riferimento a valutazioni statistiche ed analisi aziendali, che evidenzino una particolare organizzazione imprenditoriale a giustificazione di tali scostamenti, vanno documentate e comprovate dall'offerente e la relativa valutazione tecnico-discrezionale al riguardo è rimessa alla Stazione appaltante. A tali principi ben si è attenuta l'appellata sentenza che ha ritenuto non illegittima ed esente da profili di illogicità ed irragionevolezza il giudizio di anomalia espresso dalla Stazione appaltante fondato sull'assenza di riscontri documentali a supporto degli scostamenti evidenziati>>*

Sez. III - Testo della pronuncia

Publicato il 02/11/2023

N. 00855/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00232/2023 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 232 del 2023, proposto da Battistolli Servizi Integrati S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 918215385B, rappresentata e difesa dall'avvocato Riccardo Paparella, con domicilio digitale come da PEC risultante dal Registro di Giustizia;

***contro***

Azienda Sanitaria Locale di Biella, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Merani e Andrea Cermele, con domicilio digitale come da PEC risultante dal Registro di Giustizia;

***nei confronti***

Miorelli Service S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC risultante dal Registro di Giustizia;

***per l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia:***

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- 1) della determinazione n. 224 del 16/02/2023, resa nella procedura avente ad oggetto *“l'appalto specifico per l'affidamento del servizio di vigilanza non armata agli immobili in presenza nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione indetto da CONSIP S.p.a. per la fornitura di servizi di vigilanza (ID 2407) (CIG 918215385B)”*, con la quale l'ASL Biella ha escluso l'operatore - odierno ricorrente - per una presunta incongruità dell'offerta economica e, dunque, per violazione dell'art. 97, comma 5, lett. d) e comma 6 del D.lgs. n. 50/2016 e ha aggiudicato la procedura di gara all'operatore Miorelli Service S.p.A., disponendo l'esecuzione anticipata in via d'urgenza del contratto, ai sensi dell'art. 32, co. 8 del D.lgs. n. 50/2016, nelle more dell'accertamento dei requisiti generali e speciali di partecipazione, ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. a) del D.L. n. 76/2020 convertito nella legge n. 120/2020; 2) della nota di trasmissione del suddetto provvedimento ai sensi dell'art.76 co.5 lett. a) del D. Lgs. n. 50 del 2016 prot. 5371/23, recante pari data;
- 3) del verbale n. 2 di cui alla seduta del seggio di gara del 5.10.2022 in cui si dava atto che la prima migliore offerta presentata dall'odierna ricorrente risultasse anomala *“in quanto sia il punteggio attribuito all'offerta tecnica sia quello attribuito all'offerta economica sono superiori alla soglia di anomalia calcolata ai sensi dell'art. 97 comma 3 del D.Lgs 50 del 2016”* e conseguentemente si attivava la procedura di verifica ai sensi dell'art. 97, commi 1 e 5, del D. Lgs. n. 50 del 2016;
- 4) del verbale n.13 di cui alla seduta del giorno 26.10.2022 della commissione giudicatrice, nel corso della quale il RUP informava la Commissione che l'offerta presentata da B.S.I. era risultata anomala e di aver attivato la procedura di verifica;
- 5) della nota ASL prot. n. 28167 del 5.10.2022 con la quale l'ASL richiedeva alla B.S.I. di fornire una relazione al fine di chiarire i motivi tecnici ed economici che hanno consentito di praticare il prezzo offerto;

6) della nota ASL prot. n. 36141 del 19.12.2022 con la quale la ASL chiedeva alla B.S.I. le giustificazioni di taluni degli importi dichiarati nella sua relazione del 20.10.2022;

7) del parere negativo del consulente del lavoro dell'ASL di Biella, recante data 18 gennaio 2023, reso a conclusione del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta ai sensi dell'art. 97 del D. Lgs. n. 50/2016;

8) del verbale n. 14 della commissione giudicatrice del 24 gennaio 2023, in cui la commissione giudicatrice della gara - riunitasi in seduta riservata su invito del RUP - prendeva atto delle conclusioni raggiunte dall'esperto e, pertanto, condivideva la proposta del RUP di escludere B.S.I. e di aggiudicare la procedura alla seconda classificata;

9) di tutti i verbali di gara, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente; di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso a quelli specificamente impugnati con il presente ricorso.

nonché per la declaratoria

di inefficacia del contratto eventualmente stipulato con l'aggiudicatario e del diritto della ricorrente a subentrare nell'aggiudicazione e nel contratto cui si dichiara sin da ora disponibile;

nonché, in subordine, qualora non fosse possibile il ristoro in forma specifica mediante affidamento del contratto, per il risarcimento del danno subito e subendo dalla ricorrente a causa del colposo operato della p.a. resistente;

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da Miorelli Service S.p.A. il 28 aprile 2023:

per l'annullamento:

- in parte qua del verbale del 5 ottobre 2022, nella parte in cui è stata registrata la valutazione dell'offerta economica della Battistolli;

- in parte qua del verbale n. 34 del 24 gennaio 2023, nella parte in cui l'incongruità dell'offerta della Battistolli non è stata valutata sotto ulteriori profili che ne giustificano l'esclusione;

- in parte qua della determinazione n. 224 del 16 febbraio 2023, nella parte in cui non ha fondato l'esclusione anche sotto gli ulteriori profili denunciati con il presente ricorso incidentale;

di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso principale e incidentale, nonché i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'azienda sanitaria locale di Biella e della società Miorelli Service S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2023 la dott.ssa Stefania Caporali e lette le istanze di passaggio in decisione della causa senza discussione depositate dai difensori di tutte le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La ASL di Biella, per il tramite di Consip S.p.A., ha indetto una procedura con il sistema dinamico di acquisizione, per l'affidamento del servizio di vigilanza non armata agli immobili in presenza, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per la durata di quarantotto mesi, rinnovabili per altri ventiquattro.

L'appalto ha ad oggetto un unico lotto, trattandosi di un servizio ad alta intensità di manodopera. Hanno partecipato alla gara sei operatori economici e, all'esito



della stessa - esperita la verifica di anomalia dell'offerta presentata dalla ricorrente - l'amministrazione ha escluso la società Battistoli Servizi Integrati s.r.l. e ha conseguentemente aggiudicato l'appalto alla seconda classificata.

Il provvedimento di esclusione e gli altri atti in epigrafe indicati sono stati impugnati dalla ricorrente, che ha eccepito due censure: l'illegittimità del giudizio di anomalia dell'offerta per omessa verifica della sua remuneratività e l'illegittimità del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, attesa la validità delle giustificazioni rese dalla concorrente.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione resistente, chiedendo il rigetto del ricorso.

Si è altresì costituita in giudizio la società controinteressata che, in data 28.04.2023, ha anche depositato un ricorso incidentale, affidandolo a quattro motivi di illegittimità della procedura di verifica dell'offerta della ricorrente *ex art. 97 D. Lgs. n. 50/2016*. In particolare, la società Miorelli Service S.p.A. ha eccepito che, in sede di verifica dell'offerta, non è stata contestata la mancata applicazione del CCNL Multiservizi, come invece espressamente prescritto dal capitolato di gara; che la stazione appaltante non ha ravvisato nell'offerta della ricorrente la violazione delle norme in materia di lavoro, atteso il mancato riconoscimento del costo relativo agli scatti di anzianità; che l'amministrazione non ha rilevato che il CCNL applicato dalla prima classificata non è idoneo a garantire ai lavoratori una retribuzione sufficiente ai sensi dell'art. 36 della Costituzione; e, infine, che l'amministrazione non ha rilevato la carenza di prova documentale a supporto delle giustificazioni rese dalla società Battistoli Servizi Integrati s.r.l. nel subprocedimento di gara.

All'udienza del 19.04.2023 la ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

All'udienza del 19.10.2023 il Collegio ha preso atto delle istanze di passaggio in decisione senza previa discussione depositate da tutte le parti e ha trattenuto la causa in decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse formulata dalla società Miorelli Service S.p.A., attesa l'infondatezza del gravame.

2. Con il primo motivo di ricorso, la società Battistolli Servizi Integrati s.r.l. ha impugnato la propria esclusione dalla gara, censurando l'attività compiuta dall'amministrazione per difetto di istruttoria.

La ricorrente ha infatti sostenuto che il giudizio di incongruità sia inficiato non solo per omesso espletamento della prova di remuneratività dell'offerta, ma anche perché l'accoglimento delle criticità evidenziate dalla stazione appaltante non sarebbe idoneo a minare la congruità dell'offerta per la permanenza di un intangibile margine di utile di almeno € 23.063,51.

La censura è infondata.

Risulta dagli atti processuali che l'amministrazione ha ampiamente esaminato l'offerta presentata dalla ricorrente e che, data l'esiguità del prezzo indicato in gara, ha dapprima chiesto giustificazioni all'impresa per poi rivalutare l'offerta, mediante l'ausilio di un consulente del lavoro, esperto in materia di appalti "*in particolare, delle problematiche inerenti la determinazione del costo del lavoro per la quantificazione della base d'asta*" (cfr. p. 1 del verbale n. 14 di gara, doc. 12 depositato dall'ASL di Biella).

All'esito del procedimento di verifica le motivazioni rese dall'operatore Battistolli Servizi Integrati s.r.l. non sono risultate sufficienti a giustificare l'offerta economica, stante il permanere di criticità in ordine ad alcuni aspetti dell'offerta (inquadramento dei lavoratori, quantificazione degli aumenti periodici di anzianità, maggiorazioni per lavoro festivo e lavoro festivo notturno, adesione alla

previdenza complementare e assenteismo del personale) che non hanno permesso di quantificare con esattezza il costo totale del servizio affidato e, dunque, di verificare se l'utile indicato dalla ricorrente fosse effettivamente in grado di coprire tali oneri e l'effettivo costo della manodopera.

Reputa quindi il Collegio che l'istruttoria compiuta dall'amministrazione sia priva del lamentato vizio di incompletezza, non avendo parte ricorrente dimostrato in sede di gara, pur avendone l'onere, l'effettivo costo del lavoro.

L'amministrazione ha dunque agito nell'ambito della discrezionalità tecnica a essa riservata dalla legge e ha escluso la società Battistolli Servizi Integrati s.r.l. per incongruità dell'offerta, sulla base di un *iter* esente da vizi di macroscopica irragionevolezza, irrazionalità, illogicità, arbitrarietà o travisamento dei fatti, ossia di tutti quei profili di illegittimità che possono essere oggetto di sindacato da parte del giudice amministrativo (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, V, 1 marzo 2023, n. 2170).

Invero, pur a fronte della richiesta di giustificazioni in sede di gara, la ricorrente non ha dato prova del minor tasso dichiarato di assenteismo (documento n. 5 depositato in giudizio dall'ASL), del risparmio sui costi della manodopera che è poi stato spiegato, solo con il ricorso, facendo riferimento allo spostamento di personale di livello D su altri appalti, e dell'effettivo costo di formazione del personale preventivabile; né ha quantificato correttamente il costo previsto per le ore di lavoro festivo (indicate in misura inferiore a quella prescritta dalla *lex specialis* di gara); a ciò si aggiunga, quanto agli scatti di anzianità, l'inosservanza dell'art. 5, comma 4, del CCNL Servizi Fiduciari (per le considerazioni palesate nella trattazione del successivo motivo di gravame), pur assunto a riferimento dalla deducente nella formulazione dell'offerta.

Tali elementi, nel loro insieme, inducono a ritenere che l'esponente non ha compiutamente e correttamente vagliato e palesato varie voci del costo di lavoro,

incorrendo in omissioni e lacune a cui non può supplire il sindacato giurisdizionale (Cons. Stato, V, 31.10.2022, n. 9411).

Nel caso di specie, la stazione appaltante ha ritenuto non adeguata la giustificazione resa in ordine al costo dei lavoratori sotto una molteplicità di aspetti che, in un appalto caratterizzato da alta intensità di manodopera, rendono l'offerta complessivamente non sostenibile o comunque incerta nell'articolazione delle voci di costo del personale.

L'amministrazione ha inoltre contestato alla ricorrente che i dati riportati nell'offerta in ordine all'inquadramento dei lavoratori, agli scatti di anzianità, all'opzione per la previdenza complementare, al tasso di assenteismo tengono conto dell'attuale compagine della società, ma non tengono invece conto dell'operatività della clausola sociale che impone all'aggiudicatario dell'appalto in questione di assumere i lavoratori già dipendenti del gestore uscente. In mancanza di adeguate giustificazioni, l'offerta è stata quindi ritenuta incongrua, essendo la stazione appaltante impossibilitata a verificare l'effettivo costo sostenuto dalla ricorrente e, di conseguenza, la sostenibilità complessiva della sua offerta rispetto all'utile indicato in sede di giustificazioni.

In particolare la ricorrente, nelle proprie giustificazioni, ha previsto di utilizzare 6,5 dipendenti a tempo pieno di livello D, di cui alla clausola sociale (pagina 3 delle prime giustificazioni –allegato n. 6 al ricorso–), ovvero ha dichiarato di considerare i costi derivanti dalla stessa. Pertanto, ancorché tale clausola non abbia di per sé un valore assoluto e automatico (TAR Piemonte, I, 17.7.2023, n. 683), deve essere presa in considerazione, nel caso di specie, ai fini della determinazione del costo complessivo del personale.

Detta considerazione non consente di accogliere la tesi della ricorrente in ordine alla prova di resistenza della perdurante remuneratività dell'offerta anche computando i maggiori costi ipotizzati dalla stazione appaltante (punto 2.g di cui

alle pp. 25 - 26 del ricorso), perché il calcolo illustrato dalla ricorrente non comprende la differenza economica relativa ai costi necessari a inquadrare i lavoratori da assumere in virtù della clausola sociale e a corrispondere loro gli scatti di anzianità previsti dal CCNL; inoltre, tale calcolo presuppone che tutti i nuovi assunti saranno inquadrati nel livello F e che tale livello sia la base per computare il maggior costo derivante dall'applicazione del tasso di assenteismo tabellare (cfr. p. 16 della memoria di replica della ricorrente depositata per l'udienza del 19.10.2023).

3. Con il secondo motivo di ricorso la società Battistolli Servizi Integrati s.r.l. ha altresì censurato sotto vari profili l'iter logico seguito dalla stazione appaltante nel procedimento di verifica di congruità della sua offerta. In particolare, la ricorrente ha ripercorso e contestato le singole criticità evidenziate dall'amministrazione nel computo di alcune voci di costo della manodopera e ha ribadito la congruità della propria offerta.

La doglianza non è condivisibile.

Preliminarmente, il Tribunale ritiene di poter prescindere dalla questione circa la possibilità o meno di applicare ai lavoratori il CCNL per dipendenti da istituti e imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari, attesa l'infondatezza del ricorso per le ulteriori ragioni di seguito indicate.

In particolare, con riferimento alla mancata inclusione tra i costi della manodopera di quello relativo all'inquadramento dei lavoratori a un livello superiore a quello iniziale (il livello iniziale è il livello D del contratto Multiservizi e il livello F del contratto per dipendenti da istituti e imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari), la società ricorrente ha richiamato le peculiarità che connotano il proprio assetto organizzativo e che le consentono di mantenere il costo della manodopera al livello indicato nell'offerta. La ricorrente - premettendo di essere già presente sul territorio della regione Piemonte nei servizi di portierato - espone di poter sfruttare

l'ampio turnover tipico del settore di riferimento, mediante l'assunzione di nuovi lavoratori da assumere con livello F (eventualmente anche ricorrendo all'utilizzo di contratti a termine stipulati ai sensi dell'art. 29 D.Lgs. n. 81/2015) e di trasferire le 6,37 risorse a tempo pieno, oggetto della clausola sociale, ad altri appalti per i quali è richiesta maggiore autonomia operativa (cfr. pp. 14-15 del ricorso).

Reputa il Collegio che le giustificazioni rese in sede di ricorso, da un lato, non sono perfettamente coincidenti con quanto già esposto nelle giustificazioni rese in data 19 ottobre 2022 (doc. 6 di parte ricorrente), ove la società si era limitata a richiamare la propria presenza sul territorio e il know how acquisito nel settore di riferimento, senza alcuna ulteriore specificazione e, quindi, rendendo di fatto impossibile per l'amministrazione verificare la praticabilità dell'offerta presentata. Dall'altro lato, dette giustificazioni muovono da elementi indimostrati, quali l'assunzione di nuovi lavoratori di livello F (livello riguardante la manodopera assunta da meno di 12 mesi) e la mobilità verso altri appalti dei lavoratori che raggiungessero un livello di inquadramento più elevato.

Invero, la deducente non ha comprovato l'esistenza di altri suoi appalti in cui è possibile trasferire quest'ultimi e comunque in sede di gara non ha palesato, a giustificazione della congruità dei costi di manodopera, la soluzione del trasferimento di personale verso altri appalti, rendendo incerto il costo orario di lavoro che sarà praticato dall'impresa.

Tale soluzione è inoltre di dubbia compatibilità con gli effetti della clausola sociale, i cui oneri la ricorrente ha computato nella propria offerta, come si evince dalle giustificazioni fornite alla stazione appaltante (allegato n. 6 all'impugnativa).

La società ricorrente avrebbe dunque dovuto presentare un'offerta che considerasse i costi necessari a retribuire i lavoratori inquadrati nel livello superiore, quantomeno con riferimento alle 6.37 unità già in forza nel servizio in questione. La mancata considerazione di tale ulteriore importo, tenuto conto del

costo orario medio di tutte le unità da impegnare in 11,83 euro (indicato nella tabella riportata a p. 9 del ricorso) rende, già di per sé, critica la sostenibilità complessiva dell'offerta, considerando l'utile indicato in 75.833,59 euro (cfr. tabella p. 9 ricorso e nelle giustificazioni del 19.10.2022, doc. 6 di parte ricorrente).

4. Con riferimento poi alla mancata considerazione del costo dovuto per gli aumenti periodici di anzianità (importo indicato a zero per la voce anzianità nella tabella dettagliata riportata nelle giustificazioni del 19.10.2022, doc. 6 di parte ricorrente), che la ricorrente pretende di compensare mediante l'erogazione di un superminimo di trecento euro lordi mensili per tredici mensilità, il Collegio reputa legittima la determinazione assunta dall'amministrazione che ha ritenuto tale indicazione insufficiente a considerare, quantomeno, la situazione dei lavoratori da assumere in virtù della clausola sociale (*“La considerazione per la quale la procedura avrà durata di 48 mesi sembra rendere insufficiente una previsione di costo che non consideri per nulla gli aumenti periodici di anzianità. Inoltre, e a maggior ragione, l'Azienda dichiara di assorbire in forza della clausola sociale i lavoratori di cui al livello D: in questo caso, è molto probabile che già al momento dell'aggiudicazione tali lavoratori abbiano maturato uno o più scatti di anzianità, che devono continuare ad essere corrisposti dall'azienda subentrante (CCNL Vigilanza, Sez. Servizi Fiduciari, Titolo II, articolo 5)”*), doc. 13 depositato dall'ASL).

Ancor prima risulta inosservato lo stesso art. 5, comma 4, del CCNL Servizi Fiduciari (documento n. 9 depositato in giudizio dalla controinteressata) che la ricorrente ha dichiarato di applicare, il quale riconosce al lavoratore uscente l'anzianità maturata, con conseguente diritto alla corresponsione del corrispondente scatto d'anzianità, non sostituibile con un “superminimo”, la cui diversa funzione è quella di supplire alla differenza dei minimi contrattuali tra CCNL applicati dall'impresa uscente e CCNL dell'appaltatore subentrante.

5. In ordine alla mancata considerazione degli oneri relativi alle maggiorazioni per lavoro festivo e festivo notturno, è la stessa ricorrente ad ammettere di non aver

esattamente calcolato i costi necessari a coprire tali voci e che, seppure in parte, gli stessi sono stati indicati nell'offerta in misura inferiore a quella effettiva (cfr. p. 17 del ricorso).

Persistono quindi l'omessa indicazione del costo orario previsto per il lavoro festivo, l'incertezza circa il previsto numero di ore di lavoro festivo e quindi l'indeterminatezza del relativo corrispettivo totale previsto.

6. Quanto poi all'adesione alla previdenza complementare, il Collegio ritiene di poter muovere da considerazioni analoghe a quelle già svolte con riferimento agli altri profili di criticità, perché la previsione di costo effettuata dalla ricorrente ha riguardo soltanto ai lavoratori già in forza alla società Battistolli Servizi Integrati s.r.l., ma non ha considerato la scelta che sarebbe stata effettuata dai nuovi lavoratori, da assumere in ipotesi, né da quelli acquisiti in virtù dell'operatività della clausola sociale.

7. In ordine al tasso di assenteismo considerato dalla ricorrente, la stessa ha depositato in giudizio una relazione firmata dal consulente del lavoro Piccoli riportante le statistiche aziendali dell'impresa, come emergenti dal libro unico del lavoro e dalle altre scritture obbligatorie (doc. 5 di parte ricorrente). In particolare, nella citata certificazione del 16 marzo 2023 il professionista ha asseverato genericamente che *“il proprio tasso di assenteismo nell'Area geografica di riferimento Nord-Ovest risulta essere pari al 2,8%;*

*-che il dato emerge dall'analisi dei periodi di assenza riscontrabili dal LUL dei dipendenti imputati nei centri di costo aziendali siti nelle regioni Lombardia, Piemonte e Liguria”*. Trattasi di certificazione non prodotta in sede di gara, atteso che è stata formata solo in data 16 marzo 2023, che proviene da un professionista incaricato dalla parte e che, in ogni caso, risulta estremamente generica. La stessa non indica infatti nel dettaglio i valori presi in esame per il calcolo del tasso di assenteismo e, in ogni caso, riporta un tasso notevolmente inferiore rispetto a quello risultante dalle



tabelle ministeriali di riferimento (che la stessa società ricorrente indica in 6,17%), senza tener conto del diverso tasso di assenteismo (effettivo) che potrebbe riscontrarsi in caso di assunzione di nuovi lavoratori e di impiego di quelli assorbiti in virtù della clausola sociale, richiamata nelle giustificazioni prodotte in sede di gara.

I valori indicati nelle tabelle ministeriali possono infatti essere derogati solo sulla base di idonea giustificazione. Infatti, come costantemente affermato dalla giurisprudenza: *“Se è vero che sono consentiti motivati scostamenti dai valori indicati dalle tabelle ministeriali sul costo del lavoro (che, come affermato dalla consolidata giurisprudenza, non possono costituire parametri inderogabili dal cui mancato rispetto possa essere automaticamente desunta l’inattendibilità dell’offerta economica, non potendo essi, nella loro formulazione statistica, considerare l’effetto di tutti i fattori di incidenza sul costo medio del lavoro, valore quest’ultimo per la cui determinazione tabellare si considerano le ore mediamente lavorate, che scaturiscono detraendo dalle ore contrattuali le ore annue non lavorate, in parte predeterminabili in misura fissa, in altra parte suscettibili di variazione caso per caso: cfr. in termini Cons. Stato, sez. V, 28.1.2019, n. 690; Consiglio di Stato, VI, 20 ottobre 2020, n. 6336: id. 4 dicembre 2019, 8303), è però anche vero che le offerte che si discostino dai costi medi del lavoro indicati nelle tabelle ministeriali possono considerarsi anormalmente basse qualora la discordanza sia considerevole ed ingiustificata”* (Cons. Stato, V, 22.11.2022, n. 10272) e spetta all’operatore economico comprovare in concreto le particolarità dell’organizzazione aziendale e/o le dinamiche del personale e/o le peculiari, programmate modalità di esecuzione dell’appalto comportanti lo scostamento da dette tabelle ovvero un minor costo complessivo della manodopera.

La società ricorrente, invece, in sede di gara non ha comprovato le ragioni del minor assenteismo e, in sede di ricorso giurisdizionale, ha indicato un tasso di assenteismo che non tiene assolutamente conto dell’assenteismo medio proprio del personale che si è impegnata ad assumere come personale uscente dalla precedente

gestione del servizio e dell'assenteismo medio dei numerosi neoassunti (da inquadrare nel dichiarato livello F).

Orbene, *“non può attribuirsi rilevanza al calcolo del costo del lavoro riferito a maestranze che non potranno essere impiegate nell'appalto, ma occorre tener conto del dato storico dell'impresa uscente”* (così, Cons. Stato, Sez. V, Sent., (data ud. 13/07/2023) 20/10/2023, n. 919) e delle particolarità concrete dell'organizzazione del personale dedicata all'esecuzione dell'appalto (particolarità costituita, nel caso in esame, dal dedicare all'appalto in questione il 50% del personale di livello F: pagine 13 e 14 del ricorso).

Reputa dunque il Collegio che la ricorrente non abbia superato, con puntuale e rigorosa dimostrazione, la discordanza del valore indicato nella propria offerta con quello risultante dalle tabelle ministeriali, con la conseguenza che il costo della manodopera esposto appare obiettivamente sottostimato e incerto nel quantum.

Orbene, le tabelle ministeriali assolvono ad una funzione di parametro di riferimento del quale è possibile discostarsi, in sede di giustificazioni dell'anomalia, solo sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa spettante all'operatore economico aggiudicatario (Consiglio di Stato sez. V, 30 novembre 2020, n. 7554), in assenza della quale l'offerta collide quanto meno con l'art. 97, comma 5, lett. a, del d.lgs. n. 50/2016 e deve, quindi, essere esclusa.

8. Considerazioni analoghe possono essere svolte con riferimento alla mancata considerazione del costo relativo ai corsi di formazione obbligatoria, che la società ricorrente reputa legittima in quanto – come già esposto in sede di giustificiche – *“se si tratta di persone coinvolte dal cambio appalto dovrebbero averla già fatta e comunque per i neoassunti la scrivente si impegna ad erogarla in fase di assunzione”* (cfr. p. 22 ricorso e giustificazioni del 19.10.2022, doc. 6 di parte ricorrente). Si tratta di affermazioni meramente ipotetiche e sfornite di prova, atteso che, anche con riferimento alla certificazione resa dallo studio Vilonna (doc. 8 di parte ricorrente), valgono le

considerazioni espresse dal Collegio per la certificazione di assenteismo, trattandosi di documento redatto da un professionista incaricato dalla parte e formato solo in data 2 marzo 2023 e, quindi, non prodotto in sede di gara. Anche le 16 ore di formazione antincendio risultano documentate soltanto in sede di ricorso e non in sede di gara.

9. In definitiva, la contestata determinazione risulta in linea anche con l'insegnamento giurisprudenziale secondo il quale, sebbene "*i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali non costituiscono un limite inderogabile, [gli stessi] rappresentano pur sempre un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, di modo che l'eventuale scostamento da tali parametri delle relative voci di costo, pur non legittimando ex se un giudizio di anomalia, può essere accettato sempre che risulti puntualmente e rigorosamente giustificato* (Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2018, n. 2867; Cons. Stato, Sez. V, 18 dicembre 2017, n. 5939; Cons. St., sez. V, 9 aprile 2015, n. 1813). Il limite all'ammissibilità di siffatti scostamenti (nel rispetto dei minimi retributivi stabiliti in sede di contrattazione collettiva) riveste, dunque, carattere "giustificativo": le discordanze dalle predette tabelle debbono essere perciò giustificate sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa ed accompagnate da significativi ed univoci dati probatori, al di là di generiche affermazioni dell'impresa; se, infatti, l'aggiudicataria è in linea generale gravata dell'onere di giustificare i costi proposti (essendo a tal fine ammessa a fornire spiegazioni e giustificazioni su qualsiasi elemento dell'offerta ed anche su voci non direttamente indicate dalla stazione appaltante come incongrue, come chiarito da Cons. Stato, Ad. Plen, 29 novembre 2012, n. 36), a maggior ragione tale prova puntuale e rigorosa è richiesta quando il costo del lavoro non è coincidente con quello medio tabellare (Cons. Stato, Sez. V, 30 novembre 2020, n. 7554). Anche l'eventuale riferimento a valutazioni statistiche ed analisi aziendali, che evidenzino una particolare organizzazione imprenditoriale a giustificazione di tali scostamenti, vanno documentate e comprovate dall'offerente e la relativa valutazione tecnico-discrezionale al riguardo è rimessa alla Stazione appaltante (Consiglio di Stato, V, 28 giugno

2021, n. 4867; anche, VI, 28 settembre 2021, n. 6533)” (TAR Lombardia, Milano, IV, 20.6.2022, n. 1430).

10. Stante l'infondatezza delle censure dedotte, devono essere respinte le domande di risarcimento del danno in forma specifica e per equivalente.

11. In conclusione, il ricorso principale deve essere respinto e, di conseguenza, il ricorso incidentale deve essere dichiarato improcedibile, non avendo la controinteressata interesse a far valere ulteriori cause di esclusione della società ricorrente, stante l'accertata infondatezza dell'impugnativa principale.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale, come in epigrafe proposto, lo respinge e, di conseguenza, dichiara improcedibile il ricorso incidentale.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di lite che liquida, in favore dell'amministrazione resistente e della società controinteressata, in 3.500,00 (tremilacinquecento) euro ciascuna, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Marco Costa, Referendario

Stefania Caporali, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Stefania Caporali**

**IL PRESIDENTE**  
**Gianluca Bellucci**

IL SEGRETARIO