

Il costo del lavoro non va in ferie: festività, lavoro supplementare e “resilienza” dell’offerta nel giudizio di anomalia

di Alessia Piscopo

Data di pubblicazione: 15-9-2026

In tema di verifica di anomalia dell’offerta, il costo medio orario effettivo della manodopera si determina dividendo la retribuzione lorda annua per le ore di lavoro concretamente prestate, con la conseguenza che le ore di festività retribuite, in quanto ore “non effettive”, vanno sempre scomputate dal divisore, senza che assuma rilievo la circostanza che nelle corrispondenti giornate il servizio non sia erogato per chiusura delle sedi: tale circostanza incide unicamente sulla successiva operazione di moltiplicazione per il monte ore offerto, e dunque sui costi totali della commessa, e giammai sul costo medio orario. È altresì legittima, in quanto espressione di apprezzamento tecnico-discrezionale non manifestamente irragionevole, la valutazione di incongruità dell’offerta che ricorra in misura non contenuta al lavoro supplementare, in tensione con la clausola sociale, e che si riveli scarsamente resiliente rispetto alle fisiologiche variazioni della domanda proprie dell’accordo quadro.

Guida alla lettura

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato **ribadisce i criteri di determinazione del costo della manodopera nel sub-procedimento di verifica dell’anomalia**, chiarendo che **le ore di festività retribuite non possono essere trattate alla stregua di ore effettivamente lavorate neppure quando, per chiusura degli immobili interessati, il servizio non sia in concreto prestato nelle corrispondenti giornate**.

La vicenda trae origine da una procedura aperta indetta dalla Regione Lazio per la stipula di convenzioni quadro aventi ad oggetto i servizi di pulizia e sanificazione a ridotto impatto ambientale destinati alle sedi delle amministrazioni del territorio regionale. L’operatore primo graduato nel lotto relativo a Roma Capitale, sottoposto a verifica di congruità, veniva escluso per un triplice ordine di ragioni: lo scomputo ritenuto ingiustificato del costo delle novantasei ore annue di festività, l’utilizzo giudicato eccessivo del lavoro supplementare in termini incompatibili con la clausola sociale e, infine, la carenza di resilienza dell’offerta rispetto alle possibili variazioni delle superfici oggetto del servizio.

Il nucleo argomentativo della decisione risiede nella **scomposizione del calcolo del costo del lavoro in due operazioni logicamente e cronologicamente distinte**, secondo un percorso già tracciato dalle precedenti statuizioni dei giudici di Palazzo Spada: occorre **dapprima stimare il costo medio orario effettivo**, dividendo la retribuzione lorda annua per il numero di ore realmente prestate da ciascun lavoratore, e, successivamente, **moltiplicare tale valore medio per il numero totale delle ore offerte alla stazione appaltante**, ossia per

le ore concretamente garantite ai fini dell'esecuzione della prestazione.

Da tale scomposizione il Collegio trae la conseguenza dirimente per cui il **primo fattore riposa su dati oggettivi e predeterminati**, quali la retribuzione annua e le ore realmente lavorate dai dipendenti dell'impresa, e **non è in alcun modo inciso dalla seconda operazione, che attiene invece alla quantità e alla collocazione temporale delle ore richieste dal committente**. L'appellante aveva costruito il proprio risparmio sull'assunto opposto, incrementando il denominatore del rapporto delle novantasei ore di festività sul presupposto che, non essendo il servizio dovuto in quelle giornate, l'impresa non fosse esposta ai costi di sostituzione del lavoratore assente: operazione che il Consiglio di Stato qualifica come inammissibile abbattimento del costo medio, poiché elide una quota di ore retribuite cui il lavoratore ha comunque diritto e che concorrono a formare il monte ore contrattuale o teorico.

Il Collegio richiama sul punto l'insegnamento secondo cui le festività non possono essere espunte *tout court* dal costo medio complessivo, trattandosi di giornate retribuite a carico del datore di lavoro indipendentemente dalla necessità di sostituzioni, e ribadisce che il maggior valore del costo medio effettivo rispetto a quello teorico corrisponde solo virtualmente e *pro quota* a spese di sostituzione, esprimendo in realtà null'altro che il rapporto fra ore retribuite e ore realmente prestate.

Ne discende il **divieto di mescolare due fattori strutturalmente distinti dell'appalto, quali il costo delle giornate retribuite e il costo delle sostituzioni**: solo il secondo può essere obliterato quando la fruizione delle festività coincida con la sospensione del servizio, mai il primo, che deve comunque essere computato. **La mancata erogazione del servizio nelle giornate festive, in altri termini, non è priva di rilievo economico, ma opera su un piano diverso, incidendo sul numero delle ore totali di esecuzione e dunque sui costi assoluti della commessa, non sul valore medio cristallizzato nell'operazione di divisione.**

Coerente con tale impostazione è anche il rigetto della censura di difetto di motivazione, avendo il Collegio valorizzato i verbali di gara e la comunicazione interlocutoria con cui la stazione appaltante aveva espressamente contestato l'inclusione delle ore di festività fra quelle lavorate, così rendendo esplicito il *sostrato* motivazionale dell'esclusione.

Sui due ulteriori profili la sentenza si muove lungo il consolidato crinale del **sindacato sulla discrezionalità tecnica**.

Quanto al lavoro supplementare, la pronuncia ne riafferma la piena legittimità quale modalità di organizzazione del lavoro idonea a generare un risparmio di spesa compatibile con la contrattazione collettiva, purché il ricorso ad esso sia contenuto in una percentuale limitata: condizione ritenuta non integrata a fronte di un'incidenza media prossima al ventotto per cento e, per talune prestazioni, di picchi che vedono le ore supplementari sopravanzare ampiamente quelle ordinarie, con conseguente tensione rispetto all'obbligo di riassorbimento del personale imposto dalla clausola sociale.

Quanto alla resilienza, il Collegio ritiene non manifestamente illogica la valutazione

dell'amministrazione secondo cui un'offerta che concentri su una sola area di intervento, dotata di resa sensibilmente superiore alla media, la sostanziale generazione dell'utile risulta per ciò stesso sovraesposta rispetto alle pur fisiologiche variazioni della domanda delle amministrazioni aderenti.

Non vale in senso contrario, precisa la sentenza, l'obiezione fondata sull'aleatorietà propria dell'accordo quadro: **una cosa è l'estensione superficiaria definita dalla *lex specialis* altro sono le *performance* che il concorrente si impegna a garantire su ciascuna area e il conseguente grado di dipendenza dell'equilibrio economico dell'offerta da una singola voce.**

I giudici di Palazzo Spada, in conclusione, ribadiscono che **nella verifica di anomalia il costo del lavoro non tollera costruzioni contabili che si risolvano in una riduzione del parametro medio orario e la sostenibilità dell'offerta va dimostrata con elementi concreti e circostanziati, non con scenari alternativi meramente ipotetici.**

Pubblicato il 18/06/2026

N. 04890/2026REG.PROV.COLL.

N. 01748/2026 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 in appello numero di registro generale 1748 del 2026, proposto da Consorzio Stabile Euro Global Service Grandi Appalti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B1D849DBC3, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni, 26/B;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fiammetta Fusco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Direzione Regionale Programmazione Economica, Centrale Acquisti, Fondi Europei, Pnrr della Regione Lazio, non costituita in giudizio;

nei confronti

Team Service s.c. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Avilio Presutti e Marco Laudani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud S.N.A.M. s.r.l., non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Diemme soc. coop. p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Dodaro e Daniele Vagnozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quinta) n. 01866/2026, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e di Team Service s.c. a r.l. e l'appello incidentale proposto da quest'ultima, nonché l'atto d'intervento *ad opponendum* di Diemme soc. coop. p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2026 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Tomaselli in delega di Brugnoletti, Fusco, Laudani e Vagnozzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con determina a contrarre del 22 maggio 2024 la Regione Lazio deliberava di affidare la fornitura dei servizi di pulizia e sanificazione a ridotto impatto ambientale e dei servizi su richiesta per le sedi delle amministrazioni del territorio regionale; ne seguiva l'indizione di procedura aperta per la stipula di corrispondenti convenzioni quadro.

Risultava primo classificato nella graduatoria relativa al lotto n. 1 qui controverso, relativo alle sedi in uso alle amministrazioni situate nel territorio di Roma Capitale, il Consorzio stabile Euro Global Service Grandi Appalti, la cui offerta veniva sottoposta a verifica di anomalia e successivamente esclusa per ritenuta non rispondenza ai principi di sostenibilità e congruità; ciò in ragione, in particolare, dello scomputo ingiustificato del costo delle 96 ore di festività annue, del ritenuto utilizzo eccessivo del lavoro supplementare, incompatibile con la clausola sociale, nonché della carenza di resilienza ed elasticità dell'offerta rispetto alle possibili variazioni delle superfici e aree da pulire indicate nell'accordo quadro.

Avverso il provvedimento di esclusione e gli atti correlati proponeva ricorso Euro Global Service deducendo, in sintesi: il corretto scomputo del costo delle ore delle giornate festive, nel corso delle quali il servizio non sarebbe stato espletato; l'ammissibilità del lavoro supplementare a giustificazione dell'offerta; l'erroneità delle valutazioni sulla possibile perdita dell'offerta, tenuto conto che si tratta di convenzione quadro le cui valutazioni prospettiche non possono che essere di carattere ipotetico.

Resistevano al ricorso la Regione Lazio e la controinteressata Team Service soc. cons. a r.l. (seconda classificata in graduatoria per il medesimo lotto) la quale proponeva a sua volta ricorso incidentale escludente deducendo la difformità dell'offerta di Euro Global rispetto alla *lex specialis*, nonché la sussistenza di ulteriori ragioni d'incongruità della medesima offerta.

2. Il Tribunale amministrativo adito respingeva il ricorso principale ritenendo, per quanto di rilievo, che l'inclusione delle ore di festività tra quelle effettivamente lavorate fosse illegittimo, aumentando artificiosamente la produttività in assenza di corrispondente supporto organizzativo aziendale; che nella specie il ricorso al lavoro supplementare raggiungeva per i livelli maggiormente impattanti la soglia del 99-100%, in termini incompatibili con la "clausola sociale": di qui la corretta valutazione dell'amministrazione circa l'utilizzo "massivo" dell'istituto, tale da snaturarne la funzione e rendere inattuabile l'offerta sotto il profilo della gestione del personale e del rispetto degli obblighi di riassorbimento; che, a fronte del ristrettissimo utile previsto, non sussistevano elementi tali da far ravvisare un'adeguata "resilienza" ed effettiva sostenibilità dell'offerta a fronte delle (ben possibili, nell'ambito di una convenzione quadro rivolta a più amministrazioni) variazioni della domanda, sulla base di valutazione tecnico-discrezionale della stazione appaltante da ritenere non manifestamente irragionevole.

Il Tar dichiarava conseguentemente improcedibile per carenza di interesse il ricorso incidentale.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello Euro Global Service deducendo:

I) *errores in iudicando*: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 110 d.lgs. n. 36 del 2023; violazione dell'art. 41 d.lgs. n. 36 del 2023; erroneità; eccesso di potere per travisamento ed illogicità; carente ed erronea istruttoria; carenza di motivazione;

II) *errores in iudicando*; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 110 d.lgs. n. 36 del 2023; erroneità; carente ed erronea istruttoria;

III) *errores in iudicando*; violazione dell'art. 17 del disciplinare; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 110 d.lgs. n. 36 del 2023; contraddittorietà; erroneità; carente ed erronea istruttoria.

L'appellante formula anche domanda di risarcimento del danno, già avanzata in primo grado.

4. Resistono al gravame la Regione Lazio e Team Service, la quale interpone anche appello incidentale (cui Euro Global Service resiste) con cui ripropone il terzo motivo di ricorso incidentale dichiarato improcedibile in primo grado, relativo alle ulteriori ragioni d'incongruità dell'offerta della Euro Global Service.

È altresì intervenuta *ad opponendum* la Diemme soc. coop. p.a., quale concorrente seconda classificata per il lotto 2 nella medesima procedura (lotto rispetto a cui risulta prima graduata la Team Service) deducendo al riguardo che, a fronte del cd. "vincolo di aggiudicazione" previsto dalla *lex specialis*, beneficerebbe della conferma dell'aggiudicazione del lotto qui controverso in favore di Team Service ai fini dell'aggiudicazione in proprio favore del lotto 2; la Diemme aderisce peraltro all'appello incidentale.

5. All'udienza pubblica del 21 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Può prescindersi dall'esame dell'eccezione d'inammissibilità per dedotta carenza di interesse dell'intervento della Diemme sollevata dall'appellante, considerato che detto intervento non incide di suo sul *thema decidendum*, allineandosi in sostanza, per quanto di rilievo, alle difese delle altre parti già costituite, né rileva peraltro ai fini della determinazione sulle spese (su cui cfr. l'autonoma statuizione *infra, sub* § 5.3).

2. Col primo motivo di gravame l'appellante si duole dell'errore che avrebbe commesso il giudice di primo grado nel respingere la censura con cui Euro Gobal Service aveva dedotto la legittimità del calcolo del costo del lavoro elaborato dalla stessa ricorrente con eliminazione delle ore per le sostituzioni del personale nelle giornate di festività e conseguenziale aumento delle ore mediamente lavorate.

Segnatamente, a fronte della chiusura degli edifici interessati durante le festività (e della conseguente non eseguibilità del servizio nei corrispondenti periodi) sarebbe corretta l'eliminazione dei (soli) costi per le sostituzioni dei lavoratori assenti durante le festività.

In particolare, ai fini del calcolo del costo orario il divisore (rappresentato dal numero di ore di

lavoro effettivamente prestate da ciascun lavoratore) dovrebbe essere incrementato nella specie delle giornate di festività, proprio perché durante le stesse il servizio non è dovuto, e dunque l'impresa non è esposta a sostenere i costi di "sostituzione" del lavoratore assente in quelle giornate.

Di qui la correttezza del calcolo eseguito da Euro Global Service, con "azzeramento" del costo per le sostituzioni durante le giornate festive, operato eliminando le ore di festività (pari a n. 96 all'anno) da quelle di assenza, e dunque aumentando in misura corrispondente la quantità di ore mediamente lavorate.

In tale prospettiva, il provvedimento di esclusione sarebbe affetto anche da carenza motivazionale, non avendo l'amministrazione spiegato le ragioni per le quali sarebbe stato erroneo lo scomputo del costo delle festività dal calcolo, nei termini suesposti.

2.1. Il motivo non è condivisibile.

2.1.1. Occorre premettere che Euro Global indicava nella propria offerta economica un costo complessivo della manodopera pari a € 15.872.103,81.

Tale costo, dettagliato in sede di verifica di anomalia quale somma fra il costo per i servizi "a canone" (per € 12.131.205,69) e quello per i servizi "su richiesta" (pari a € 3.740.898,12), veniva ricostruito con i primi e secondi giustificativi presentati facendo riferimento, tra l'altro, a un valore del costo medio orario effettivo calcolato utilizzando un divisore orario che non decurtava n. 96 ore di festività.

Come posto in rilievo, al riguardo, dalla recente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, V, 10 febbraio 2025, n. 1040; 20 ottobre 2023, n. 9122; 14 febbraio 2024, n. 1497), il calcolo del costo della manodopera funzionale alla verifica di anomalia delle offerte si compone di due operazioni principali: va dapprima stimato il costo medio orario effettivo (dividendo, cioè, la retribuzione lorda annuale per il numero di ore effettive di lavoro: Cons. Stato, V, 12 giugno 2017, n. 2815; II, 2 marzo 2015, n. 1020; 13 dicembre 2013, n. 5984; cfr. anche Id., III, 20 novembre 2019, n. 7927; V, 13 novembre 2020, n. 6987; VII, 3 febbraio 2022, n. 764); successivamente, occorre moltiplicare tale valore medio per il numero totale delle ore lavorative *offerte* all'amministrazione (o da questa richieste), e cioè le ore effettivamente garantite per l'esecuzione della prestazione (Cons. Stato, III, 25 novembre 2016, n. 4989; 21 luglio 2017, n. 3623; 2 marzo 2017, n. 974; cfr. al riguardo, in termini generali, anche Cons. Stato, V, 9 giugno 2022, n. 4708).

In tale contesto, va osservato come il calcolo del costo medio effettivo - su cui le doglianze della Euro Global si appuntano - discende da dati determinati e oggettivi (quali la retribuzione lorda e le ore effettivamente lavorate, in media, dai dipendenti di quell'azienda) e non è inciso di suo dalla seconda operazione, correlata alla quantità (e collocazione temporale) delle ore offerte al committente.

Il fatto che il servizio non sia prestato in certi giorni in quanto festivi, infatti, non incide (né può incidere) su tale grandezza, calcolata appunto sulla base della retribuzione (annua) e delle ore

effettive (annue), nella loro reale (e univoca) consistenza: in tale prospettiva, il calcolo eseguito nei termini proposti dall'appellante effettivamente elide una quota di ore di festività (remunerate) cui il lavoratore ha diritto e che fanno parte delle ore cd. "contrattuali" o teoriche complessivamente retribuite sulla base del contratto di lavoro (cfr., al riguardo, anche Cons. Stato, III, 19 febbraio 2024, n. 1622, che evidenzia come *"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)"*).

In tale contesto, la detta mancata prestazione del servizio in alcuni giorni dell'anno, coincidenti con le festività, incide a ben vedere sulla *successiva* operazione di moltiplicazione - a fronte della conformazione dell'oggetto della prestazione data dalla stazione appaltante (cfr. l'art. 17 disciplinare, in relazione al *"Monte ore"* previsto, pari a 250 giorni annui per 4 anni) e della corrispondente offerta dal concorrente - impattando sul numero delle *ore totali* di esecuzione dello stesso, e conseguentemente sui costi totali o assoluti del servizio (per la misura della sua quantitativa prestazione) ma giammai sul costo medio orario, che tale rimane per come cristallizzato nella suddetta operazione di divisione; né rileva, ai fini della determinazione di tale costo medio, il dato relativo al *quando* la prestazione del servizio risulta sospesa nei confronti del committente.

Per questo, il calcolo proposto dalla Euro Global incentrato su un valore del costo medio inciso dalla mancata prestazione del servizio durante i giorni festivi non può ritenersi corretto e idoneo a dimostrare i risparmi indicati dall'appellante.

Né assume rilievo, al riguardo, il richiamo ai cd. "costi di sostituzione": come già chiarito dalla giurisprudenza, infatti, solo *"virtualmente"* e *pro quota* il maggior valore del costo medio effettivo rispetto a quello teorico corrisponde a spese *"per sostituzione"*, esprimendo in realtà nient'altro che il dato per cui vengono prestate dal lavoratore - a fronte della retribuzione percepita - meno ore di lavoro reali rispetto a quelle teoriche contrattuali (cfr., in tema, ancora Cons. Stato, n. 9122 del 2023, cit.; Id. n. 1497 del 2024, cit.).

Alla luce di ciò, resta il fatto che la semplice mancata erogazione del servizio durante le giornate festive (e, quindi, la coincidenza fra le festività fruite dal lavoratore e la sospensione del servizio verso il committente) non incide di suo sulla determinazione del costo medio, essendo dunque erroneo il relativo calcolo basato su una *"addizione secca"*, al denominatore, delle ore di festività, che vanno invece come sempre scomputate in quanto ore *"non effettive"*; né d'altra parte l'appellante fornisce specifici e circostanziati elementi evidenziali utili a far ravvisare un effettivo risparmio sui costi di sostituzione nell'ambito del calcolo proposto, limitandosi a giustificare i propri risparmi attraverso un (inammissibile) abbattimento del costo medio, generato incrementando il denominatore del relativo calcolo frazionario di un numero di ore pari a quelle delle festività, giungendo così all'ammontare complessivo di n. 1747 ore.

Ciò in un contesto in cui, come già evidenziato da questo Consiglio di Stato, non si possono *"mescola[re] [...] due fattori dell'appalto del tutto distinti, quali il costo delle ferie [e, nella specie, dei giorni retribuiti di festività] ed il costo delle sostituzioni: solo il secondo può essere*

obliterato se le ferie vengono godute nel periodo estivo [e, nella specie, se ricorrono giornate festive durante il periodo interessato dal servizio, nelle quali lo stesso non viene prestato], ma non il primo, che deve comunque considerarsi” (Cons. Stato, n. 9122 del 2023, cit.; Id. n. 1497 del 2024, cit.; Id., III, 20 ottobre 2025, n. 8098).

Sotto altro profilo, non è dato ravvisare la carenza motivazionale del provvedimento impugnato, il quale richiama i pertinenti verbali di gara, in cui si dà conto espressamente che *“i riferimenti giurisprudenziali citati che avallerebbero, secondo l'operatore economico, la corretta inclusione delle ore per festività tra le ore lavorate, non sono pertinenti per il caso di specie, pertanto occorre considerare, per la valutazione della congruità, lo sviluppo del costo della manodopera proposto dal concorrente con 1.637 ore annue lavorate”*, così rendendo esplicito il sostrato motivazionale della determinazione, coincidente con la necessaria valorizzazione delle festività quali giornate da escludere ai fini del calcolo del costo medio orario; ciò a fronte anche dei precedenti passaggi ove si pone in evidenza che *“Relativamente al calcolo del costo medio orario, calcolato in funzione delle ore effettivamente lavorate, [erano stati] richiesti chiarimenti per l'inclusione tra le ore effettivamente lavorate delle ore relative alle festività, alle ore inerenti al diritto allo studio e alle assemblee e permessi sindacali”*, con ciò viepiù chiarendo il profilo oggetto di contestazione dalla stazione appaltante, di cui peraltro Euro Global Service era stata già resa edotta con comunicazione interlocutoria, ove chiaramente si contestava che *“L'operatore nel calcolare le 1.747 ore annue anziché 1.651 va a calcolare le ore delle festività come ore effettivamente lavorate aumentando il denominatore del rapporto suindicato con conseguente diminuzione del costo medio orario rispetto a quello effettivamente chiamato a sostenere”*.

Né, ancora, è dato ravvisare - a fronte dell'errore metodologico di fondo, nel ritenere computabili le ore di festività, nei sensi suindicati, includendole nel divisore del calcolo del costo medio orario - una qualche “non contestazione” della ricostruzione dell'appellante (si ripete, metodologicamente non condivisibile, come già ritenuto dal Tar e dall'amministrazione) tale da valere in termini probatori a sostegno dell'assunto di Euro Global Service.

Di qui il rigetto della censura.

3. Col secondo motivo di gravame, riferito all'ipotesi di considerazione, nel calcolo del costo della manodopera, delle dette 96 quali ore “di festività”, in prima battuta aggiunte al denominatore nei sensi suesposti, l'appellante si duole dell'errore che avrebbe commesso il Tar nel condividere e ritenere legittima la valutazione espressa dall'amministrazione nel senso dell'incompatibilità dell'utilizzo del lavoro supplementare con la prevista clausola sociale.

In tale contesto, il Tar avrebbe trascurato che il lavoro supplementare costituisce un'ordinaria modalità di lavoro cui le imprese possono legittimamente ricorrere.

Nella specie Euro Global aveva previsto nella propria offerta un numero di ore pari a 243.523,49, di cui 70.230,47 da prestare in termini di lavoro supplementare, per una percentuale pari a circa il 28%.

Sarebbe erroneo, al riguardo, l'assunto fatto proprio dal giudice di primo grado in base al

quale per alcuni livelli la soglia di ricorso al lavoro supplementare raggiungerebbe il 99-100%, e di ciò emergerebbe specifica smentita dalla tabella di calcolo elaborata da Euro Global.

Inoltre il Tar non avrebbe tenuto in considerazione la circostanza che alcune delle attività dedotte in affidamento sono “a chiamata” e come tali non preventivabili, quindi ben coerenti con una tipologia di lavoro “supplementare”.

Né a ciò osterebbe la clausola sociale prevista in gara, da leggere in termini elastici - pena la violazione della libertà d'impresa - peraltro nella specie neppure avente una formulazione cogente, e comunque giammai da ritenersi incompatibile col ricorso a lavoro supplementare.

Nel caso di specie, poi, la maggior parte del personale già assunto sarebbe già impiegato *part time*, con tipologia di lavoro del tutto coerente con l'utilizzo del lavoro supplementare, tanto più a fronte delle prestazioni “a richiesta” previste nell'affidamento.

3.1. Il motivo non è condivisibile.

3.1.1. Emerge dagli stessi secondi giustificativi all'anomalia presentati dall'interessata come, in relazione all'ipotesi (da prendere a riferimento) di considerazione delle dette 96 ore quali “di festività” (e, dunque, “non effettive”, e perciò di assenza) ai fini del calcolo del costo medio (con un numero di ore posto al denominatore, cioè, che espunga quelle relative alle festività) Euro Global indichi un numero complessivo di ore, desumibile dai “*Conteggi complessivi*” di cui alla tabella *sub* par. 3.5 pari a 243.523,49 annue, di cui n. 173.293,02 di lavoro ordinario e n. 70.230,47 di lavoro supplementare.

Dalle tabelle di dettaglio emerge poi che, per alcune attività, il rapporto tra lavoro ordinario e supplementare è anco più sbilanciato a favore del secondo (cfr., ad es., le ore per i servizi su richiesta, 1° livello, con n. 88,04 ore annue di lavoro ordinario vs. 8.716,28 di lavoro supplementare; o per i medesimi servizi, 3° livello, con n. 3.521,73 ore annue di lavoro ordinario vs. n. 5.282,60 di lavoro supplementare; 4° livello, con n. 293,48 ore annue di lavoro ordinario vs. n. 880,43 di lavoro supplementare).

Tanto premesso, secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, il lavoro supplementare è una modalità di organizzazione del lavoro, volta a consentire un legittimo risparmio di spesa, di suo compatibile, ai sensi della vigente contrattazione collettiva di settore, con l'assolvimento delle esigenze aziendali sottese al regime generale sugli appalti pubblici, “*sempreché il ricorso al lavoro supplementare (e straordinario) sia contenuto in una percentuale limitata*” (cfr. Cons. Stato, III, 6 dicembre 2024, n. 9784; V, 16 novembre 2023, n. 9854; 8 maggio 2020, n. 2900; 24 aprile 2023, n. 4144; III, 20 agosto 2021, n. 5697; V, 7 gennaio 2020, n. 83).

Nel caso di specie, a fronte del rapporto tra le ore complessive di lavoro ordinario e supplementare, nonché ai picchi raggiunti in proposito in favore del lavoro supplementare per alcune delle prestazioni, nei termini suesposti, non può ritenersi manifestamente irragionevole o erronea la valutazione espressa dall'amministrazione in termini di incongruità dell'offerta, nell'ambito dell'apprezzamento (comunque) tecnico-discrezionale spettante alla stazione

appaltante ai fini della valutazione dell'anomalia dell'offerta, tanto più alla luce dell'obbligo di assorbimento del personale già assunto per la commessa (cd. "clausola sociale", di cui all'art. 9 disciplinare), espressamente richiamato dall'amministrazione.

Né rileva, in diverso senso, il fatto che una buona parte di tale lavoro supplementare sia adibito alle prestazioni "a chiamata", trattandosi di prestazioni comunque rilevanti ai fini della commessa e della valutazione della sostenibilità della relativa offerta, in un contesto in cui rimane del resto considerevole la percentuale media complessiva della detta categoria di lavoro supplementare.

Per tali ragioni la doglianza non è condivisibile.

4. Col terzo motivo di gravame parte appellante si duole dell'errore commesso dal Tar nel non accogliere le censure con cui la ricorrente aveva dedotto in primo grado che, quanto alle rese stimate per le diverse superfici e aree da pulire, era stata la stessa Regione a distinguerne l'incidenza sull'offerta economica in termini di stima della superficie in mq., cui Euro Global si era dunque uniformata.

In tale prospettiva, sarebbe manifestamente contraddittorio l'operato dell'amministrazione laddove, da un lato, ha definito le tipologie di superfici fissando lo "scenario" di adesione, e successivamente, in fase di verifica di anomalia, ha ritenuto variabili le adesioni, per concludere che l'offerta sarebbe insostenibile in quanto potenzialmente in perdita.

D'altra parte, Euro Global avrebbe costruito la propria offerta proprio in coerenza con le definizioni espresse dall'amministrazione, concentrando la migliore organizzazione sugli "uffici standard", così da ottenere rese più elevate.

In tale contesto, sarebbero erronei anche i calcoli svolti dal Rup in ordine alla (presunta) perdita generata dall'eventuale variazione delle superfici destinate alle categorie più profittevoli; né sarebbe corretta la valutazione in termini di scarsa "resilienza" dell'offerta al variare di dette superfici.

Ciò in un contesto in cui, peraltro, essendosi in presenza di un accordo quadro, l'affidamento risulterebbe di per sé connotato da un certo grado di aleatorietà sotto il profilo delle quantità dei servizi richiesti dai potenziali aderenti, con necessario riverbero sulla formulazione dell'offerta, basata di per sé sui possibili "scenari" di esecuzione.

4.1. Il motivo non è condivisibile.

4.1.1. Occorre premettere che dagli stessi giustificativi presentati da Euro Global emerge come per l'attività relativa all'Area 1 (i.e., "Uffici", intesi quali "Uffici, sale riunioni, biblioteche non aperte al pubblico, aree stampa/fotocopiatrici etc.", in base all'all. 10 al CSA) l'interessata prevedesse una "Resa offerta" (intesa quale rapporto tra la superficie coinvolta e il numero di ore lavorative previste, considerato il tempo complessivo di prestazione del servizio pari a 250 giorni all'anno per quattro anni) pari a 675,00, sensibilmente più elevata della media, oltretutto di quasi tutte le altre rese, e ciò a fronte di una superficie interessata molto più estesa di quella

relativa alle altre aree.

Tale resa esprime un'elevata performatività in termini di favorevole rapporto fra la superficie "lavorata" (espressiva dell'*output* generato) e il corrispondente costo (sintetizzato dalle ore di lavoro impiegate).

In tale contesto, considerata appunto la resa favorevole (oltreché la superficie complessivamente coinvolta), in termini comparativamente (nel complesso) sensibilmente più elevati rispetto alle altre aree, è da ritenere ragionevole e non manifestamente illogica od erronea la valutazione dell'amministrazione in base alla quale, da un lato, è sostanzialmente (solo) sulla base dell'attività da svolgere su tale Area che viene generato l'utile esposto dall'interessata, dall'altro l'offerta risulta proprio perciò poco *"resiliente rispetto a pur minime variazioni fisiologiche delle esigenze delle Amministrazioni rispetto a quelle previste in gara"* (cfr. verbale seduta riservata 7 luglio 2025), essendo economicamente "sbilanciata" in favore dell'attività dell'Area 1 o "sovraesposta" rispetto alla stessa, con potenziali rischi a fronte delle possibili diverse misure della domanda espressa dalle amministrazioni.

Il che, a prescindere dalle critiche relative a un caso esemplificativo di dettaglio richiamato nella relazione del Rup, rientra appunto in un apprezzamento tecnico-discrezionale in sé (ancorché, come sempre, opinabile, proprio perché "discrezionale") non macroscopicamente irragionevole, illogico od erroneo, e perciò non sindacabile.

Né rileva, in senso opposto, l'individuazione della differenziata estensione delle aree da parte della stessa *lex specialis* di gara: altro, infatti, è l'estensione superficiaria delle aree coinvolte, altro le *performance* previste dal concorrente in relazione a ciascuna di esse, nonché - anche a fronte della corrispondente superficie, e cioè per effetto combinato dei due elementi - il conseguente grado di "dipendenza" cui l'offerta è esposta rispetto alla singola area e relativo servizio.

Di qui una valutazione espressa dall'amministrazione in termini di non manifesta irragionevolezza e contraddittorietà, anche alla luce del limitato utile complessivamente esposto da Euro Global Service.

Né del resto l'appellante fornisce concreti e circostanziati elementi dimostrativi dell'erroneità dell'analisi e valutazione della stazione appaltante al riguardo.

Allo stesso modo, non rileva di per sé solo il fatto che l'affidamento abbia a oggetto un accordo quadro, e che sarebbero in proposito ipotizzabili anche altri ipotetici scenari ricostruttivi, ciò non precludendo di suo all'amministrazione le valutazioni di sostenibilità e attendibilità dell'offerta, nei termini (non contraddittori né manifestamente illogici) sopra indicati.

5. In conclusione, per le suesposte ragioni, l'appello principale va respinto.

5.1. Il rigetto del gravame in relazione alle domande caducatorie implica, in via assorbente, la reiezione della richiesta di risarcimento del danno, stante il difetto della dedotta condotta

illecita dell'amministrazione in relazione ai provvedimenti impugnati.

5.2. In conseguenza del rigetto dell'appello principale va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse l'appello incidentale, stante la definitiva esclusione di Euro Global, con corrispondente consolidamento - nell'ambito del presente contenzioso - della posizione dell'appellante incidentale.

5.3. La peculiarità della fattispecie e la complessità di alcune delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, respinge l'appello principale e dichiara improcedibile l'appello incidentale;

Compensa integralmente le spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere