

Pubblicato il 16/03/2026

N. 01799/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 05545/2024 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5545 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Holding Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B215498357, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Napoli, Sandor Del Fabro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Napoli Servizi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuliano Agliata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Society Moderne Facility Management S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Toledo 323;

*per l'annullamento*

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della Determina n. 34 del 2 ottobre 2024 (doc. 1), pubblicata in data 3 ottobre 2024, con cui Napoli Servizi S.p.A. ha aggiudicato a Society Moderne Facility Management S.r.l. il servizio di pulizia, disinfestazione e sanificazione nel territorio di Napoli a supporto delle attività erogate in favore dell'ente Comune di Napoli (CIG B215498357);

della relazione conclusiva del sub-procedimento di verifica di anomalia, nella quale il RUP ha espresso una valutazione di congruità con riguardo all'offerta di Society Moderne Facility Management S.r.l.;

dell'implicito diniego parziale all'accesso agli atti opposto dalla stazione appaltante (doc. 3), la quale, senza addurre alcuna ragione a supporto della propria decisione, ha reso disponibile il progetto tecnico di Society Moderne Facility Management S.r.l. in formato ampiamente oscurato, rendendo inaccessibili (non già elementi relativi al know-how aziendale, bensì) le informazioni afferenti agli stessi parametri oggetto di valutazione in sede di gara (es. monte ore offerto, piano di lavoro proposto, progetto di formazione del personale, ecc.);

di ogni altro atto presupposto, preordinato, consequenziale e/o comunque connesso;

e per il risarcimento del danno subito, in forma specifica, mediante annullamento degli atti impugnati e successiva adozione degli atti consequenziali da parte della stazione appaltante, previa declaratoria di inefficacia del contratto nelle more eventualmente stipulato con Society Moderne Facility Management S.r.l. e subentro dell'odierna ricorrente per l'intera durata programmata del servizio, ovvero -in subordine- per equivalente economico;

con ordine all'ente intimato di esibizione, ai sensi dell'articolo 116 c.p.a., della documentazione chiesta da Holding Service S.r.l., ma ad oggi non ancora resa integralmente disponibile, previo accertamento in ordine alla sussistenza del suo diritto all'accesso;

nonché con istanza istruttoria, ai sensi dell'articolo 65 c.p.a., affinché alla stazione appaltante sia ordinata la produzione in giudizio della documentazione richiesta in formato integrale;

nonché per l'acquisizione ex artt. 65, 116, c.p.a., della documentazione parzialmente non ostesa;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da HOLDING SERVICE S.R.L. il 28\7\2025:

per l'annullamento

- della Determina n. 34 del 2 ottobre 2024 (doc. 1), pubblicata in data 3 ottobre 2024, con cui Napoli Servizi S.p.A. ha aggiudicato a Society Moderne Facility Management S.r.l. il servizio di pulizia, disinfestazione e sanificazione nel territorio di Napoli a supporto delle attività erogate in favore dell'ente Comune di Napoli (CIG B215498357), per le ulteriori ragioni emerse a seguito dell'integrale accesso agli atti disposto in attuazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5547 del 25 giugno 2025;

- della relazione conclusiva del sub-procedimento di verifica di anomalia, nella quale il RUP ha espresso una valutazione di congruità con riguardo all'offerta di Society Moderne Facility Management S.r.l. (doc. 2);

- di ogni altro atto presupposto, preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, nella parte in cui Society Moderne Facility Management S.r.l. non è stata esclusa dalla procedura di gara (anche) per le ulteriori ragioni emerse a seguito di integrale accesso agli atti;

e per il risarcimento

del danno subito, in forma specifica, mediante annullamento degli atti impugnati e successiva adozione degli atti consequenziali da parte della stazione appaltante, previa declaratoria di inefficacia dell'accordo quadro e dei **contratti** applicativi nelle more stipulati con Society Moderne Facility Management S.r.l. e subentro dell'odierna ricorrente per l'intera durata programmata del servizio, ovvero -in subordine- per equivalente economico.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Napoli Servizi S.p.A. e di Society Moderne Facility Management S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2025 il dott. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che la ricorrente Holding service S.r.l. con il ricorso introduttivo ha svolto impugnazione della Determina n. 34 del 2 ottobre 2024 (doc. 1), pubblicata in data 3 ottobre 2024, con cui Napoli Servizi S.p.A. ha aggiudicato a Society Moderne Facility Management S.r.l. il servizio di pulizia, disinfestazione e sanificazione nel territorio di Napoli a supporto delle attività erogate in favore dell'ente Comune di Napoli (CIG B215498357);

della relazione conclusiva del sub-procedimento di verifica di anomalia, nella quale il RUP ha espresso una valutazione di congruità con riguardo all'offerta di Society Moderne Facility Management S.r.l.;

dell'implicito diniego parziale all'accesso agli atti opposto dalla stazione appaltante (doc. 3), la quale, senza addurre alcuna ragione a supporto della propria decisione, ha reso disponibile il progetto tecnico di Society Moderne Facility Management S.r.l. in formato ampiamente oscurato, rendendo

inaccessibili (non già elementi relativi al know-how aziendale, bensì) le informazioni afferenti agli stessi parametri oggetto di valutazione in sede di gara (es. monte ore offerto, piano di lavoro proposto, progetto di formazione del personale, ecc.);

di ogni altro atto presupposto, preordinato, consequenziale e/o comunque connesso;

e per il risarcimento del danno subito, in forma specifica, mediante annullamento degli atti impugnati e successiva adozione degli atti consequenziali da parte della stazione appaltante, previa declaratoria di inefficacia del contratto nelle more eventualmente stipulato con Society Moderne Facility Management S.r.l. e subentro dell'odierna ricorrente per l'intera durata programmata del servizio, ovvero -in subordine- per equivalente economico;

Rilevato che con motivi aggiunti del 28/7/2025 la ricorrente ha proposto impugnazione:

- della Determina n. 34 del 2 ottobre 2024 (doc. 1), pubblicata in data 3 ottobre 2024, con cui Napoli Servizi S.p.A. ha aggiudicato a Society Moderne Facility Management S.r.l. il servizio di pulizia, disinfestazione e sanificazione nel territorio di Napoli a supporto delle attività erogate in favore dell'ente Comune di Napoli (CIG B215498357), per le ulteriori ragioni emerse a seguito dell'integrale accesso agli atti disposto in attuazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5547 del 25 giugno 2025;
- della relazione conclusiva del sub-procedimento di verifica di anomalia, nella quale il RUP ha espresso una valutazione di congruità con riguardo all'offerta di Society Moderne Facility Management S.r.l. (doc. 2);
- di ogni altro atto presupposto, preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, nella parte in cui Society Moderne Facility Management S.r.l. non è

stata esclusa dalla procedura di gara (anche) per le ulteriori ragioni emerse a seguito di integrale accesso agli atti;

e per il risarcimento del danno subito, in forma specifica, mediante annullamento degli atti impugnati e successiva adozione degli atti consequenziali da parte della stazione appaltante, previa declaratoria di inefficacia dell'accordo quadro e dei **contratti** applicativi nelle more stipulati con Society Moderne Facility Management S.r.l. e subentro dell'odierna ricorrente per l'intera durata programmata del servizio, ovvero -in subordine- per equivalente economico;

Rilevato che, essendo pacificamente concluso il servizio oggetto del contendere – del che la stessa ricorrente dà atto nella memoria notificata del 26/09/2025 – occorre procedere all'accertamento della fondatezza del gravame e dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati, a fini risarcitori;

Ritenuto al riguardo che, come già preannunciato in sede cautelare, con ordinanza n. 2434/2024, in relazione alla censura, complessivamente articolata con il primo motivo, sull'inferiorità, di circa 80.000 Euro, del costo della manodopera offerto dalla controinteressata, rispetto a quanto dichiarato dalla controinteressata stessa nell'offerta economica prodotta in gara e versata in atti (all. 18 del ric.), che la doglianza, si profila fondata e va conseguentemente accolta;

Osservato al riguardo che nell'offerta economica, l'aggiudicataria Society Moderne Facility Management, che ha offerto un ribasso del 50% sulle attività “ordinarie” (quali la pulizia giornaliera e periodica delle strutture comunali elencate in un apposito allegato (doc. 7 del ric.), programmabili ed eseguibili con una determinata periodicità e frequenza), ha dichiarato che i propri costi della manodopera ammontano ad € 319.067,00 (all. 18 cit. del ric.), indicazione che per la ricorrente sarebbe matematicamente inconciliabile con i

contenuti dell'offerta tecnica e dei giustificativi, “dai quali emerge un costo della manodopera inferiore di quasi 80.000 euro rispetto a quello dichiarato nell'offerta economica”;

Rilevato che nelle giustificazioni della sua offerta, la Society Moderne Facility Management, ha esposto il costo orario del lavoro in 11,18 euro/ora, valore inferiore di circa il 40% a quello risultante dalle tabelle ministeriali 2023 per i dipendenti di imprese esercenti servizi di pulizia, disinfestazione servizi integrati/multiservizi al luglio 2023 (all. 19 del ric.), dalle quali emerge il “totale costo medio orario (lavoratori a t. d., *id est* a tempo determinato)”, a titolo esemplificativo, quello di un dipendente operaio di 3° livello, pari ad € 18,85, tenuto anche conto che la controinteressata nulla ha argomentato al riguardo nelle proprie giustificazioni (e anche a voler prescindere dagli incrementi previsti dal predetto CCNL per il 2024);

Richiamato sul punto il precedente di cui a T.A.R. Campania – Napoli, Sez. III, 12 ottobre 2017, n. 4772, affermativa del principio – già operante nel vigore dell'abrogato Codice dei **contratti pubblici** di cui al d.lgs. n. 50/2016 – poi ribadito dalla giurisprudenza successiva, della natura non vincolante delle tabelle ministeriali sul costo del lavoro, ma ferma restando l'inderogabilità dei trattamenti salariali minimi; con tale pronuncia, passata in giudicato per mancata impugnazione, il Tribunale, richiamando T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III, n. 4149/2016, ha sancito che *“la previsione di inderogabilità riguarda piuttosto il trattamento normativo e retributivo del lavoratore in base ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva. Pertanto, le tabelle ministeriali costituiscono essenzialmente uno dei parametri indicativi di valutazione della congruità dell'offerta, con la conseguenza che l'eventuale scostamento da tali parametri delle relative voci di costo non legittima di per sé un giudizio negativo di anomalia dell'offerta ai fini dell'esclusione, a meno che non sia*

dimostrata una considerevole differenza, tale da incidere in misura significativa sull'affidabilità della stima complessiva, in relazione all'importanza del fattore lavoro, stravolgendo l'equilibrio economico del servizio da appaltare”(T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III, 2 settembre 2016 n. 4149)” ( T.A.R. Campania – Napoli, Sez. III, n. 4772/2017, p.3).

Non va obliato, al riguardo, che il servizio di cui all'appalto in controversia è da annoverare tra quelli c.d. *labour intensive*, nei quali, cioè, la componente manodopera è assolutamente preponderante, e per i quali, quindi, non sono ammissibili “senza riserve offerte che sono formulate facendo applicazione di costi del lavoro molto contenuti”, in quanto “una determinazione complessiva dei costi basata su un costo del lavoro inferiore ai livelli economici minimi fissati in sede di contrattazione collettiva per i lavoratori del settore può costituire, infatti, indice di inattendibilità economica dell'offerta e di lesione del principio della par condicio dei concorrenti ed è fonte di pregiudizio per le altre imprese partecipanti alla gara che abbiano correttamente valutato i costi delle retribuzioni da erogare” (T.A.R. Trento , 11/2/2016 n. 83; cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 13.10.2015, n. 4699);

Rammentato che negli stessi sensi si è precisato che dalle tabelle in questione “è possibile discostarsi, in sede di valutazioni dell'anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa in relazione a valutazioni statistiche e analisi aziendali evidenziando una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità di costi inferiori purché siano rispettati i trattamenti salariali minimi inderogabili” (T.A.R. Campania – Napoli, Sez. V, 04/02/2019, n. 562; in termini anche T.A.R. Toscana, Sez. I, 6/9/2018, n.1171; adde, T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I , 2/02/2022, n. 1247, secondo cui “ L'erronea indicazione del costo della manodopera non può comportare l'esclusione dell'offerta, qualora lo stesso non risulti inferiore ai trattamenti salariali minimi inderogabili

stabiliti dalla legge”) o da fonti autorizzate dalla legge – quali i **contratti** collettivi nazionali di lavoro – rammentandosi nello specifico che, già ai sensi dell’art. 97, co.6 del d.lgs. 18 aprile 2026, n. 50, “Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge”; più di recente si è sancito che “L’aggiudicazione di un appalto è certamente illegittima laddove l’aggiudicatario non abbia nella sua offerta, indicato i costi della manodopera, ovvero ove tali costi siano inferiori ai minimi salariali stabiliti” (T.A.R. Lombardia – Brescia, Sez. I, 24/07/2023, n.624);

Segnalato che si è più di recente precisato che i canoni di collaborazione e buona fede, i quali devono ispirare i rapporti tra la stazione appaltante e le imprese concorrenti impongono di bandire “profili escludenti inderogabili come la violazione dei minimi salariali” (T.A.R. Trentino-Alto Adige Bolzano sez. I, 4/12/2024, n. 2919);

Considerato, oltretutto, in via radicalmente dirimente, che l’ammontare del costo della manodopera indicato dalla controinteressata nell’offerta economica in € 319.067,00 al netto del ribasso del 50% da essa proposto, si allinea, ed anzi è lievemente superiore, a quello stimato in € 319.060,00 dalla stazione appaltante sulla scorta dei valori previsti nelle tabelle ministeriali, ma senza alcun ribasso, onde emerge ictu oculi l’inverosimiglianza del costo della manodopera di € 319.067,00 offerto dalla controinteressata, a valle del suo ribasso del 50%;

Ritenuta altresì la fondatezza del secondo motivo aggiunto del 28 luglio 2025 con il quale la Holding Service rubricando MACROSCOPICA INCONGRUENZA DEI COSTI DELLA MANODOPERA INDICATI NELL’OFFERTA ECONOMICA RISPETTO AI CONTENUTI DELL’OFFERTA TECNICA E DEI GIUSTIFICATIVI (ELEMENTI A

CONFERMA DEL PRIMO MOTIVO DELL'ORIGINARIO RICORSO), lamenta che l'offerta di Society Moderne risultava intrinsecamente incongruente: da un lato, prevedeva uno sconto del 50% sulle tariffe dei servizi ordinari, la cui incidenza era nettamente prevalente nel complesso delle attività; dall'altro lato, manteneva invariato - e anzi incrementava lievemente - il costo complessivo della manodopera, con la conseguenza che i corrispettivi, proprio in ragione dello sconto applicato, risultavano strutturalmente insufficienti a coprire persino il mero costo del lavoro;

Ritenuto invero illogico e contraddittorio applicare un ribasso del 50% sui servizi ordinari, incidenti in misura assai prevalente nell'economia dell'appalto, e contestualmente lasciare sostanzialmente invariato o lievemente incrementato il costo totale della manodopera; conseguendone l'incongruità dell'offerta presentata dalla controinteressata;

Ritenuto, conclusivamente che, risultando fondati sia il ricorso principale che i motivi aggiunti, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., questo giudice accerta l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione a fini risarcitori, anche se il ricorso è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, essendo concluso il servizio cui afferisce l'appalto per cui è controversia.

Ritenuto, conseguentemente, che occorre altresì accogliere l'istanza risarcitoria per equivalente monetario, fissando i criteri, in osservanza del modello della c.d. "condanna sui criteri", lasciando all'amministrazione il compito di applicare le condizioni offerte in gara da Holding Service alle prestazioni in concreto affidate a Society Moderne.

Potranno così - come condivisibilmente sostiene la deducente - essere applicati i prezzi offerti in gara dall'odierna ricorrente, sottraendo il costo della manodopera da essa parimenti indicato e gli ulteriori costi desumibili dall'offerta, e tanto nel termine di giorni 30 (trenta) dalla comunicazione in via

amministrativa ovvero dalla notifica, ove anteriore, della presente sentenza.

Le spese e i compensi di lite seguono la soccombenza, come da dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto d'interesse; dichiara altresì, ai fini risarcitori, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati e in particolare dell'aggiudicazione dell'appalto a favore della Society Moderne Facility Management S.r.l.

Accoglie la domanda risarcitoria nei sensi di cui in motivazione, da attuare nel termine ivi indicato.

Condanna la Napoli Servizi S.p.A. e la Society Moderne Facility Management S.r.l., in solido tra loro, a pagare alla ricorrente le spese di lite che liquida in € 2.500,00 (duemilacinquecento/00) oltre accessori e rimborso dei due contributi unificati, ove assolti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere, Estensore

Rita Luce, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Alfonso Graziano**

**IL PRESIDENTE**  
**Paolo Severini**

## IL SEGRETARIO