

Costi della manodopera, incrementi retributivi dei CCNL e revisione prezzi

di Michele Tecchia

Data di pubblicazione: 30-7-2025

La sentenza in commento si inserisce in quel filone giurisprudenziale che si è già sviluppato negli ultimi tre anni in relazione alla questione della **congruità (o meno) dei costi della manodopera** che l'impresa aggiudicataria abbia indicato senza tuttavia tener conto - nella propria offerta economica - degli **incrementi retributivi periodicamente previsti dall'accordo di rinnovo del CCNL** applicabile alla singola commessa pubblica, qualora tali incrementi siano destinati ad operare **durante il periodo di esecuzione del contratto di appalto o concessione** (cfr. sul tema Cons. St., Sez. V, n. 4343/2025; Cons. St., Sez. VII, n. 1470/2025; Cons. St., Sez. V, n. 453/2024; Cons. St., Sez. VII, n. 5659/2024; Cons. St., Sez. V, n. 6652/2023).

In estrema sintesi, i principi espressi dalla sentenza in esame sono i seguenti:

a) l'**indicazione separata dei costi della manodopera** che l'impresa deve inserire nella propria offerta economica deve necessariamente includere anche quegli **scatti retributivi** che – sebbene non ancora efficaci alla data di scadenza del termine di presentazione delle offerte – sono tuttavia **già formalmente previsti (con efficacia però differita)** dall'accordo di rinnovo del CCNL **vigente al momento dell'offerta**, purché ovviamente tali scatti **diventino operativi nel corso del periodo di esecuzione del contratto** oggetto di affidamento;

b) l'**obbligo della stazione appaltante** di indicare separatamente i costi della manodopera nel bando di gara (cfr. art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023) si attegga con **minor rigore** rispetto al correlativo **obbligo dell'impresa** di indicare tali costi nella propria offerta economica (cfr. art. 108, comma 9, d.lgs. n. 36/2023); nel **primo caso**, infatti, la **stazione appaltante** può anche commisurare i costi della manodopera a tabelle retributive ministeriali ex art. 41, comma 13, d.lgs. n. 36/2023, che **non siano pienamente allineate agli scatti retributivi** che in base al CCNL sono destinati ad acquisire efficacia nel successivo periodo di esecuzione del contratto pubblico; viceversa, nel **secondo caso** l'**operatore economico** deve tenere conto (con la propria offerta) di tali scatti retributivi;

c) qualora il concorrente abbia disatteso il proprio obbligo di includere nei propri costi della manodopera anche gli **scatti retributivi futuri** (che siano già previsti dall'accordo di rinnovo del CCNL vigente alla data di partecipazione alla gara) il giudizio di congruità di detti costi non può che avere un **esito negativo**, atteso che risulterebbero violati i trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla contrattazione collettiva;

d) in tale evenienza, l'**operatore economico** non potrà sostenere – al fine di evitare l'esclusione dalla gara – che il **gap retributivo** derivante dall'omessa considerazione degli scatti retributivi contemplati dall'accordo di rinnovo del CCNL potrà essere compensato

attraverso l'applicazione (in corso di esecuzione del contratto) del meccanismo della **revisione prezzi ex art. 60 del d.lgs. n. 36/2023**; tenuto conto, infatti, che gli scatti retributivi già prevedibili al momento dell'indizione della gara costituiscono una circostanza assolutamente **fisiologica e pre-esistente al contratto**, e considerato altresì che la revisione prezzi è normalmente diretta a fronteggiare circostanze **imprevedibili e sopravvenute** rispetto alla stipula del contratto, l'eventuale utilizzo dello strumento della revisione prezzi per compensare gli extra-costi degli scatti retributivi operanti in corso di contratto, finirebbe per trasformare la revisione prezzi in qualcosa di **diverso da sé**;

e) l'eventuale **sottostima nell'offerta economica degli scatti retributivi** sopra richiamati, **non può essere compensata dall'operatore economico attingendo** (soltanto in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta) ad eventuali **accantonamenti interni per imprevisti**.

Guida alla lettura

La sentenza in esame si è pronunciata sull'appello proposto da una società che – dopo essersi vista aggiudicare una procedura aperta per l'affidamento del servizio di assistenza educativa specialistica finalizzata all'inclusione scolastica degli alunni portatori di disabilità e dei servizi di *pre* e *post* scuola delle scuole primarie statali (per il periodo settembre 2024-agosto 2028) – ha subito l'annullamento dell'aggiudicazione per effetto della sentenza di primo grado.

Il motivo dell'annullamento dell'aggiudicazione è consistito proprio nel fatto che l'offerta economica dell'appellante non aveva tenuto conto – lì dove aveva indicato i propri costi della manodopera – dei futuri aumenti retributivi già previsti dal CCNL vigente alla data di partecipazione alla gara.

In particolare, nel caso in esame:

a) il CCNL cooperative sociali indicato nel bando di gara è stato rinnovato in bozza il 26 gennaio 2024 e **in versione definitiva l'11 giugno 2024**, ed è confluito nelle **tabelle ministeriali approvate il 14 giugno 2024**, vale a dire in un momento antecedente rispetto alla stessa indizione della gara oggetto di controversia;

b) la **stazione appaltante** aveva determinato l'importo a base di gara in virtù degli indici salariali del mese di **ottobre 2024**, così come previsti nelle suddette **tabelle ministeriali**;

c) anche **l'impresa aggiudicataria** appellante - nel determinare il costo minimo della manodopera - aveva formulato la propria offerta economica con riguardo all'aumento salariale in essere dal mese di **ottobre 2024**, **senza però considerare gli ulteriori scatti retributivi** (destinati ad operare nei mesi successivi ad ottobre 2024) **già previsti "a monte" dal CCNL vigente alla data della partecipazione alla gara**.

L'impresa aggiudicataria aveva sostenuto che tale scostamento retributivo:

(i) avrebbe potuto essere compensato attraverso il **meccanismo revisionale** previsto dalla *lex specialis* di gara (in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 36/2023), sicché la **revisione prezzi** avrebbe potuto applicarsi in corso di esecuzione del contratto per far fronte agli **aumenti retributivi** che avrebbero interessato i dipendenti delle cooperative sociali **successivamente all'ottobre 2024 e fino all'ottobre 2025**;

(ii) avrebbe potuto essere inoltre "assorbito" (a **compensazione della sottostima** dell'offerente) anche attingendo ad un **accontamento interno per imprevisti** di oltre 150.000 euro inserito nell'offerta dall'impresa aggiudicataria.

Le doglianze dell'impresa aggiudicataria appellante sono state respinte dalla sentenza in commento.

Il centro motivazionale della sentenza è che il meccanismo della **revisione prezzi** non può essere invocato per far fronte **agli aumenti retributivi che interesseranno i lavoratori dipendenti**, sebbene tali aumenti **fossero già noti al momento in cui la procedura selettiva è stata bandita ed al momento in cui l'offerta è stata formulata**.

L'applicazione dell'istituto revisionale nei confronti di tali aumenti retributivi **futuri (già prevedibili al momento dell'indizione della gara)** non è possibile per almeno **tre ragioni**:

- in **primo luogo** perché **snatura la ratio stessa dell'istituto**, che è volta a garantire l'interesse pubblico alla perdurante qualità delle prestazioni contrattuali evitando che il corrispettivo subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo, tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto e allo stesso tempo di tutelare anche l'interesse dell'impresa a non subire alterazioni dell'equilibrio contrattuale per l'incremento dei costi sopravvenuto durante l'arco del rapporto, che potrebbe indurla ad una surrettizia riduzione degli *standards* qualitativi delle prestazioni;

- in **secondo luogo** perché **ne anticipa irragionevolmente l'operatività alla fase antecedente a quella dell'esecuzione**, quale rimedio al sopravvenuto squilibrio del sinallagma funzionale, e ne consente l'utilizzazione da parte dell'operatore economico aggiudicatario per revisionare i prezzi dallo stesso formulati in sede di offerta, trasformandolo in una sorta di **automatismo**, nel caso di specie, per di più, ancorato a evenienze già ampiamente **prevedibili e calcolabili**;

- in **terzo luogo** perché **non è conciliabile con la volontà del legislatore di responsabilizzare gli operatori economici allo svolgimento di una seria valutazione preventiva dei costi della manodopera** prima di formulare il proprio "ribasso complessivo".

Alla base di tali considerazioni vi è una riflessione comune più generale già espressa dalla Sezione V del Consiglio di Stato in precedenti analoghi, e cioè la constatazione che l'aumento del costo del personale impiegato, derivante dal periodico rinnovo dei contratti collettivi di lavoro applicabili al settore, *"non dovrebbe essere considerato un evento imprevedibile ma*

una normale evenienza di cui l'imprenditore dovrebbe sempre tenere conto nel calcolo della convenienza economica dell'offerta presentata in gara"; mentre è "irrelevante la circostanza che per il calcolo progettuale del costo del lavoro la stazione appaltante abbia fatto riferimento ai parametri [di altro precedente] CCNL [...], poiché [...] la verifica di congruità si proietta anche sulla fase di esecuzione del contratto (mentre i dati utilizzati per la predisposizione del bando di gara e per il calcolo dell'importo a base di gara hanno il solo scopo di effettuare una stima minima del costo del lavoro del contratto da affidare)" (Cons. Stato, V, n. 453 del 2024; Cons. Stato, V, n. 6652 del 2023).

In sintesi, se da un lato, la **stazione appaltante** può indicare i costi della manodopera basandosi su tabelle ministeriali "agganciate" a minimi retributivi **non pienamente aggiornati** ai rinnovi del CCNL (tabelle che valgono soltanto come **stima minima** e possono non tener conto, quindi, di tutti gli incrementi retributivi destinati ad operare in determinate finestre temporali nell'arco del periodo di esecuzione della commessa pubblica) dall'altro lato, l'**operatore economico** deve formulare, invece, una **stima accurata e responsabile** dei costi della manodopera, stima che dovrà necessariamente tenere conto degli incrementi retributivi **prevedibili** suscettibili di operare nell'intero periodo di esecuzione del contratto di appalto o concessione.

Né, infine, appare ammissibile la possibilità di far fronte agli aumenti retributivi che interesseranno i lavoratori dipendenti, sebbene fossero già noti al momento in cui la procedura selettiva è stata bandita ed al momento in cui l'offerta è stata formulata, attraverso la **compensazione della sottostima** degli stessi attingendo ad altre voci di costo, utilizzate come una sorta di **fondo di accontamento** per gli imprevisti. Tale *modus operandi* implicherebbe, infatti, un'inammissibile **equiparazione del costo della manodopera** (a cui il legislatore ha riservato una disciplina *ad hoc*) **ad altre differenti componenti dell'offerta**, nonché un'**alterazione dell'equilibrio complessivo dell'offerta**, come valutata dalla **stazione appaltante in sede di procedura di gara**.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1985 del 2025, proposto da Accento società cooperativa sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B23FFA1BE4, rappresentata e difesa dagli avvocati Elena Pontiroli, Salvatore

Alberto Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Salvatore Alberto Romano in Roma, viale XXI Aprile n. 11;

contro

Cooperativa Sociale Cogess, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Piero Zoppolato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

il Comune di Melegnano, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
la Città Metropolitana di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marialuisa Ferrari, Tiziana Sgobbo, Nadia Marina Gabigliani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (sezione prima) n. 519, pubblicata il 17 febbraio 2025, notificata il giorno stesso, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Milano e della Cooperativa Sociale Cogess;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2025 il consigliere Marina Perrelli e uditi per le parti gli avvocati Carlo Masi, in delega dell'avvocato Elena Pontiroli, Nadia Marina Gabigliani e Maurizio Piero Zoppolato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società appellante ha chiesto la riforma della sentenza indicata in epigrafe con la quale è stato accolto il ricorso proposto dalla controinteressata Cooperativa Sociale Cogess e, per l'effetto, è stata disposta la sua esclusione dalla gara con conseguente annullamento, per illegittimità derivata, del provvedimento di aggiudicazione n. 8360 dell'8 ottobre 2024 e subentro, ai sensi dell'art. 122 c.p.a., nel contratto di appalto stipulato, nonché è stato respinto il ricorso incidentale.

1.2. Con una prima articolata censura la società appellante deduce l'erroneità della sentenza

impugnata perché il giudice di primo grado avrebbe accolto un motivo - sul mancato rispetto del trattamento salariale minimo -, mai formulato dalla Cogess che avrebbe incentrato le proprie doglianze esclusivamente sulla sottostima della manodopera, sull'incapienza dell'offerta e sull'insufficienza dell'utile esposto da Accento a riportare in equilibrio la commessa. Premesso che il principio dispositivo opera anche nel processo amministrativo, in forza degli artt. 34, comma 1, e 39 c.p.a., l'appellante lamenta, in via principale, il vizio di ultra petizione in cui sarebbe incorso il giudice di primo grado per aver accolto un motivo non formulato ed eccepisce, in via subordinata, l'inammissibilità del detto motivo, laddove lo si considerasse proposto, per non avere dedotto chiaramente la violazione del trattamento minimo inderogabile e per non avere indicato gli elementi dai quali tale violazione potesse essere desunta. La società appellante lamenta, infine, anche la violazione del principio del contraddittorio: il giudice di primo grado avrebbe dovuto chiedere chiarimenti in merito alla dedotta violazione del trattamento salariale minimo e non avrebbe dovuto ricercare da solo gli elementi a conforto della propria tesi, operando il raffronto tra il minimo contrattuale conglobato esposto nella Tabella ministeriale di ottobre 2025 con il minimo contrattuale conglobato esposto da Accento nella prima riga delle tabelle con cui ha giustificato il costo della propria manodopera. Peraltro il giudice di primo grado avrebbe male interpretato la relazione redatta da Accento senza avvedersi del dato di partenza, corrispondente al minimo contrattuale conglobato della Tabella di ottobre 2024 indicato dalla S.A., e della maggiorazione dell'importo della voce "altre indennità" che avrebbe portato la retribuzione ad un ammontare superiore al trattamento minimo previsto dalla Tabella ministeriale di ottobre 2025.

La società Accento, tolta la manodopera stimata e gli oneri relativi alla sicurezza, avrebbe inserito in offerta voci per oltre 150.000 euro dalle quali si potrebbe agevolmente attingere per sopperire alla eventuale sottostima, ove non dovesse operare il meccanismo revisionale.

1.3. Con un secondo motivo parte appellante censura la sentenza anche nella parte in cui non condivide l'interpretazione della clausola revisionale, contenuta nel chiarimento della S.A., secondo la quale gli aumenti salariali successivi a quello di ottobre 2024 avrebbero potuto determinare un incremento del prezzo corrisposto all'appaltatore. Il giudice di primo grado avrebbe erroneamente ritenuto che in tal modo si consentirebbe agli operatori economici di presentare in gara un'offerta inferiore al trattamento minimo inderogabile. Deduce, inoltre, parte appellante la contraddittorietà tra la predetta affermazione e le argomentazioni poste a fondamento della reiezione del ricorso incidentale e basate, da un lato, sulla correttezza dell'operato della S.A. nella quantificazione dell'importo relativo al costo della manodopera in ragione dei dati economici relativi al trattamento salariale minimo retribuito previsto al momento dell'indizione della gara e del CCNL di riferimento e, dall'altro, sull'onere a carico degli operatori economici di stimare il costo della manodopera in relazione al CCNL da applicare. Ad avviso dell'appellante, quindi, la clausola revisionale dovrebbe operare anche per far fronte agli aumenti dei prezzi determinati dagli scatti salariali che diverranno operativi durante l'esecuzione del contratto, nonostante al momento della pubblicazione del bando e della presentazione dell'offerta fosse già certo che si sarebbero verificati. Una diversa interpretazione implicherebbe la violazione da parte della Città metropolitana di Milano dell'art. 41, commi 13 e 14, del d.lgs. n. 36/2023. Anche sotto tale ultimo profilo la sentenza sarebbe contraddittoria perché onererebbe l'operatore economico di tenere conto delle Tabelle ministeriali già pubblicate e degli aumenti retributivi in esse previsti, pena l'esclusione dalla

gara per violazione dei minimi inderogabili, mentre la S.A. potrebbe prescindere da tali Tabelle, potendo quantificare il costo della manodopera sulla base della Tabella vigenti al momento dell'indizione della gara. E, d'altro canto, il motivo formulato da Cogess sarebbe stato, comunque, inammissibile per omessa impugnazione anche delle clausole del disciplinare, del capitolato speciale e del chiarimento della S.A, disposizioni tutte che prevedono un meccanismo revisionale che consente di aggiornare il prezzo dell'appalto all'aumentare dei livelli salariali non considerati nella quantificazione della manodopera posta a base di gara.

1.4. In via subordinata, l'appellante si duole della erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto il primo motivo di ricorso incidentale poiché se il meccanismo revisionale non può operare in conseguenza degli aumenti salariali recepiti nelle Tabelle di gennaio 2025 e ottobre 2025 allora la S.A. sarebbe incorsa nella violazione dell'art. 41 del d.lgs. 36/2023.

2. La Città Metropolitana di Milano si è costituita in giudizio ed ha concluso per l'accoglimento dell'appello, aderendo al primo motivo articolato dalla società appellante ed evidenziando l'inammissibilità del gravame laddove mirasse a contestare la valutazione globale dell'offerta sottoposta a verifica di anomalia. Quanto al secondo motivo dell'appello principale la S.A. ha affermato che, ferma la piena correttezza del calcolo della base d'asta negli atti di gara, il mancato adeguamento agli scatti salariali previsti dal nuovo CCNL non comporterebbe di per sé l'insostenibilità dell'offerta, richiamando quanto affermato in sede di chiarimenti.

2.1. La Città metropolitana di Milano si è, infine, opposta all'accoglimento del terzo motivo di appello

ribadendo la correttezza dell'operato del Comune e condividendo sul punto la sentenza appellata che ha correttamente specificato come fosse *“onere dei concorrenti provvedere a stimare il costo della manodopera in relazione al CCNL ritenuto di applicare, computando anche gli scatti salariali previsti dal contratto collettivo applicato per tutto l'arco di durata del rapporto negoziale”*.

3. La Cooperativa Sociale Cogess si è costituita in giudizio ed ha ritenuto di riproporre, ai sensi dell'art. 101 c.p.a., l'unico motivo di ricorso articolato in primo grado con il quale aveva lamentato l'illegittimità dell'aggiudicazione all'appellante per violazione degli artt. 110, 108, comma 9, 11 e 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023, degli artt. 3, 9 e 23 del disciplinare di gara, dell'art. 15 del capitolato speciale, nonché per eccesso di potere sotto più profili, attesa la difficoltà di fare un distinguo tra censure accolte e censure assorbite.

Richiamate le norme del d.lgs. n. 36/2023 in materia di tutele a favore dei lavoratori – artt. 11, 41, 108, comma 9, 110 -, nonché gli orientamenti giurisprudenziali in tema di CCNL sopravvenuto, l'odierna appellata ha dedotto che, a fronte del calcolo dei costi della manodopera da parte di Accento utilizzando il costo orario desumibile dalla tabella “ottobre 2024” senza tener conto degli scatti successivi, la SUA avrebbe dovuto escluderla per avere *“proposto un'offerta che non rispetta il CCNL (in violazione dell'art. 11 del Codice) e comunque in grave e irrimediabile perdita (in violazione dell'art. 110)”*. Né, ad avviso dell'odierna appellata, varrebbe a sanare la predetta situazione il richiamo al meccanismo revisionale ex art. 60 che si attiva al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva che

determinano una variazione del costo dell'opera, della fornitura o del servizio, non ricorrenti nel caso di specie in cui gli scatti salariali previsti per i prossimi mesi ed anni erano già stati cristallizzati prima ancora che la gara fosse indetta.

Dall'esame delle tabelle ministeriali emergerebbe, ad avviso dell'appellata, che Accento sarà costretta, da CCNL, a garantire scatti salariali ben più consistenti dell'aumento di stipendio medio pari a circa 13,00 €/mese che potrebbe assicurare in base all'utile di impresa stimato, né potrà adempiere l'impegno di garantire ai dipendenti anche l'anzianità "maturanda", assunto in sede di accordo con i sindacati in data 23 ottobre 2024. L'appellata ha, inoltre, riproposto le censure relative alla mancata quotazione delle ore da dedicare ad attività di formazione e alla inadeguata quotazione di alcune figure professionali. Con riguardo al ricorso incidentale proposto da Accento l'odierna appellata ne ha eccepito l'inammissibilità e la tardività atteso che l'appellante se avesse ritenuto la base d'asta incapiente avrebbe dovuto impugnare immediatamente la *lex* di gara senza partecipativi.

4. All'udienza camerale del 27 marzo 2025, fissata per la discussione della istanza cautelare, la causa è stata rinviata al merito, anche alla luce dell'impegno della Città metropolitana di Milano di lasciare la situazione immutata sino alla decisione della controversia.

5. In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie e repliche, ai sensi dell'art. 73 c.p.a.

6. All'udienza pubblica del 26 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello non è fondato e va respinto.

8. Oggetto di controversia è l'aggiudicazione all'appellante della procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento del servizio di assistenza educativa specialistica finalizzata all'inclusione scolastica degli alunni portatori di disabilità e dei servizi di *pre* e *post* scuola delle scuole primarie statali - per il periodo settembre 2024/agosto 2028 - con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 108, comma 2 lett. a), del d.lgs. n. 36/2023, indetta dal Comune di Melegnano con importo a base d'asta di € 2.860.000,00.

8.1. L'aggiudicazione è stata annullata dalla sentenza impugnata nella quale il giudice di primo grado è partito dal fatto non contestato che Accento avesse stimato il costo della manodopera *"sulla base dei livelli contrattuali e degli scatti di anzianità del personale incaricato sui servizi oggetto di gara, garantendo la continuità occupazionale degli operatori aventi diritto e facendo riferimento alle Tabelle Ministeriali del mese di Ottobre del CCNL delle Cooperative Sociali, ai sensi della risposta al quesito n. 6" (giustificativi allegati all'offerta economica e resi in sede di verifica dell'anomalia)*, senza tenere conto dell'aumento salariale che *"si era già verificato nel momento della partecipazione alla gara in quanto il rinnovo contrattuale del CCNL Cooperative sociali era avvenuto il 5 marzo 2024, con la previsione di scatti retributivi a decorrere da febbraio 2024"*. Né, a differenza di quanto

affermato dall'appellante in sede di giustificazioni e sostanzialmente recepito dalla SUA in sede di verifica dell'anomalia, l'adeguamento, in corso di esecuzione, dei minimi salariali previsti nelle tabelle ministeriali in ragione di un CCNL peraltro già approvato al momento dell'indizione della procedura, potrebbe essere colmato attraverso il ricorso al meccanismo revisionale ex art. 60 del d.lgs. n. 36/2023 perché:

- *“contrariamente a quanto sostiene la controinteressata, chiedere all'operatore economico di prendere in considerazione l'aumento dei salari dei lavoratori a seguito del rinnovo della contrattazione collettiva non è un onere eccessivo poiché l'aumento salariale è circostanza fisiologica nei rapporti di lavoro contrattualizzati e quindi è un evento prevedibile da un datore di lavoratore diligente, soprattutto laddove questi partecipa ad una procedura ad evidenza pubblica in cui trova applicazione la disciplina sul rispetto dei minimi salariali inderogabili”;*

- *“l'aumento del trattamento salariale minimo retributivo, riconosciuto dal rinnovo contrattuale avvenuto prima della partecipazione alla gara, rimane tuttavia estraneo alla disciplina sulla revisione dei prezzi poiché non è una sopravvenienza che si verifica nella fase esecutiva del rapporto, ma è un dato economico presente al tempo della pubblicazione della gara che l'operatore deve prendere in considerazione al momento della redazione dell'offerta. L'aumento salariale è dunque un evento certo sia sotto il profilo dell'an che del quantum”;*

- anche alla luce dell'art. 3.2 del disciplinare e dell'art. 15 del capitolato *“il rinnovo del CCNL, quale sopravvenienza prevedibile, in tanto può giustificare la revisione del costo del servizio se e in quanto si verificherà “nel corso di esecuzione del contratto”, e non già laddove il rinnovo sia presente al momento della presentazione della domanda. Diversamente ragionando, si consentirebbe ai concorrenti di formulare l'offerta al di sotto dei minimi salariali vigenti confidando, fin dal momento della partecipazione alla gara, nella compensazione del costo del lavoro a carico della stazione appaltante, in violazione del principio di inderogabilità dei minimi salariali, e quindi a scapito della forza lavoro che non otterrebbe di fatto mai la piena retribuzione dovuta per legge, potendo aspirare soltanto ad una parte degli aumenti salariali riconosciuti in sede di contrattazione collettiva”.*

9. I fatti rilevanti ai fini della decisione possono essere così sintetizzati:

- con determinazione dirigenziale n. 443 del 19 giugno 2024 il Comune di Melegnano ha delegato alla SUA l'indizione della procedura, effettivamente bandita con decreto dirigenziale n. 5246 del 25 giugno 2024 e con scadenza al 22 luglio 2024 per la presentazione delle offerte, alla quale hanno partecipato l'odierna appellante, Cooperativa sociale Accento, e l'odierna appellata, RTI Cogess - Eureka!;

- nella *lex* di gara e, segnatamente nell'art. 3 del capitolato speciale, si prevede testualmente che *“Il costo orario del personale a base di gara ha a riferimento il CCNL delle cooperative sociali sottoscritto in data 5 marzo 2024 e tiene conto di tutti gli oneri ed obblighi specificati nei documenti di gara. Il costo orario a base di gara è stato ottenuto effettuando la media tra il costo annuo del personale educativo inquadrato a livello D categoria economica D1 e D2, esclusa l'indennità di turno, diviso per le ore mediamente lavorate in un anno (1.548) come da tabella “orario di lavoro” del CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore*

socio-sanitario assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo. Per il coordinamento del servizio si è considerato il costo annuo del livello D3/E1, esclusa l'indennità di turno. Per l'operatore addetto al servizio di post-scuola si è considerato il costo annuo del livello B1, esclusa l'indennità di turno. Il costo orario posto a base di gara è pari a € 23,00 IVA esclusa e comunque nei limiti di cui al CCNL del 5 marzo 2024. Nel valore a base d'asta sono ricomprese le attività di coordinamento e le attività amministrative dell'Appaltatore, così come la fornitura del materiale didattico necessario per i servizi di pre e post scuola”;

- con chiarimento n. 6 relativo al predetto art. 3 la SUA ha specificato che *“Come stabilito dall'articolo 60, comma 3, del Codice degli Appalti per la determinazione della variazione dei costi e dei prezzi si utilizzano gli indici elaborati dall'ISTAT. A partire dall'anno scolastico 2025/2026 il costo del servizio risultante dagli atti di gara potrà essere oggetto di revisione su istanza dell'appaltatore in una percentuale massima pari all'indice ISTAT nazionale dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati (indice FOI) rilevato al mese di luglio di ogni anno (rif. art. 15 Capitolato Speciale)”*;

- all'esito della procedura, alla quale è stata applicata l'inversione procedimentale, la Cooperativa sociale Accento ha ottenuto 97,41 punti di cui 67,41 per l'offerta tecnica e 30 per l'offerta economica, avendo offerto un ribasso di 3,90%, e RTI Cogess - Eureka! ha ottenuto 67,70 punti di cui 54,51 punti per l'offerta tecnica e 13,19 punti per l'offerta economica, avendo offerto un ribasso di 0,5%;

- con nota dell'1 agosto 2024 la SUA ha chiesto all'appellante Accento - la cui offerta è risultata anomala *“tenuto conto anche del ribasso offerto per la manodopera”*, ai sensi dell'art. 23 del disciplinare di gara - di fornire giustificazioni;

- con nota del 5 agosto 2024 l'odierna appellante ha giustificato la propria offerta affermando quanto alla determinazione dei costi della manodopera che *“si è preso a riferimento il vigente Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro per lavoratrici e lavoratori delle cooperative del settore socio - sanitario assistenziale – educativo e di inserimento lavorativo (codice CNEL T151), come indicato all'articolo 3 del disciplinare”*, che *“nella fattispecie della presente procedura la stima del costo della manodopera è stato ipotizzato sulla base dei livelli contrattuali e di anzianità del personale incaricato sui servizi oggetto di gara, garantendo la continuità occupazionale degli operatori aventi diritto e facendo riferimento alle Tabelle Ministeriali del mese di ottobre del CCNL delle Cooperative Sociali, ai sensi della risposta al quesito n. 6”* e specificando che *“gli ulteriori aumenti retributivi a favore del personale che intervengono in successivi periodi di durata del contratto non sono stati conteggiati nella stima del costo della manodopera in quanto saranno compensati dalla clausola di revisione prezzi indicata all'art. 15 del Capitolato”*;

- il RUP, con relazione dell'8 agosto 2024, ha ritenuto l'offerta congrua e che la predetta relazione è stata recepita dalla Commissione giudicatrice, come da verbale del 5 settembre 2024, con conseguente conferma della proposta di aggiudicazione all'appellante;

- con decreto dirigenziale n. 8360 dell'8 ottobre 2024 la gara è stata aggiudicata all'appellante Cooperativa Accento.

10. Tanto premesso ritiene il Collegio che l'appello deve essere disatteso sia con riguardo alle censure di natura processuale che a quelle di natura sostanziale.

10.1. Sotto il profilo processuale il Collegio non ravvisa alcuna violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.), atteso che il giudicante ha risposto alle espresse contestazioni della Cogess in ordine all'insufficienza del costo della manodopera indicato nell'offerta di Accento e alla esplicita dedotta violazione dell'art. 110 del d. lgs. n. 36/2023, contestazioni supportate dal deposito in giudizio delle tabelle ministeriali nelle quali sono indicati i nuovi minimi di cui l'appellante non avrebbe tenuto conto, della documentazione relativa ai conteggi prodotti in gara da Accento e alla ricostruzione del costo del lavoro che quest'ultima si troverebbe a sostenere, ove rimanesse aggiudicataria del servizio.

Ne discende che il giudicante si è limitato a interpretare l'unico ed articolato motivo di ricorso proposto dalla Cogess attraverso un'attenta analisi del caso concreto, tenendo conto della normativa applicabile, delle argomentazioni delle parti e dei precedenti giurisprudenziali, senza esorbitare in alcun modo dal perimetro di decisione delineato dalle parti.

10.2. Sotto il profilo sostanziale il Collegio non può che partire dalle seguenti circostanze non contestate:

- la SUA ha determinato l'importo a base di gara in virtù degli indici salariali previsti nelle tabelle del mese di ottobre 2024 come precisato nel chiarimento n. 6 di gara;
- il metodo per la stima dei costi della manodopera, utilizzato dall'appellante ed esplicitato anche in sede di giustificazioni nel corso della procedura di gara, *“è stato ipotizzato sulla base dei livelli contrattuali e di anzianità del personale incaricato sui servizi oggetto di gara, garantendo la continuità occupazionale degli operatori aventi diritto e facendo riferimento alle Tabelle Ministeriali del mese di ottobre del CCNL delle Cooperative Sociali, ai sensi della risposta al quesito n. 6”*, con l'espressa specificazione che *“gli ulteriori aumenti retributivi a favore del personale che interverranno in successivi periodi di durata del contratto non sono stati conteggiati nella stima del costo della manodopera in quanto saranno compensati dalla clausola di revisione prezzi indicata all'art. 15 del Capitolato”*;
- il CCNL cooperative sociali è stato rinnovato in bozza il 26 gennaio 2024, in versione definitiva l'11 giugno 2024, ed è confluito nelle tabelle ministeriali approvate il 14 giugno 2024, vale a dire in un momento antecedente rispetto alla stessa indicazione della gara oggetto di controversia.

Ne discende che, come affermato dal giudice di primo grado, l'appellante nel determinare il costo minimo della manodopera ha formulato la propria offerta con riguardo all'aumento salariale in essere dal mese di ottobre 2024 *“senza considerare gli altri scatti retributivi già previsti per i livelli del personale indicato, alla data della partecipazione alla gara, dal CCNL che di fatto incide sul costo del lavoro e in particolare sul rispetto della retribuzione minima”*.

10.3. L'appellante ribadisce che nel caso di specie tale scostamento sarebbe ovviabile

considerando attivabile, a differenza di quanto affermato dal giudice di primo grado, il meccanismo revisionale previsto dalla *lex* di gara – segnatamente all’art. 3.2 del disciplinare e dall’art. 15 del capitolato - per far fronte agli aumenti retributivi che interesseranno i lavoratori dipendenti delle cooperative sociali successivamente all’ottobre 2024 e fino all’ottobre 2025. E, comunque, in seconda battuta, l’appellante deduce che il giudice di primo grado avrebbe male interpretato la relazione redatta da Accento senza avvedersi del dato di partenza, corrispondente al minimo contrattuale conglobato della Tabella di ottobre 2024 indicato dalla S.A., e della maggiorazione dell’importo della voce “altre indennità” che avrebbe portato la retribuzione ad un ammontare superiore al trattamento minimo previsto dalla Tabella ministeriale di ottobre 2025. La società Accento, tolta la manodopera stimata e gli oneri relativi alla sicurezza, avrebbe inserito in offerta voci per oltre 150.000 euro dalle quali si potrebbe agevolmente attingere per sopperire alla eventuale sottostima, ove non dovesse operare il meccanismo revisionale.

Entrambe le predette prospettazioni non sono condivisibili e vanno disattese.

10.4. Secondo la giurisprudenza di questa Sezione, dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, *“il d.lgs. n. 36 del 2023 segue la via tracciata dal d.lgs. n. 50 del 2016 nell’assicurare una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, e sanzionando con l’esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023). Dalla lettura combinata delle disposizioni citate, emerge, infatti, la volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio “ribasso complessivo”, svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi. (...) Da ciò si desume la piena continuità del codice del 2023 rispetto a quello del 2016 nella tutela degli interessi dei lavoratori, che nel nuovo codice assume una valenza rafforzata come desumibile dall’art. 11, terzo comma, che agli operatori economici che applicano un contratto collettivo diverso rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante o dall’ente concedente, richiede dichiarazioni di garanzia di equivalenza delle tutele offerte ai propri dipendenti rispetto a quelli indicati, non applicati”* (Cons. Stato, V, n. 9255 del 2024).

Ciò detto è allora evidente, a differenza di quanto afferma parte appellante, che ammettere la possibilità di far fronte agli aumenti retributivi che interesseranno i lavoratori dipendenti, sebbene fossero già noti al momento in cui la procedura selettiva è stata bandita ed al momento in cui l’offerta è stata formulata, attraverso l’operatività del meccanismo revisionale ex art 60 del d.lgs. n. 36/2023:

- snatura la *ratio* stessa dell’istituto che è volta a garantire l’interesse pubblico alla perdurante qualità delle prestazioni contrattuali evitando che il corrispettivo subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo, tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto e allo stesso tempo di tutelare anche l’interesse dell’impresa a non subire alterazioni dell’equilibrio contrattuale per l’incremento dei costi sopravvenuto durante l’arco del rapporto, che potrebbe indurla ad una surrettizia riduzione degli *standards* qualitativi delle prestazioni;

- ne anticipa irragionevolmente l'operatività alla fase antecedente a quella dell'esecuzione, quale rimedio al sopravvenuto squilibrio del sinallagma funzionale, e ne consente l'utilizzazione da parte dell'operatore economico aggiudicatario per revisionare i prezzi dallo stesso formulati in sede di offerta, trasformandolo in una sorta di automatismo, nel caso di specie, per di più, ancorato a evenienze già ampiamente prevedibili e calcolabili;

- non è conciliabile con la volontà del legislatore di responsabilizzare gli operatori economici allo svolgimento di una seria valutazione preventiva dei costi della manodopera prima di formulare il proprio "ribasso complessivo".

10.5. Tali affermazioni sono del resto perfettamente coerenti con l'orientamento di questa Sezione secondo cui l'aumento del costo del personale impiegato, derivante dal periodico rinnovo dei contratti collettivi di lavoro applicabili al settore, *"non dovrebbe essere considerato un evento imprevedibile ma una normale evenienza di cui l'imprenditore dovrebbe sempre tenere conto nel calcolo della convenienza economica dell'offerta presentata in gara"*; mentre è *"irrelevante la circostanza che per il calcolo progettuale del costo del lavoro la stazione appaltante abbia fatto riferimento ai parametri [di altro precedente] CCNL [...], poiché [...] la verifica di congruità si proietta anche sulla fase di esecuzione del contratto (mentre i dati utilizzati per la predisposizione del bando di gara e per il calcolo dell'importo a base di gara hanno il solo scopo di effettuare una stima minima del costo del lavoro del contratto da affidare)"* (Cons. Stato, V, n. 453 del 2024; Cons. Stato, V, n. 6652 del 2023).

10.6. Né, infine, le disposizioni della *lex* di gara richiamate dall'appellante possono condurre ad una diversa interpretazione del meccanismo revisionale:

- l'art. 3.2 del disciplinare si limita, infatti, a richiamare l'art. 60 citato e per le ragioni già esposte non potrebbe introdurre un automatico riconoscimento economico da parte della S.A. ad ogni scatto salariale previsto dai CCNL, pena la trasformazione della revisione prezzi in una sorta di indicizzazione;

- l'art. 15 del capitolato, come evidenziato dalla stessa Città metropolitana di Milano, rinvia all'art. 60 del d.lgs. n. 36/2023 e non opera automaticamente essendo attivabile al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, non determinando l'inserimento di un diritto all'automatico aggiornamento del corrispettivo contrattuale e demandando all'amministrazione di procedere agli adempimenti istruttori normativamente imposti.

10.7. Né, infine, depone nel senso predicato dall'appellante il chiarimento n. 6.

Premesso che *"il chiarimento non può forzare e andare oltre il possibile ambito semantico della clausola secondo uno dei suoi possibili significati"* (Cons. Stato, III, n. 10301 del 2022), nel citato chiarimento la SUA, dopo aver richiamato l'art. 3 del disciplinare quanto alla quantificazione dei servizi dell'appalto, si limita ad affermare che *"Come stabilito dall'articolo 60, comma 3, del Codice degli Appalti per la determinazione della variazione dei costi e dei prezzi si utilizzano gli indici elaborati dall'ISTAT. A partire dall'anno scolastico 2025/2026 il costo del servizio risultante dagli atti di gara potrà essere oggetto di revisione su istanza dell'appaltatore in una percentuale massima pari all'indice ISTAT nazionale dei prezzi al*

consumo per famiglie di operai e impiegati (indice FOI) rilevato al mese di luglio di ogni anno (rif. art. 15 Capitolato Speciale)”, confermando peraltro che tale meccanismo, anche laddove fosse ritenuto ammissibile - cosa che non è per tutte le ragioni già esposte -, opererebbe comunque a partire dal 2025/2026 e non coprirebbe il periodo ottobre 2024/ottobre 2025.

10.8. Deve, infine, essere disattesa anche la doglianza dell'appellante secondo la quale il giudice di primo grado avrebbe male interpretato la relazione redatta da Accento senza avvedersi del dato di partenza, corrispondente al minimo contrattuale conglobato della Tabella di ottobre 2024 indicato dalla S.A., e della maggiorazione dell'importo della voce “altre indennità” che avrebbe portato la retribuzione ad un ammontare superiore al trattamento minimo previsto dalla Tabella ministeriale di ottobre 2025: tolti la manodopera stimata e gli oneri relativi alla sicurezza, Accento avrebbe inserito in offerta voci per oltre 150.000 euro dalle quali si potrebbe agevolmente attingere per sopperire alla eventuale sottostima, ove non dovesse operare il meccanismo revisionale.

10.9. Anche tale doglianza deve essere disattesa evidenziando, in primo luogo, che dalle giustificazioni rese in sede di gara non emerge in alcun modo la possibilità di fare fronte alla mancata considerazione degli aumenti retributivi che interesseranno i lavoratori dipendenti correlati al CCNL approvato nel giugno 2024 attraverso le voci inserite nell'offerta per oltre 150.000 euro che, pertanto, tale evenienza non è stata sottoposta al vaglio della SUA.

Né, infine, appare ammissibile la possibilità di far fronte agli aumenti retributivi che interesseranno i lavoratori dipendenti, sebbene fossero già noti al momento in cui la procedura selettiva è stata bandita ed al momento in cui l'offerta è stata formulata, attraverso la compensazione della sottostima degli stessi attingendo ad altre voci di costo, utilizzate come una sorta di fondo di accontamento per gli imprevisti, pena, da un lato, l'equiparazione del costo della manodopera, cui il legislatore ha riservato una disciplina *ad hoc*, ad altre differenti componenti dell'offerta e, dall'altra, l'alterazione dell'equilibrio complessivo dell'offerta, come valutata dalla S.A. in sede di procedura di gara.

11. La decisione appellata merita, infine, di essere confermata anche per la parte in cui ha respinto il ricorso incidentale evidenziando che *“la stazione appaltante ha correttamente operato nella quantificazione dell'importo a base di gara con riguardo al costo della manodopera impiegando i dati economici relativi al trattamento salariale minimi retribuito previsto al momento dell'indizione della gara e indicando il CCNL di riferimento”* e che, per contro, *“era onere dei concorrenti provvedere a stimare il costo della manodopera in relazione al CCNL ritenuto di applicare, computando anche gli scatti salariali previsti dal contratto collettivo applicato per tutto l'arco di durata del rapporto negoziale”*.

11.1. Nel caso di specie, infatti, la base d'asta è stata chiara sin dall'inizio, né nessuna irragionevolezza, illogicità o violazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 36/2023 può essere imputata alla SUA.

Come chiarito dalla giurisprudenza anche di questa Sezione è *“irrilevante la circostanza che per il calcolo progettuale del costo del lavoro la stazione appaltante abbia fatto riferimento ai parametri [di altro precedente] CCNL [...], poiché [...] la verifica di congruità si proietta anche*

sulla fase di esecuzione del contratto (mentre i dati utilizzati per la predisposizione del bando di gara e per il calcolo dell'importo a base di gara hanno il solo scopo di effettuare una stima minima del costo del lavoro del contratto da affidare)” (Cons. Stato, V, n. 453 del 2024).

Peraltro, come condivisibilmente affermato dal giudice di primo grado, l'appellante era tenuta a sapere fin dall'inizio che il meccanismo revisionale non avrebbe potuto operare in relazione agli aumenti retributivi che interesseranno i lavoratori dipendenti, previsti da un CCNL approvato prima dell'indizione della procedura, così come era suo onere *“provvedere a stimare il costo della manodopera in relazione al CCNL ritenuto di applicare, computando anche gli scatti salariali previsti dal contratto collettivo applicato per tutto l'arco di durata del rapporto negoziale”*.

12. Per le esposte ragioni l'appello deve essere respinto.

13. Attesa la complessità delle questioni trattate anche alla luce del nuovo codice degli appalti, ritiene il Collegio che sussistano giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

Gianluca Rovelli, Consigliere

