

Le fasi della determinazione della base d'asta e della verifica della anomalia dell'offerta. Il differente impatto degli aumenti retributivi previsti dal CCNL e la diversa configurazione della legittimazione ad agire

di Gianluca Villa

Data di pubblicazione: 20-5-2026

Il costo della manodopera posto a base d'asta è correttamente determinato sulla base delle tabelle ministeriali vigenti, non risultando inficiato dagli aumenti salariali programmati dal CCNL utilizzato e aventi effetto successivamente alla formazione della legge di gara.

Mentre la qualifica di operatore economico del settore che si veda pregiudicato dalla pretesa incapienza della base d'asta è sufficiente a legittimarne l'impugnazione, senza che sia richiesta la partecipazione alla gara, quest'ultima è invece condizione indispensabile per contestare l'insostenibilità dell'offerta dell'aggiudicatario, sebbene conseguenza della pretesa non corretta determinazione del costo della manodopera da parte della stazione appaltante.

Guida alla lettura

1. I fatti di causa

Un operatore economico impugnava la lettera di invito del 24/12/2024 e la correlata documentazione di gara, con la quale l'Università degli Studi di Padova aveva indetto una procedura per l'affidamento del servizio di portierato per le sedi dell'Ateneo.

Il ricorrente non partecipava alla gara, lamentando l'impossibilità di presentare un'offerta. In tesi, il costo medio orario atteso delle tabelle ministeriali sarebbe stato incrementato già da luglio 2025, in virtù di adeguamento automatico alla svalutazione registrata a livello europeo, previsto dall'ultimo rinnovo del CCNL, così che la base d'asta, erosa dai maggiori costi della manodopera, non sarebbe stata sufficiente a coprire gli altri costi, assicurando all'operatore economico un utile minimo di impresa.

Il ricorrente rinunciava alla domanda cautelare.

Il T.A.R. Veneto, con la sentenza n. 762/2025 riconosceva l'interesse a ricorrere ma dichiarava infondato il ricorso in quanto: - i valori delle tabelle ministeriali presi a riferimento dal ricorrente sono valori medi e non il trattamento salariale minimo inderogabile; la legge di gara si basa sui valori contrattuali in vigore al momento della pubblicazione del bando e prevede, in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. 36/2023, la possibilità della revisione dei prezzi; - l'adeguamento non è automatico, in quanto le parti hanno stabilito un momento di confronto a

giugno 2025, finalizzato a verificare la sussistenza dei presupposti per la sua applicazione. Pertanto, i calcoli e le variazioni di costo prospettate dal deducente, pur astrattamente possibili, erano a quel momento del tutto ipotetici.

La prosecuzione della procedura di gara vedeva la partecipazione di dieci concorrenti e l'aggiudicazione in favore di uno di essi, all'esito della verifica di anomalia.

La sentenza veniva impugnata innanzi al Consiglio di Stato, il quale, tuttavia, ha dichiarato l'appello per alcuni aspetti inammissibile e per il resto infondato.

2. Il rilievo degli aumenti retributivi previsti dal CCNL

Preliminarmente il Consiglio di Stato rileva che l'evoluzione della gara conduce a destituire di fondamento le censure riproposte con l'appello, sconfessate proprio dalla partecipazione di una pluralità di operatori economici e dallo svolgimento di una competizione delle offerte sulla base d'asta, ritenuta antieconomica dal ricorrente.

In seconda battuta il giudice di appello evidenzia che, in ossequio al combinato disposto dei **commi 13 e 14 dell'art. 41 del D.Lgs. 36/2023**, **la stazione appaltante ha correttamente stimato il costo della manodopera che contribuisce a determinare il valore della base d'asta facendo riferimento ai valori tabellari ministeriali vigenti al momento dell'indizione della gara.**

Il fatto che il contratto collettivo preso a riferimento abbia previsto una clausola di indicizzazione delle retribuzioni, ancorata alla variazione del tasso di inflazione europeo, con effetti posticipati rispetto alla data di formazione della *lex specialis*, non rende illegittimo l'operato della stazione appaltante. Tale maggiorazione, secondo i Giudici, si presterebbe - infatti - ad essere gestita o, *ex ante*, tramite i risparmi di spesa generati dalle miglorie offerte dal singolo concorrente nella competizione con le altre offerte, o, *a posteriori*, attraverso i meccanismi legali o convenzionali di adeguamento del corrispettivo.

Se il primo rimedio si riaggancia a quella parte di giurisprudenza^[1] secondo la quale i costi della manodopera indicati nell'offerta possono subire una modifica nella fase dei giustificativi, laddove l'incremento: - non sia significativamente incidente sulla complessiva struttura dei costi del personale; - sia giustificato da sopravvenienze di fatto o di diritto tali da imporre la revisione, circostanza che scongiura la strumentalità ad una mera ed arbitraria ricomposizione a posteriori delle voci dell'offerta; - lasci invariato l'importo finale dell'offerta economica, maggiori perplessità suscita invece il secondo rimedio prospettato, alla luce di altra giurisprudenza dello stesso Consiglio di Stato^[2], secondo la quale: "**il meccanismo revisionale ex art. 60, D.Lgs. n. 36/2023 non opera automaticamente ad ogni scatto salariale previsto dai contratti collettivi, pena la trasformazione della revisione prezzi in una sorta di indicizzazione, ma è attivabile al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, non determinando l'inserimento di un diritto all'automatico aggiornamento del corrispettivo contrattuale in favore dell'operatore economico**".

Per altro verso, **trattandosi di un evento già conoscibile e certo sia nell'an che nel**

quantum, non solo di esso non potrà non tenersi conto al momento della formulazione dell'offerta, ma soprattutto **non potrà qualificarsi quale "sopravvenienza" intervenuta nella fase esecutiva del rapporto, la sola a legittimare la revisione ex art. 60 quale rimedio ad un sopravvenuto squilibrio del sinallagma funzionale del contatto**, pena, in caso contrario, l'equiparazione del costo della manodopera, oggetto di una disciplina *ad hoc* da parte del nuovo codice dei contratti pubblici, alle altre differenti componenti dell'offerta.

3. La diversa configurazione della legittimazione ad agire

Dagli atti del subprocedimento di verifica dell'anomalia, acquisiti dal giudice del gravame con ordinanza istruttoria, il ricorrente pretendeva di avvalorare gli argomenti a sostegno del vizio originariamente sollevato, in quanto l'esiguo margine di utile dichiarato dall'aggiudicatario, pari allo 0,77% del valore della commessa, sarebbe stato completamente assorbito dall'applicazione dell'indice di rivalutazione previsto dal CCNL.

Il Consiglio di Stato ravvisa, tuttavia, in tale contestazione, un mutamento della doglianza originariamente fatta valere, con conseguente diversa configurazione della legittimazione ad agire.

Mentre, infatti, ai fini dell'impugnazione della *lex specialis* a cagione della antieconomicità della base d'asta è sufficiente il titolo di operatore economico del settore, senza alcun bisogno di partecipare alla gara, la censura volta ad affermare l'insostenibilità economica dell'offerta selezionata, pur presupponendo sempre l'errata stima da parte della stazione appaltante delle componenti di costo necessarie alla produzione del servizio, si fonda sul differente titolo di "*offerente leso nel suo interesse legittimo ad aggiudicarsi l'appalto*", il quale richiede indispensabilmente la partecipazione alla gara.

Tale rilievo critico è stato quindi giudicato inammissibile dal giudice di appello per carenza di legittimazione ad agire.

4. Considerazioni conclusive

L'operatore economico che voglia contestare l'impianto della gara per antieconomicità della base d'asta dovuta ad aumenti futuri dei costi della manodopera programmati dal CCNL, senza partecipare alla medesima, dovrà quindi ottenere necessariamente una sospensione della procedura ai suoi albori. In caso contrario le sue doglianze potrebbero essere confutate proprio dalla prosecuzione della gara, e l'omessa partecipazione gli impedirebbe di coltivare la censura attraverso la proposizione di motivi aggiunti avverso l'altrui l'aggiudicazione.

Publicato il 20/04/2026

N. 03091 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 05709/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

INNOMEDELPOPOLOITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 5709 del 2025, proposto dalla Geoservice s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 4916909, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Rodolfo Furci, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia

contro

Università degli studi di Padova, in persona del rettore in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliata, in Roma, via dei Portoghesi 12

e nei confronti di

Team Service società consortile a r.l., non costituita in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (sezione seconda)

n. 762/2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Padova;

Vista l'ordinanza istruttoria e di integrazione del contraddittorio del 17 novembre 2025, n. 8957;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa; Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2026 il consigliere Fabio Franconiero e udito per la parte appellante l'avvocato Maria Lucia Civello, su delega dichiarata di Fabio Rodolfo Furci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto la società appellante indicata in intestazione impugnava gli atti della procedura di affidamento in appalto del servizio di portierato per le sedi dell'Università degli studi di Padova, da questa indetta con lettera di invito in data 24 dicembre 2024, impugnata unitamente ai capitolati d'oneri, tecnico ed amministrativo e al decreto a contrarre dell'ateneo (in data 19 dicembre 2024, n. 4967).

Per il servizio da affidare in appalto, della durata di quattro anni e con opzione di proroga per ulteriori sei mesi, la base d'asta veniva determinata in € 13.555.227,69 euro annui (al netto dell'IVA), comprensiva degli oneri per la copertura del rischio da interferenze non soggetti a ribasso, pari a € 1.367,69, nonché dei costi della manodopera che la stazione appaltante aveva stimato in € 12.330.662,32 «sulla base

dei costi tabellari del CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi, individuato dal codice K511» (art. 4 del capitolato d'oneri).

A fondamento del proprio ricorso deduceva che la base d'asta non sarebbe sufficiente ad assicurare la copertura dei costi del personale *in primis*, ed inoltre delle altre voci di costo necessarie alla formulazione dell'offerta, a causa degli aumenti salariali previsti dalla contrattazione collettiva applicabile, sulla base di una clausola di adeguamento automatico con decorrenza dal luglio 2025 (artt. 73 e 73-bis del CCNL multiservizi). In ragione delle prospettate sottostime affermava quindi di essersi trovata nell'impossibilità di formulare un'offerta remunerativa.

Con motivi aggiunti l'impugnazione veniva estesa ai chiarimenti forniti dalla stazione appaltante (nn. 2 del 21 gennaio 2025 e 3 del 28 gennaio 2025), che in tesi avrebbero aggravato la stima dei costi formulata con il ricorso introduttivo, con specifico riguardo alle spese necessarie per retribuire il personale di coordinamento.

L'assunto dell'antieconomicità della base d'asta a base dell'impugnazione così articolata veniva giudicato infondato dall'adito Tribunale amministrativo, che con la sentenza i cui estremi sono indicati in intestazione respingeva pertanto il ricorso e i motivi aggiunti.

La pronuncia di primo grado premetteva che il costo del lavoro tratto dalla ricorrente dalle tabelle ministeriali «*non è quello del trattamento salariale minimo inderogabile di cui all'art. 110, comma 4 lett. a) del d.lgs. 36/2023, ma il costo medio orario del lavoro, ricostruito su basi statistiche*», mentre la stima della stazione appaltante si era legittimamente basata sui «*valori contrattuali in vigore al momento della pubblicazione del bando*». Precisava a questo specifico riguardo che non vi era alcuna necessità di seguire la dinamica retributiva, in ragione della sottoposizione del corrispettivo d'appello alla clausola legale di revisione prezzi prevista dall'art. 60 del codice dei contratti pubblici. Del pari veniva considerato erroneo il prospettato automatismo dell'incremento retributivo in base alla contrattazione collettiva applicabile, invece ritenuto subordinato ad «*una verifica attualizzata, aleatoria nell'an e nel quantum*». In ragione dei rilievi svolti era pertanto da considerarsi «*opinabile ed incerto il ricalcolo della manodopera*» sulla base del maggior valore ipotizzato in ricorso (€ 18,80 all'ora a partire dal luglio 2025, contro il costo orario stimato dalla stazione appaltante di € 18,195).

La sentenza reputava erronea anche la stima delle spese generali formulata in ricorso, ed in particolare la misura di € 200 per ciascuno degli 85 dipendenti impiegati nei 4 anni di durata dell'appalto, posto che in base alle tabelle ministeriali l'importo in questione è previsto «*solo per il primo anno (cifra che poi diminuisce, gli anni successivi, a € 130)*», cui vanno aggiunti i risparmi di spesa derivanti dall'assorbimento del personale già impiegato nell'appalto.

I motivi aggiunti contro i chiarimenti venivano dichiarati inammissibili per difetto di interesse nei confronti di atti non lesivi perché privi di carattere dispositivo, in accordo con la giurisprudenza amministrativa in materia e in ragione del fatto che quelli impugnati concernono l'impiego di figure professionali quali il «*responsabile del servizio o coordinatore responsabile del servizio di portierato e almeno 3 (tre) persone di riferimento definite Coordinatori Responsabili del Servizio di Portierato (CRSP)*», la cui previsione «*era già contenuta nel capitolato e doveva*

pertanto essere quantificata nell'offerta economica».

Contro la pronuncia di primo grado l'originaria ricorrente ha proposto appello.

Si è costituito in resistenza l'ateneo, il quale ha dedotto che alla procedura di gara hanno partecipato dieci operatori economici e che essa è stata definita con l'aggiudicazione in favore di uno di essi: Team Service società cooperativa a r.l. (decreto in data 19 maggio 2025, n. 2114).

Con l'ordinanza indicata in preambolo è stata ordinata l'acquisizione degli atti del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria, la quale non si costituiva in giudizio.

All'esito dell'incombente istruttorio la causa veniva trattenuta in decisione (udienza pubblica del 10 marzo 2026).

DIRITTO

Con un primo ordine di censure l'appello ripropone l'assunto dell'antieconomicità della base d'asta a causa della sottostima del costo del lavoro. Viene al riguardo ribadito che il costo orario di «*appena*» € 18,195, ricavato dal rapporto tra l'importo complessivo della manodopera indicato negli atti di gara di € 12.330.662,32 e il monte ore dei servizi ordinari: 159.423,25 ore annue (oltre 40.000 ore "a consumo", per un totale di 677.693 ore) sarebbe insufficiente ad assicurare il rispetto della retribuzione prevista dalla contrattazione collettiva. Ciò avuto riguardo al fatto che a decorrere dal 1° luglio del 2025, data di presumibile l'avvio del servizio, «*stante il meccanismo di riparametrazione previsto dall'art. 27 del CCNL Multiservizi il costo orario per un II° livello (par. 109) avrà raggiunto l'importo di € 18,80, con una differenza di € 0,60 l'ora rispetto all'importo orario a base d'asta (e una maggiorazione di circa l'8% sul costo "tabellare" fermo a luglio 2024), per una differenza complessiva sul solo costo della manodopera di € 406.615,80 nel quadriennio*». A ciò andrebbero aggiunti gli ulteriori oneri afferenti alla progressione in carriera del personale storico e oggetto di obbligatorio assorbimento in virtù della cd. clausola sociale.

A fronte di ciò sarebbe quindi errata la statuizione di rigetto delle censure da parte della sentenza di primo grado, incentrata sul carattere non automatico degli aumenti contrattuali e sulla possibilità contrattualmente prevista di revisione del corrispettivo per l'appello. In contrario si premette che la retribuzione minima stabilita dalla contrattazione collettiva di categoria «*costituisce la base del calcolo del "costo medio orario" stabilito dalle tabelle ministeriali*», ai sensi dell'art. 41, commi 13 e 14, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Quindi si sottolinea che in una congiuntura di tensioni inflazionistiche il CCNL multiservizi ha previsto un meccanismo di adeguamento automatico, non necessitante di alcun ulteriore accordo come invece erroneamente supposto dalla

sentenza, parametrato allo scostamento misurato dell'indice IPCA-NEI (Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato al netto degli energetici importati) nel periodo 2021-2024. Tutto ciò premesso, si deduce che all'esito della verifica appositamente svolta «*l'indice IPCA tra il luglio 2021 e il luglio 2024 è passato dal 102,9% al 117,4%, con un incremento differenziale superiore al 3,9%*». Sotto un distinto profilo, l'asserita capacità della clausola di revisione del corrispettivo d'appello di sterilizzare gli incrementi del costo del lavoro in ragione dell'indicizzazione delle retribuzioni prevista dalla contrattazione collettiva non considererebbe la franchigia del 5%, e nei limiti dell'80% della differenza. In ogni caso si tratterebbe di un sistema destinato ad operare *pro futuro*, a partire dalle annualità contrattuali successive alla prima. Tutto ciò dimostrerebbe la correttezza delle stime a base delle censure formulate nei confronti della base d'asta, sulla cui base si ricava un maggior onere di € 406.615,20, al quale deve aggiungersi il costo della manodopera dei tre coordinatori responsabili del servizio, pari a ulteriori € 524.637,38, anch'esso non considerato dalla stazione appaltante, così per complessivi € 931.252,58.

Con il secondo motivo d'appello viene riproposto l'assunto secondo cui per l'importo residuo di € 291.945,00, non sarebbe sufficiente a coprire gli altri costi dell'appalto (spese generali/attrezzature/formazioni/costi della sicurezza) e per ricavare un utile d'impresa. A questo riguardo si richiamano le previsioni del capitolato tecnico costituenti fonti di ulteriori oneri economici per l'appaltatore e cioè: l'impiego di almeno tre coordinatori responsabili del servizio di portierato con esperienza almeno biennale, uno dei quali reperibile 24 ore al giorno, 7 giorni su 7 dal r.u.p.; l'obbligo di formazione specifica, con relativo aggiornamento, per tutto il personale impiegato sulla commessa; la fornitura ad ogni addetto un sistema di collegamento multimediale (es. smartphone o tablet). Nella medesima direzione si porrebbero le migliorie di cui il concorrente è onerato in sede di formulazione dell'offerta tecnica a fini di aggiudicazione dell'appalto: l'impegno a costituire una sede operativa di riferimento nel raggio di 50 km da Padova; l'impegno alla formazione del personale con livello di competenze di primo soccorso BLS-D per l'utilizzo dello specifico defibrillatore semiautomatico esterno in dotazione alla stazione appaltante; l'utilizzazione di dotazioni ulteriori rispetto a quelle minime obbligatorie; la fornitura agli addetti di divise ulteriori rispetto a quelle richieste come offerta minima (due completi a stagione). L'onere economico complessivamente viene stimato in € 866.860.

Con il terzo motivo d'appello si censura la dichiarazione di inammissibilità dei motivi aggiunti nei confronti dei sopra menzionati chiarimenti, i quali - si ribadisce - diversamente da quanto supposto dalla sentenza di primo grado avrebbero reso un'interpretazione delle disposizioni del capitolato tecnico da esse non ricavabili, in violazione della loro funzione tipica di mera delucidazione del relativo significato. Ciò in particolare per quanto riguarda la precisazione che le figure di coordinamento e i tre responsabili del servizio saranno a tempo pieno, con impiego per 8 ore al giorno per 251 giorni lavorativi annuali.

In relazione alla medesima figura professionale, con un ulteriore motivo d'appello si deduce che la richiesta a mezzo di chiarimenti di impiego esclusivo per l'appalto in contestazione, in ragione delle 8 ore al giorno e 251 giorni lavorativi annuali, ne dovrebbe comportare l'imputazione al contratto come costo diretto, con la conseguenza di un ulteriore onere per l'appaltatore stimabile in € 524.637,38 per il quadriennio complessivo.

Le censure sono infondate.

Innanzitutto esse si infrangono sul dato empirico costituito dall'avvenuto svolgimento di una competizione delle offerte sulla base d'asta, che la ricorrente reputa invece antieconomica, e infine con l'aggiudicazione a favore di uno degli offerenti all'esito della verifica di anomalia. Come in particolare risulta dal sopra menzionato provvedimento conclusivo della procedura di affidamento (decreto del 19 maggio 2025, n. 2117), alla gara hanno partecipato dieci operatori economici. La circostanza vale dunque a smentire l'assunto dell'antieconomicità della base d'asta, per effetto delle dedotte plurime sottostime del costo della manodopera impiegata nel servizio e degli ulteriori oneri rivenienti dall'esecuzione dell'appalto, ivi comprese le migliori richieste dalla stazione appaltante.

Nondimeno, dagli atti del sub-procedimento, acquisiti in via istruttoria, la società ricorrente reputa di potere trarre elementi a sostegno dei suoi assunti. Ciò in ragione dell'esiguo margine di utile ivi dichiarato - «0,77% del valore di commessa» (verbale di verifica dell'anomalia dell'8 maggio 2025, prot. n. 85984) - che si assume essere completamente eliso per effetto delle sottostime emergenti dal computo del costo del lavoro sulla base dei livelli retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva applicabile. Si sottolinea sul punto che la verifica di anomalia sarebbe stata condotta senza tenere conto degli aumenti retributivi conseguenti all'applicazione dell'indice di rivalutazione sopra menzionato.

Senonché i rilievi critici a questo scopo formulati si palesano inammissibili nei limiti in cui attraverso un mutamento della prospettazione a fondamento della presente impugnazione si prospetta l'insostenibilità dell'offerta presentata dall'aggiudicataria, rispetto all'ipotesi iniziale dell'antieconomicità della base d'asta e correlativa impossibilità di formulare un'offerta da cui ricavare un margine positivo. Mentre quest'ultima prospettazione fonda la legittimazione dell'operatore del settore ad impugnare gli atti di procedure di affidamento senza la necessità di parteciparvi, al contrario le censure intese a sostenere l'antieconomicità dell'offerta selezionata postulano la partecipazione. A base della diversa prospettazione si pone infatti sempre l'assunto dell'errata stima da parte della stazione appaltante delle componenti di costo necessarie alla produzione servizio, *in primis* per la manodopera che ne costituisce quella preponderante. Tuttavia, nel secondo caso il titolo di legittimazione ad agire fatto valere sul punto non è più quello dell'operatore economico di settore, ma quello dell'offerente leso nel suo interesse legittimo ad aggiudicarsi l'appalto, il quale rimane circoscritto agli operatori economici partecipanti alla gara.

Esclusa dunque la possibilità in questo giudizio di valutare la congruità dell'offerta dell'aggiudicataria, dagli esiti della verifica di anomalia non è in ogni caso ricavabile una conferma postuma delle censure originariamente proposte dalla società ricorrente. Esse sono infatti rimaste ad uno stadio di mera ipotesi, come tale inidonea a fare emergere profili di violazione di legge o di eccesso di potere nella formazione della base d'asta.

A questo riguardo va innanzitutto precisato che il valore in questione è stato stimato (e la verifica di anomalia è stata conseguentemente condotta) su livelli retributivi pacificamente corrispondenti a quelli vigenti in base alla contrattazione collettiva, sulla cui base è stato ricostruito il costo medio del lavoro ai sensi dell'art. 41, comma 13, del codice dei contratti

pubblici da parte delle apposite tabelle ministeriali (approvate con decreto dipartimentale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 25 novembre 2024, n. 74). La circostanza è riconosciuta dalla stessa società ricorrente, che nondimeno considera ineluttabili e comunque già noti gli aumenti salariali derivanti dalla sopra citata clausola di indicizzazione delle retribuzioni di cui all'art. 73 del CCNL multiservizi, a partire dal luglio del 2025, data di presumibile inizio del servizio.

Quand'anche così fosse, non è tuttavia possibile formulare addebiti di illegittimità nell'operato dell'amministrazione aggiudicatrice. La stima del costo del lavoro in concreto svolta, sulla cui base è stata determinata la base d'asta, risulta invece rispondente al disposto dell'art. 41, comma 14, del codice dei contratti pubblici, che impone alla stazione appaltante di «*individuare*» i costi della manodopera da impiegare nell'appalto di servizi «*secondo quanto previsto dal comma 13*», e dunque sulla base delle tabelle ministeriali vigenti.

Inoltre, nemmeno sotto il profilo della ragionevolezza o di altri profili di eccesso di potere si espone a censure la scelta di non considerare gli aumenti derivanti dalla clausola di indicizzazione delle retribuzioni, avente effetti da un momento successivo a quello di formazione della normativa di gara. Il disallineamento temporale si presta infatti ad essere alternativamente governato attraverso le variabili date, *a priori*, dalle economie eventualmente ritraibili dalle migliori offerte in gara dai concorrenti, se ed in quanto idonee a realizzare efficienze gestionali in generare recuperi di spese utili a modulare diversamente le voci di costo di produzione del servizio, in coerenza con la funzione tipica della procedura di affidamento di stimolare la competizione di offerte migliorative; o *a posteriori* dall'applicazione dei meccanismi legali o convenzionali di adeguamento del corrispettivo, come statuito dalla sentenza di primo grado. Ogni questione sul punto è dunque destinata comunque a concentrarsi sui distinti versanti della verifica dell'anomalia dell'offerta o della fase esecutiva dell'appalto, e non già nella determinazione della base d'asta, il cui paradigma normativo rimane circoscritto dal sopra citato art. 41, commi 13 e 14, del codice dei contratti pubblici.

A conferma dei rilievi ora svolti, infatti, va dato atto che secondo la giurisprudenza amministrativa i maggiori costi derivanti da rinnovi contrattuali, e dunque anche da aumenti già previsti in base alla vigente contrattazione collettiva, vanno considerati in sede di verifica di anomalia dell'offerta (in questi termini, di recente: Cons. Stato, IV 9 febbraio 2026, n. 1022). Ma nella prospettiva ora descritta riemerge innanzitutto la questione del difetto di legittimazione a contestare la verifica svolta dall'amministrazione da parte dell'operatore economico che non ha partecipato alla gara, quando invece la base d'asta glielo avrebbe consentito, come incontestabilmente avvenuto nel caso di specie. In secondo luogo, a conferma del sopra accennato carattere ipotetico delle censure svolte non sul punto, risulta indimostrata sul piano matematico (e indimostrabile per chi non ha partecipato alla gara) l'erosione del margine di utile dichiarato dall'aggiudicataria per effetto degli aumenti derivanti dal meccanismo di rivalutazione su cui si impernano le censure in esame.

In conclusione, l'appello va respinto. La peculiarità delle questioni controverse giustifica nondimeno la compensazione delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

[1] *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II Ter, 15.04.2026 n. 6770, che ripercorre il quadro giurisprudenziale sul tema

[2] Consiglio di Stato Sez. V, 5.05.2026 n. 3476; *Id.*, 25.07.2025 n. 6638.