

L'incidenza delle sopravvenienze retributive e contrattuali sul giudizio di congruità economica dell'offerta nelle gare pubbliche

di Caterina Navach

Data di pubblicazione: 17-6-2026

Nella rinnovazione del procedimento di verifica di anomalia dell'offerta, conseguente ad annullamento giurisdizionale, la stazione appaltante deve valutare la congruità del costo della manodopera alla luce delle tabelle ministeriali e dei livelli retributivi vigenti al momento della verifica stessa, tenendo conto delle sopravvenienze contrattuali e normative intervenute prima della sua conclusione. La verifica di anomalia è infatti finalizzata ad accertare la sostenibilità attuale e futura dell'offerta in vista dell'esecuzione del contratto e non può essere effettuata mediante la cristallizzazione dei parametri economici esistenti alla data di presentazione dell'offerta. È inoltre esclusa l'applicazione anticipata della revisione prezzi nella fase di gara.

Guida alla lettura

La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 4813 del 16 giugno 2026 rappresenta una delle più significative pronunce degli ultimi anni in materia di verifica dell'anomalia dell'offerta, poiché affronta il delicato problema dell'**incidenza delle sopravvenienze retributive e contrattuali sul giudizio di congruità economica dell'offerta nelle gare pubbliche**. La decisione si colloca all'intersezione tra diversi principi fondamentali del diritto dei contratti pubblici: **tutela della concorrenza, affidabilità dell'offerta, corretta esecuzione dell'appalto, tutela dei lavoratori e rispetto del giudicato amministrativo**.

La vicenda trae origine da una procedura ristretta indetta dall'Azienda Sanitaria Locale di Alessandria nel 2015 per l'affidamento quinquennale dei servizi integrati di pulizia e attività correlate presso le strutture ospedaliere e territoriali dell'area interaziendale di coordinamento. Si tratta di una gara di particolare rilevanza economica, dal valore superiore a 64 milioni di euro, che nel corso degli anni ha generato un contenzioso estremamente articolato tra i principali operatori del settore. L'aggiudicazione originaria, intervenuta nel 2018, è stata infatti annullata dal giudice amministrativo per insufficienza dell'istruttoria svolta nella verifica di anomalia, dando origine ad una lunga sequenza di giudizi di cognizione e di ottemperanza culminati nella nomina di un Commissario ad acta.

La peculiarità della vicenda consiste nel fatto che **la verifica di anomalia è stata nuovamente effettuata a distanza di molti anni dalla presentazione delle offerte**. Durante tale periodo sono **intervenuti rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro e conseguenti aggiornamenti delle tabelle ministeriali del costo della manodopera**. La questione giuridica posta al Consiglio di Stato consiste quindi nello **stabilire se la sostenibilità economica delle offerte debba essere verificata utilizzando i parametri retributivi**

esistenti al momento della presentazione dell'offerta oppure quelli vigenti nel momento in cui il giudizio di anomalia viene concretamente svolto.

Il TAR Piemonte aveva aderito alla prima soluzione. Secondo il giudice di primo grado, il Commissario ad acta avrebbe dovuto utilizzare esclusivamente le tabelle ministeriali richiamate dalla *lex specialis* e vigenti all'epoca della formulazione delle offerte, ossia quelle approvate nel 2014. Tale impostazione si fondava sull'idea che **la valutazione dell'offerta dovesse rimanere ancorata al contesto economico esistente al momento della partecipazione alla gara, evitando che sopravvenienze successive potessero alterare il quadro competitivo originario.**

Il Consiglio di Stato giunge invece ad una conclusione diametralmente opposta. Il punto centrale del ragionamento sviluppato dal Collegio consiste nell'affermazione che **la verifica di anomalia non svolge una funzione meramente retrospettiva o storica, ma possiede una chiara finalità prognostica. Essa non serve soltanto ad accertare se l'offerta fosse teoricamente sostenibile al momento della sua presentazione, bensì a verificare se l'operatore economico sia realmente in grado di eseguire il contratto nel rispetto degli obblighi normativi, retributivi e contrattuali vigenti durante la futura fase esecutiva.**

La sentenza si inserisce in un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato. Il Collegio richiama anzitutto Consiglio di Stato, Sezione III, 3 maggio 2022, n. 3460, che aveva chiarito come **il procedimento di verifica dell'anomalia debba essere condotto utilizzando dati il più possibile concreti e attuali, destinati a caratterizzare la futura esecuzione del rapporto contrattuale.** In quella decisione si era affermato che, quando interviene un rinnovo del contratto collettivo nel corso della verifica di anomalia, i nuovi costi del lavoro devono necessariamente essere presi in considerazione.

La sentenza richiama inoltre Consiglio di Stato, Sezione V, 7 luglio 2023, n. 6652 e Consiglio di Stato, Sezione V, 15 gennaio 2024, n. 453, che hanno valorizzato la **funzione sostanziale del giudizio di anomalia quale strumento volto ad evitare che vengano affidati contratti pubblici ad operatori incapaci di sostenere i costi effettivi della prestazione.** In tale prospettiva **il giudizio di congruità non è finalizzato alla mera verifica del rispetto delle regole della gara, ma costituisce uno strumento di tutela dell'interesse pubblico alla corretta esecuzione dell'appalto.**

Di particolare interesse è il richiamo a Consiglio di Stato, Sezione V, 12 novembre 2024, n. 9042, che rappresenta probabilmente il precedente più vicino alla vicenda in esame. In tale decisione era stato affermato che **la verifica di anomalia deve tener conto dei costi che con ragionevole certezza caratterizzeranno l'esecuzione del contratto, poiché l'obiettivo dell'ordinamento non è selezionare l'offerta apparentemente più conveniente, ma quella realmente affidabile e sostenibile nel tempo.** La sentenza in commento riprende integralmente questa impostazione e la sviluppa ulteriormente.

Un ulteriore profilo di notevole interesse riguarda il **rapporto tra verifica di anomalia e tutela dei lavoratori.** Il Collegio evidenzia che **un'applicazione rigida delle tabelle ministeriali ormai superate potrebbe condurre a risultati incompatibili con i principi fondamentali**

dell'ordinamento. Utilizzare parametri retributivi non più attuali significherebbe infatti considerare congrue offerte che, nella concreta realtà economica, non sarebbero in grado di garantire il rispetto dei minimi salariali stabiliti dai contratti collettivi e dalle disposizioni legislative vigenti. Il giudizio di anomalia diverrebbe così uno strumento incapace di garantire l'effettiva tutela del lavoro e della dignità professionale dei dipendenti impiegati nell'appalto.

La sentenza affronta poi il tema del cosiddetto **"affidamento" degli operatori economici.** Alcuni concorrenti sostenevano che la partecipazione alla gara fosse avvenuta sulla base delle tabelle ministeriali del 2014 e che pertanto tali parametri dovessero rimanere immutati per tutta la durata della procedura. Il Consiglio di Stato esclude la configurabilità di un affidamento giuridicamente tutelabile in tal senso. Secondo il Collegio, ogni operatore economico diligente è consapevole che il costo del lavoro rappresenta una variabile fisiologicamente destinata ad evolversi nel tempo e che i rinnovi contrattuali costituiscono eventi normali e prevedibili nell'ambito di rapporti di durata pluriennale.

Particolarmente significativa è anche la parte della decisione dedicata ai limiti derivanti dal giudicato amministrativo. Dussmann e Consoli sostenevano che le precedenti sentenze avessero definitivamente delimitato l'oggetto della verifica e precluso qualsiasi riferimento a parametri sopravvenuti. Il Consiglio di Stato respinge tale tesi richiamando la propria consolidata giurisprudenza in materia di ottemperanza, in particolare le sentenze Consiglio di Stato, Sezione III, 28 novembre 2018, n. 6764, Sezione VI, 12 luglio 2019, n. 4917 e Sezione VII, 13 maggio 2024, n. 4259. Da tali precedenti emerge il principio secondo cui **non sussiste violazione o elusione del giudicato quando l'amministrazione esercita gli spazi discrezionali che il giudice non ha espressamente precluso.**

Secondo il Collegio, le precedenti pronunce avevano imposto il raffronto con le tabelle ministeriali ma non avevano affatto stabilito che dovessero essere utilizzate esclusivamente quelle del 2014. L'impiego delle tabelle vigenti nel 2023 e nel 2024 rappresenta pertanto una naturale conseguenza della funzione propria del giudizio di anomalia e non costituisce l'introduzione di un criterio nuovo o diverso rispetto a quello imposto dal giudicato.

La seconda grande questione affrontata dalla sentenza riguarda il **rapporto tra verifica di anomalia e revisione prezzi.** Il TAR aveva ipotizzato che gli incrementi del costo del lavoro potessero essere neutralizzati mediante il futuro ricorso al meccanismo revisionale. Il Consiglio di Stato respinge nettamente questa impostazione. **La revisione prezzi opera esclusivamente nella fase esecutiva del contratto e non può essere utilizzata come strumento per sanare un'offerta che risulti già incongrua durante la procedura di gara.**

Sul punto la sentenza richiama Consiglio di Stato, Sezione V, 25 luglio 2025, n. 6638 e Consiglio di Stato, Sezione III, 31 marzo 2026, n. 2638. Il principio affermato è particolarmente importante: **consentire l'utilizzo anticipato della revisione prezzi significherebbe permettere all'operatore economico di correggere successivamente un'offerta originariamente insostenibile, con conseguente violazione dei principi di parità di trattamento, trasparenza e immodificabilità dell'offerta.**

La revisione prezzi e la verifica di anomalia operano infatti in momenti diversi della vita

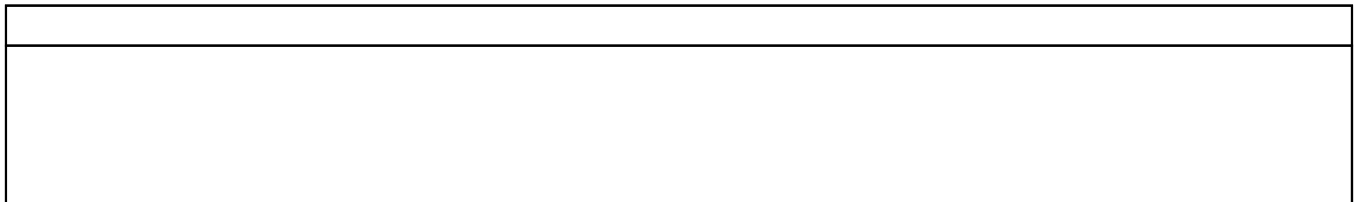
del contratto e perseguono finalità differenti. La prima tutela l'**equilibrio economico del contratto durante l'esecuzione**; la seconda verifica la **sostenibilità originaria dell'offerta prima dell'aggiudicazione.**

La sentenza n. 4813/2026 assume una rilevanza che trascende il caso concreto. Essa consolida definitivamente il **principio dell'attualità della verifica di anomalia**, affermando che **il giudizio di congruità deve essere costruito sulla base delle condizioni economiche realmente esistenti al momento della valutazione e non su dati storici ormai superati.** La decisione conferma inoltre che **la tutela dei lavoratori, il buon andamento dell'amministrazione e la corretta esecuzione dell'appalto costituiscono valori che prevalgono sulla pretesa cristallizzazione dei parametri economici esistenti all'epoca della gara.** Si tratta pertanto di una pronuncia destinata a costituire un punto di riferimento per tutte le future controversie relative all'incidenza delle sopravvenienze retributive e contrattuali nel giudizio di anomalia delle offerte pubbliche.

Publicato il 16/06/2026

N. 04813 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 07232/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7232 del 2025, proposto da PFE s.p.a. in proprio e quale capogruppo mandataria del R.T.I. con Vivaldi & Cardino S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 6404495477, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Giuseppe Ilardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri

di Giustizia;

sul ricorso incidentale proposto da Consoli s.p.a., già Pulitori ed Affini s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio ed in qualità di mandataria del R.T.I. con Team Service Società Consortile a r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Brugnoletti e Santi Dario Tomaselli ed elettivamente domiciliata presso il loro Studio sito in Roma, via Antonio Bertoloni n. 26/B, nonché con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso incidentale proposto da Dussmann Service s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale capogruppo mandataria del R.T.I. costituita con la Euro&Promos Fm s.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati

Alessandro Sciolla, Sergio Viale e Franco Viola, ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale Parioli n. 180;

contro

Azienda Sanitaria Locale di Alessandria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Castellotti, Maria Daniela Cogo, Gabriele Pafundi e Elio Gianni Garibaldi, con domicilio fisico eletto presso lo studio Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare 14/A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consoli s.p.a., già Pulitori ed Affini s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio ed in qualità di mandataria del R.T.I. con Team Service Società Consortile a r.l., costituita in giudizio come sopra epigrafata, nonché appellante incidentale;

Dussmann Service s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale capogruppo mandataria del R.T.I. costituita con la Euro&Promos Fm s.p.a. come sopra epigrafata, nonché appellante incidentale;

So.Tr.A.F. di Marguati & C. s.r.l. in proprio e quale mandataria del R.T.I., Markas

s.r.l. quale mandante del R.T.I., Team Service Società Consortile a r.l. mandante del R.T.I., Rekeep s.p.a., già Manutencoop Facility Management s.p.a. quale mandante del R.T.I., non costituite in giudizio;

nei confronti

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Aquilone e Daniela Anziano, con domicilio fisico eletto presso lo studio Daniela Anziano in Roma, via Cesare Beccaria, 29;

Commissario *ad acta* dott. Vincenzo Ciriaco, Commissario *ad acta* dott. Roberto Frau, Azienda Sanitaria Ospedaliera Ss. Antonio e Biagio e Cesare Arrigo di Alessandria, Azienda Sanitaria Locale di Asti, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 1278/2025, resa tra le parti.

Visti l'appello principale e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda sanitaria locale di Alessandria e dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e gli appelli incidentali proposti da Dussmann Service s.r.l. e Consoli s.p.a., già Pulitori ed Affini s.p.a, rispettivamente in proprio e quali rappresentanti dei rispettivi R.T.I.

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione del Direttore Generale n. 736 del 2015, l'Azienda Sanitaria Locale di Alessandria (di seguito, *breviter*, anche "A.S.L." o "Stazione appaltante") ha indetto, sotto la vigenza del d.lgs. n. 163/2006, una procedura ristretta per l'affidamento, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa della gestione integrata dei servizi di pulizie ed attività correlate per i presidi ospedalieri e le sedi distrettuali afferenti all'Area interaziendale di coordinamento 5 – comprendente la medesima A.S.L. di Alessandria, la A.S.L. di Asti e la A.S.O. di Alessandria –, del valore stimato di euro 64.750.000,00, per un periodo di 60 mesi.

Nel 2018, la gara è stata aggiudicata a Pulitori ed Affini s.p.a. - in R.T.I. con Team Service Società Consortile a r.l. - a cui in prosieguo è subentrata Consoli s.p.a. (di seguito, *breviter*, Pulitori (ora Consoli)). Senonché, a seguito di ricorsi incrociati da parte di Dussmann Service s.r.l., in proprio e quale capogruppo mandatario del R.T.I. costituito con Euro&Promos Fm s.p.a. (di seguito, *breviter*, Dussmann), di SO.TR.A.F. di Marguati & C. s.r.l., in proprio e quale mandataria della costituenda A.T.I. con Markas s.r.l. (di seguito, *breviter*, Sotraf), e di Rekeep s.p.a. (già Manutencoop, qui di seguito, *breviter*, Rekeep), il T.A.R. per il Piemonte, con sentenza n. 178 del 22 febbraio 2021, ne ha annullato l'esito a motivo del difetto di istruttoria da parte della Commissione di gara e del R.U.P. nella valutazione della congruità delle offerte, onerando la Stazione appaltante di procedere ad una nuova valutazione a seguito di una nuova istruttoria. La richiamata pronuncia di cognizione è stata confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7169 del 26 ottobre 2021 di rigetto dell'appello proposto da Pulitori (ora Consoli).

All'esito di un primo giudizio di ottemperanza promosso da Dussmann e Sotraf, il T.A.R. per il

Piemonte, con sentenza n. 1167 del 20 dicembre 2022, ha ordinato la riedizione del potere di valutazione dell'anomalia. Conseguentemente, la Stazione appaltante ha rinnovato le operazioni di valutazione a mezzo di propri consulenti ed è divenuta all'esclusione dalla gara delle offerte ritenute anomale – tra cui quelle di Sotraf e Pulitori (ora Consoli) – e all'aggiudicazione del servizio in favore di Dussmann.

Dipoi, nell'accogliere i ricorsi in ottemperanza avanzati nel frattempo da Sotraf e Pulitori (ora Consoli), il Tribunale amministrativo regionale, con sentenza n. 25 del 16 gennaio 2024, ha ordinato alla A.S.L. di Alessandria di eseguire la pronuncia entro 60 giorni, mediante conclusione del procedimento di rinnovazione della verifica di anomalia *“avuto riguardo alle prescrizioni della legge di gara (artt. 16 e 26 del capitolato speciale d'appalto) e agli elementi propri delle offerte delle imprese concorrenti, da raffrontare alle tabelle ministeriali; con divieto di elaborare nuovi e differenti criteri di valutazione e di ricavare vincolanti indicazioni sul costo della manodopera dall'organico del gestore uscente”*, nominando quale Commissario *ad acta* per il caso di ulteriore inadempimento dell'A.S.L. il Direttore Regionale dell'I.N.P.S. per il Piemonte.

L'appello avverso la suddetta sentenza è stato respinto dal Consiglio di Stato con decisione n. 9238 del 18 novembre 2024.

Successivamente, con provvedimento del 31 dicembre 2024, il Commissario *ad acta* ha escluso dalla gara in contestazione gli operatori economici collocati nella graduatoria al primo, secondo, quarto, quinto, sesto, settimo, nono e decimo posto. Attesa l'esclusione dell'offerta di Rekeep (terza classificata), l'unica offerta non anomala è risultata quella del R.T.I. tra PFE s.p.a. e Vivaldi & Cardino s.p.a. (in seguito, *breviter*, anche PFE), classificatasi in ottava posizione. L'atto *de quo*, nel quale viene richiamata *per relationem* la relazione conclusiva adottata dal R.U.P. lo stesso giorno, ha fondato il giudizio di non congruità delle offerte sul parametro del costo del lavoro, rapportato alle tabelle stabilite dal Decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 52 del 27 settembre 2023. Con successivi atti istruttori, l'Amministrazione ha prudenzialmente vagliato la sostenibilità di tale offerta anche alla luce delle ulteriormente sopravvenute Tabelle Ministeriali del costo del lavoro (D.D. n. 74 del 25 novembre 2024), pervenendo ad un giudizio positivo (contenuto nella relazione del R.U.P. prot. n. 37178 del 2 aprile 2025).

Dussmann, Pulitori (ora Consoli) e Sotraf hanno, quindi, proposto reclamo innanzi al giudice dell'ottemperanza avverso la suddetta determinazione commissariale, articolando censure – anche incrociate – di varia indole.

Il T.A.R. per il Piemonte ha accolto i reclami proposti ex art. 114, co. 6, cod. proc. amm., sul rilievo della fondatezza della censura relativa alla non corretta individuazione del parametro tabellare del costo del lavoro – riferito dal Commissario *ad acta* alle tabelle ministeriali del 2023 –, sollevata da Dussmann con il secondo motivo di reclamo e con la prima parte della composita doglianza contenuta nei successivi motivi aggiunti, da Pulitori (ora Consoli) con il primo motivo di reclamo e da Sotraf con i primi due motivi di reclamo. In proposito, il Tribunale amministrativo regionale ha affermato che il calcolo del costo del lavoro sarebbe dovuto avvenire sulla base delle tabelle vigenti al tempo

della verifica di anomalia oggetto della pronuncia di merito n. 178/2021, ossia quelle contenute nel decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 14 febbraio 2014, recante il “costo medio orario del lavoro per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, disinfestazione e servizi integrati/multiservizi, a decorrere dal mese di luglio 2013”. Dopodiché, il primo giudice, in accoglimento del secondo motivo di reclamo proposto da Sotraf, ha prefigurato la possibile applicazione *ex ante* del meccanismo di “revisione prezzi” al fine di ovviare all’eventuale incapienza dell’offerta vincitrice, invocando talune pronunce in tesi favorevoli (T.A.R. Piemonte, sez. I, 28 giugno 2021, n. 667; Cons. Stato, sez. III, 25 novembre 2024, n. 9468).

Il raggruppamento PFE ha appellato la pronuncia di ottemperanza deducendo due specifici profili di censura.

In primo luogo, deduce l’erroneità della tesi del primo giudice secondo cui il Commissario *ad acta* avrebbe dovuto applicare, in sede di riedizione della verifica di congruità dei costi del lavoro, le tabelle contenute nel decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 14 febbraio 2014 citato nella *lex specialis* e in vigore al momento della presentazione dell’offerta. Tale statuizione del T.A.R. per il Piemonte si porrebbe, infatti, in contrasto con la prevalente giurisprudenza amministrativa, che ha sancito la piena rilevanza delle sopravvenienze di fatto o di diritto in sede di verifica di anomalia, ivi inclusi i rinnovi del C.C.N.L. o delle tabelle ministeriali (Cons. Stato, sez. VII, 26 giugno 2024, n. 5659). A favore della conclusione del giudice di prime cure non deporrebbe nemmeno la pronuncia del Consiglio di Stato n. 9468 del 25 novembre 2024 – richiamata nella pronuncia gravata per sostenere che l’orientamento giurisprudenziale maggioritario subirebbe un chiaro temperamento nell’ipotesi in cui l’aumento dei trattamenti salariali intervenga nel corso del giudizio che investe l’esito della gara –, la quale riguarderebbe una fattispecie affatto omogenea rispetto a quella controversa.

In secondo luogo, lamenta l’erronea configurazione dell’applicabilità *ex ante* dell’istituto della revisione prezzi in pendenza del procedimento di affidamento – nello specifico, del sub-procedimento di verifica di congruità dell’offerta –, asseritamente finalizzata a ovviare alle incongruenze giuridiche, logiche e pratiche dell’assunto già contestato con il primo motivo di gravame. A detta del raggruppamento appellante, anticipando forzatamente l’operatività di tale meccanismo – riservato, invece, alla fase *in executivis* (Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2025, n. 6638) –, si produrrebbe un effetto paradossale e inconciliabile con l’interesse pubblico e con la normativa di settore, atteso che, riconoscendo alle concorrenti la possibilità di coprire le sottostime tramite la revisione prezzi o l’adeguamento contrattuale, si permetterebbe alla S.A. di affidare il servizio ad un’offerta incongrua *ab initio*.

Dussmann, nel costituirsi nel giudizio di appello, ha riproposto i motivi assorbiti in prime cure ai sensi dell’art. 101, co. 2, cod. proc. amm.

In primis, ha denunciato la nullità del provvedimento reclamato per elusione del giudicato, per aver l’ausiliario del giudice introdotto un ulteriore elemento di verifica rispetto a quelli enucleati dalla sentenza di cognizione n. 178/2021 e da quella di ottemperanza n. 25/2024, giungendo in tal modo all’esclusione dell’impresa deducente. Difatti, nonostante il G.A. avesse chiaramente indicato gli unici profili che dovevano essere valutati con la rinnovazione della

verifica, la S.A. avrebbe fatto applicazione di un nuovo metodo di verifica, ovvero l'*"applicazione del costo del lavoro attualizzato"*, mai utilizzato prima e non previsto nelle sentenze da ottemperare.

Dussmann ha, poi, dedotto la violazione del principio di affidamento, atteso che le concorrenti avrebbero riposto affidamento, rispettivamente, sul fatto che il contratto d'appalto sarebbe stato stipulato nel 2017 e la sua esecuzione si sarebbe conclusa nel 2022; sull'art. 86 del d.lgs. n. 163/2006, che prevede l'applicazione delle tabelle ministeriali vigenti al momento dell'indizione della gara anche per la valutazione di congruità dell'offerta; infine, sull'art. 26 del C.S.A., che stabiliva: *"L'offerente dovrà garantire: - costo orario della manodopera impiegata e dovrà rispettare quelli riportati nel decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 13.02.2014 "Personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati"*.

A seguire, Dussmann ha affermato l'incongruità delle offerte di Pulitori (ora Consoli) e Sotraf, che avrebbero dovuto essere escluse a prescindere dall'applicazione del costo del lavoro attualizzato. Nello specifico, il Commissario *ad acta* avrebbe errato ad accogliere le giustifiche delle suddette concorrenti, nonché avrebbe esperito verifiche e valutazioni difformi da quelle ordinate dal T.A.R. per il Piemonte, eludendo e/o violando il giudicato.

Infine, ha censurato anche la mancata esclusione di PFE, attesa l'illegittimità della dichiarazione di congruità nella parte in cui ha accolto le giustifiche del R.T.I. e nella parte in cui ha esperito verifiche e valutazioni diverse da quelle ordinate dal G.A..

Dussmann ha anche spiegato appello incidentale autonomo.

Con un primo motivo, insiste sull'eccezione di incompetenza del Commissario *ad acta* per indebita inversione di ruoli. Tale soggetto, alla scadenza del termine entro cui l'Amministrazione sarebbe stata tenuta ad eseguire la sentenza, avrebbe dovuto sostituirsi integralmente alla stessa e dare esecuzione alla pronuncia, non limitarsi a fornire un mero supporto alla P.A., pena la totale inutilità della nomina, volta a garantire l'effettiva e tempestiva esecuzione delle sentenze del giudice, nonché l'effettiva tutela giurisdizionale. Secondo l'appellante incidentale, il Commissario si sarebbe astenuto dallo svolgere qualsiasi attività valutativa o istruttoria, avendo adottato l'atto finale di esecuzione soltanto formalmente, per via del mero rimando *per relationem* ad atti istruttori adottati dall'Amministrazione e dai suoi consulenti. Peraltro, dal provvedimento commissariale reclamato non emergerebbe alcuna verifica in merito all'irreperibilità all'interno della P.A. di figure professionali idonee a svolgere l'attività di valutazione della anomalia delle offerte. Vista tale presunta mancanza, Dussmann critica la pronuncia di prime cure anche nella parte in cui avrebbe omesso di rilevare la *"grave carenza motivazionale ed istruttoria"* da cui sarebbe affetto il provvedimento reclamato.

Con un secondo motivo, vengono contestati gli atti della rinnovazione procedimentale nella parte in cui i consulenti tecnici della A.S.L., invece di limitarsi a verificare i soli elementi indicati dal G.A., avrebbero considerato aspetti e giustificazioni delle imprese Pulitori (ora Consoli) e Sotraf su elementi totalmente diversi. La rivalutazione di elementi ulteriori e differenti, mai citati prima nel procedimento di verifica di anomalia, si porrebbe in contrasto con le direttive fornite

dal T.A.R. per l'esecuzione della sentenza e confermate dal Consiglio di Stato con la citata sentenza n. 9238/2024. Difatti, il riferimento contenuto nelle sentenze n. 25/2024 e n. 9238/2024 alla residua discrezionalità in capo alla Stazione appaltante non potrebbe essere letto nel senso di ampliare l'oggetto della valutazione ad istituti diversi – ampliamento già “cassato” dal T.A.R. nella prima sede di ottemperanza –, ma dovrebbe essere interpretato nel senso di legittimare la S.A. a formulare un proprio giudizio sull'incidenza dei tre istituti oggetto di giudizio (tasso INAIL, costo della sicurezza, numero degli apprendisti) sulla sostenibilità delle offerte.

Con una terza censura, l'appellante incidentale afferma che, contrariamente a quanto indicato nella sentenza gravata, le precedenti pronunce del T.A.R. per il Piemonte – confermate in appello – non avrebbero mai riconosciuto la possibilità di deroga al tasso di assenteismo. Sicché, considerata la dichiarazione di Pulitori (ora Consoli) e Sotraf di sostenere un minor costo per l'assenteismo dei dipendenti in ragione del fatto che tale costo, *pro quota*, sarebbe sostenuto dagli Enti di previdenza, le concorrenti *de quibus* avrebbero fornito giustificazioni in deroga al dato di assenteismo stabilito dalle tabelle ministeriali, elemento che, in base all'art. 26 del C.S.A., non sarebbe stato derogabile e/o modificabile dalle imprese in gara.

Con il quarto motivo di appello incidentale, Dussmann sostiene che il Commissario *ad acta* e la stazione appaltante non avrebbero dovuto accettare le giustifiche modificative dell'offerta di Pulitori (ora Consoli) attinenti al numero degli apprendisti – asseritamente volte a garantire l'osservanza della clausola di contingentamento del C.C.N.L. – e quelle introduttive di nuove voci di risparmio mai indicate prima – quali la deroga al tasso di assenteismo e l'impiego di personale *under 35* –, con cui la concorrente in parola avrebbe modificato la composizione del costo del lavoro al fine di mantenere formalmente invariato l'importo totale della manodopera.

Con la quinta doglianza, l'appellante incidentale contesta l'omessa declaratoria diretta di esclusione di Sotraf per incongruità matematica dell'offerta. Il primo giudice, invece di procedere alla rivalutazione dei costi – secondo quanto richiesto dalla reclamante in via subordinata –, avrebbe dovuto accogliere il capo diretto all'esclusione dell'A.T.I. per il conclamato errore di computo commesso nell'applicare il tasso INAIL; da tale errore sarebbe, infatti, derivato un maggior costo non giustificato per la concorrente pari a euro 91.797, ampiamente eccedente il margine di utile di impresa (pari a euro 9.719,45/anno), con conseguente scivolamento della commessa in territorio negativo.

A sua volta, Consoli (già Pulitori), nel costituirsi nel giudizio di appello, ha preso posizione sull'infondatezza dei motivi di appello di PFE e riproposto, ex art. 101, co. 2, cod. proc. amm., le eccezioni non esaminate dal giudice di prime cure – nella specie, le eccezioni di inammissibilità per tardività dei motivi III.A, III.B e III.C del reclamo di Dussmann e del V motivo di reclamo di Sotraf e dell'eccezione di genericità del motivo III.B di Dussmann –, nonché, in via subordinata all'accoglimento dell'appello principale e/o al rigetto dell'appello incidentale autonomo, i motivi formulati, in via subordinata, in primo grado e dichiarati assorbiti o comunque non esaminati dal T.A.R.

Dapprima, sostiene che, a differenza di quanto esposto dall'appellante principale, la statuizione del primo giudice di inutilizzabilità delle tabelle ministeriali del 2023 non farebbe

esclusivamente leva sul patologico protrarsi della procedura – asseritamente imputabile all'Amministrazione, prima, e al Commissario, poi –, ma anche sul portato conformativo delle sentenze ottemperande, che non avrebbero contemplato il tema del rinnovo del C.C.N.L. Pulizie e rispetto al quale il parametro utilizzato dal Commissario rappresenterebbe un fatto sopravvenuto. Dipoi, propugna la diversità della fattispecie controversa, caratterizzata dall'imprevedibilità degli aumenti salariali – intervenuti a distanza di sei anni dalla presentazione delle offerte –, rispetto a quella esaminata nella pronuncia del Consiglio di Stato n. 5659/2024 – richiamata diffusamente nell'appello principale –, in cui, a suo dire, era prevedibile che sarebbe sopravvenuto il rinnovo del C.C.N.L. ed era, dunque, esigibile dai concorrenti tenerne conto nella costruzione dell'offerta. In aggiunta, sostiene la possibilità di attivare il meccanismo revisionale in presenza di incrementi tabellari verificatisi in pendenza del sub-procedimento di anomalia dell'offerta, laddove le modifiche del C.C.N.L. siano intervenute troppo tempo dopo rispetto alla formulazione dell'offerta e non fossero, pertanto, prevedibili *illo tempore*.

Riproposte le eccezioni non esaminate dal giudice di prime cure, Consoli (già Pulitori) lamenta, in riproposizione dei motivi di reclamo formulati in primo grado, la violazione del principio del “*one shot*” temperato in relazione all'applicazione delle tabelle ministeriali sopravvenute e la violazione del principio per cui, in caso di rinnovazione del procedimento di anomalia, i rinnovi contrattuali non incidono sulla congruità dell'offerta e sulla legittimità dell'aggiudicazione, ma rilevano solo con riferimento alla fase esecutiva. Da ultimo, deduce l'illegittimità del giudizio di incongruità per carenza di motivazione ed istruttoria e denuncia l'indebita inversione dei ruoli tra Commissario ed Amministrazione, asseritamente dovuta al fatto che il Commissario non avrebbe adempiuto al proprio ruolo di ausiliario del giudice, ma avrebbe agito come soggetto che si è limitato a ratificare acriticamente l'operato della P.A.

Consoli (già Pulitori) ha, poi, spiegato appello incidentale autonomo, affidato a tre articolati nuclei censori, così sintetizzabili.

In primo luogo, sostiene che, una volta dichiarato nullo il provvedimento commissariale basato sulle Tabelle Ministeriali del 2023, anziché disporre l'ennesima, integrale, rinnovazione delle attività di verifica di anomalia dell'offerta, il T.A.R. avrebbe dovuto far salvi gli esiti della “prima fase” e cioè tutta l'attività svolta dai consulenti e dal R.U.P. e culminata nella relazione del 28 giugno 2024, che aveva accertato la congruità dell'offerta di Consoli (già Pulitori). La mancata retrocessione della procedura a quanto accertato e concluso dal R.U.P. nella suddetta relazione – con conseguente caducazione dei soli atti sopravvenuti e successivi alla stessa e aggiudicazione in favore di Consoli (già Pulitori) – contrasterebbe con il principio di conservazione degli atti amministrativi, oltre che con quelli di celerità ed economicità del procedimento amministrativo. Nell'ambito di tale ordine censorio, l'appellante incidentale lamenta pure che il primo giudice avrebbe travisato il *petitum* ed erroneamente applicato gli artt. 34, co. 1, e 39 cod. proc. amm. e l'art. 112 cod. proc. civ..

In secundis, evidenzia che la sentenza del T.A.R. per il Piemonte n. 178/2021 avrebbe statuito, una volta per tutte, quali fossero i parametri cui l'A.S.L. era vincolata nel rinnovare il procedimento di verifica dell'anomalia, senza che la sentenza n. 25/2024 abbia prodotto alcuna riespansione della discrezionalità dell'Amministrazione. Allora, differentemente da

quanto affermato dal primo giudice, gli ulteriori approfondimenti richiesti dall'attività dell'Amministrazione, prima, e del Commissario, poi, avrebbero dovuto limitarsi ai parametri indicati nelle decisioni citate, non potendo estendersi ad aspetti diversi che, seppur valutabili, in genere, nell'ambito del giudizio di attendibilità e sostenibilità dell'offerta, non avrebbero potuto essere indagati nel caso di specie, pena la frontale violazione del giudicato.

Da ultimo, Consoli (già Pulitori) lamenta l'omessa pronuncia sulle eccezioni di inammissibilità dei reclami di Dussmann e Sotraf per tardività e, limitatamente a Dussmann, per genericità.

Si è costituito in giudizio anche il Commissario *ad acta* – e, per esso, l'I.N.P.S. –, al fine di rappresentare di aver avviato la riedizione del procedimento di verifica della anomalia delle offerte degli operatori concorrenti nella gara in contestazione, secondo i dettami e le istruzioni fornite dal T.A.R. per il Piemonte con la impugnata sentenza.

L'A.S.L. di Alessandria è intervenuta nel giudizio aderendo all'iniziativa giurisdizionale proposta dall'appellante PFE S.p.A., chiedendo la riforma della sentenza impugnata. Allo scopo di dimostrare l'inammissibilità della censura di Dussmann concernente la presunta illegittimità della dichiarazione di congruità dell'offerta dell'appellante principale, l'Azienda ha anche precisato che la Stazione appaltante non ha aggiudicato l'appalto a PFE, ma continua il rapporto con Dussmann, in assenza di una legittima deliberazione di aggiudicazione.

All'esito della camera di consiglio del 9 ottobre 2025 è stata accolta l'istanza sospensiva dell'appellante principale PFE con ordinanza n. 3680/2025, mentre Consoli (già Pulitori) ha successivamente rinunciato alla propria domanda cautelare per la piena soddisfazione delle prospettate esigenze cautelari.

Espletato lo scambio di memorie difensive ex art. 73 cod. proc. amm., la causa è stata discussa all'udienza pubblica del 14 aprile 2026 ed è stata successivamente trattenuta in decisione.

DIRITTO

In punto di fatto, occorre premettere che il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta per cui è causa era in corso di svolgimento nell'anno 2024 e si è concluso il 31 dicembre 2024, vale a dire dopo l'approvazione delle Tabelle Ministeriali del 2023, avvenuta con Decreto Direttoriale n. 52 del 27 settembre 2023 – pubblicato sul sito internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 28 settembre 2023 – ed anche dopo l'approvazione delle Tabelle Ministeriali del 2024, avvenuta con D.D. n. 74 del 25 novembre 2024.

Soltanto l'offerta della Società PFE S.p.A. è risultata sostenibile sia con riferimento alle Tabelle Ministeriali del 2023, sia con riferimento alle Tabelle Ministeriali del 2024, come appurato dalla Stazione appaltante nel supplemento di istruttoria conclusosi con la relazione del R.U.P. prot. n. 37178 del 2 aprile 2025. Inoltre, dagli atti versati in giudizio emerge che, al momento della decisione della causa, la gestione del servizio è rimasta interinalmente in capo a Dussmann.

Principiando l'esame della *res controversa* dall'appello principale proposto da PFE S.p.A., esso è fondato per le ragioni che si espongono dappresso.

Con il primo motivo di gravame, viene stigmatizzata l'opinione del primo giudice secondo cui il Commissario *ad acta*, in sede di riedizione della verifica di congruità dei costi del lavoro, avrebbe dovuto fare applicazione delle tabelle contenute nel decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14 febbraio 2014, citato nella legge di gara e vigente al momento della presentazione dell'offerta. Tale asserto colliderebbe, infatti, con l'orientamento giurisprudenziale prevalente in materia.

La censura è fondata.

Preme, al riguardo, rammentare la univoca giurisprudenza amministrativa formatasi sul tema della rilevanza delle sopravvenienze contrattuali – e dei conseguenti aggiornamenti delle tabelle ministeriali – in sede di riedizione del potere di verifica di anomalia dei costi della manodopera.

Segnatamente, il Consiglio di Stato ha evidenziato che la tesi per cui la valutazione di congruità sia sempre riferita al momento in cui l'offerta è stata predisposta e presentata in gara non può essere sostenuta *“né in termini generali né, soprattutto, quando si tratti di valutare la tenuta economica dell'offerta, nel tempo dell'esecuzione del contratto, con riguardo al costo del personale impiegato”* (così, Cons. Stato, sez. V, 12 novembre 2024, n. 9042). Come noto, infatti, la funzione che l'ordinamento assegna al procedimento di verifica della affidabilità economica dell'offerta è quella di stabilire se quest'ultima sia attendibile sotto il profilo economico e affidabile in vista della futura esecuzione delle prestazioni contrattuali; indi, la verifica in parola non ha un obiettivo limitato alla valutazione della attendibilità dell'offerta agli esclusivi fini dell'aggiudicazione, e quindi con un orizzonte temporale segnato dallo svolgimento della procedura di gara, bensì è rivolta anche – se non soprattutto – all'esecuzione del contratto, vale a dire a garantire che la proposta individuata come possibile aggiudicataria della gara sia idonea a realizzare il programma negoziale. Alla luce di quanto appena indicato, la valutazione dell'Amministrazione appaltante non può prescindere dal considerare anche quei costi che, con ragionevole certezza, si presenteranno nel corso dell'esecuzione, nell'entità e nella consistenza prevedibile al tempo in cui la verifica di congruità è effettuata (così, ancora, Cons. Stato, n. 9042 del 2024, cit.). Difatti, *“un conto è la normativa e i dati vigenti e disponibili al momento della formulazione dell'offerta, altra cosa sono le giustificazioni nel procedimento di anomalia. Quest'ultimo tende a prevenire un vulnus di qualità e affidabilità in executivis, e dev'essere condotto in relazione a dati ed elementi, il più possibile concreti e attuali, destinati a caratterizzare l'esecuzione del rapporto: è dunque evidente che in sede di giustificazioni avrebbero dovuto essere considerati i costi del lavoro derivanti dalla nuova tornata di contrattazione collettiva”* (Cons. Stato, sez. III, 3 maggio 2022, n. 3460). Ciò in quanto 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”*; ragion per cui risulta *“irrelevante la circostanza che per il calcolo progettuale del costo del lavoro la stazione appaltante abbia fatto riferimento ai parametri [di*

altro precedente] C.C.N.L. [...], 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, sez. V, 15 gennaio 2024, n. 453, che richiama *id.*, 7 luglio 2023, n. 6652).

A fronte di tali rilievi, la giurisprudenza amministrativa sostiene, condivisibilmente, che la stipula del nuovo C.C.N.L. di settore, sopravvenuta nel corso della procedura di verifica della congruità dell'offerta, per un verso comporta la sua applicazione al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto; per altro verso, impone alla Stazione appaltante di tenere conto – in sede di verifica dell'anomalia – dei nuovi livelli retributivi previsti, in quanto sicuramente applicabili alla futura esecuzione del contratto da affidare, e, conseguentemente, di verificare se l'offerta economica dell'impresa individuata come possibile aggiudicataria sia in grado di sostenere anche i nuovi costi (*cf.* Cons. Stato, sez. III, 21 novembre 2025, n. 9120; *id.*, sez. V, n. 453 del 2024, cit.; *id.*, sez. V, n. 6652 del 2023, cit.).

Nel caso di specie, il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dal richiamato indirizzo giurisprudenziale che ha riconosciuto la necessità di tener conto, in sede di verifica di congruità dell'offerta – compreso il caso di rinnovazione conseguente ad un annullamento in sede giurisdizionale –, degli incrementi del costo della manodopera determinati dall'adozione di un nuovo C.C.N.L. e dall'aggiornamento delle tabelle ministeriali, essendo il giudizio di anomalia finalizzato a vagliare la sostenibilità economica complessiva dell'offerta.

Non appare, dunque, condivisibile la *ratio decidendi* della sentenza di prime cure secondo cui, nel caso di specie di patologico protrarsi della procedura di gara, la verifica di congruità del costo del lavoro avrebbe dovuto essere operata con esclusivo riferimento ai parametri vigenti al momento in cui fu formulata l'offerta, quindi in modo isolato e puntiforme. Siffatta tesi si rivela foriera di esiti paradossali, contrastanti con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e con la salvaguardia dei minimi retributivi inderogabili, giacché, se venisse portata alle estreme conseguenze, condurrebbe all'aggiudicazione in favore di offerte divenute antieconomiche – in quanto trasmodanti, a causa delle sopravvenienze, in territorio negativo – o lesive dei regimi normo-contrattuali dei lavoratori – poiché violative delle garanzie minime dei lavoratori, nello specifico dei trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge (in relazione ai quali l'art. 110, co. 4, lett. a), d.lgs. n. 36/2023 non ammette giustificazioni, alla stregua di quanto disponeva in precedenza l'art. 87, co. 3, d.lgs. n. 163/2006, *ratione temporis* applicabile alla fattispecie odierna) o degli importi definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative (che l'art. 41, co. 13, d.lgs. n. 36/2023, allo stesso modo di quanto faceva l'art. 86, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 163/2006, impone di prendere come base per l'elaborazione delle tabelle del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con cui viene determinato annualmente il costo medio del lavoro per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture).

Si deve, poi, ribadire che, in linea di principio, le sopravvenienze in oggetto costituiscono evenienze afferenti alla fisiologia delle dinamiche di mercato e sono ordinariamente prevedibili dall'operatore di mercato (avveduto), specie laddove vengano in rilievo contratti di durata

pluriennale, e non già ad esecuzione istantanea, come quelli aventi ad oggetto servizi o forniture.

In più, il dato estrinseco costituito dall'abnorme lasso temporale che ha contrassegnato la procedura in contestazione – la quale ha visto il procedimento effettuato dal Commissario *ad acta* concludersi oltre sei anni dopo l'adozione del primo provvedimento di aggiudicazione (nel 2018) – non può valere ad esimere la Stazione appaltante dal regolare espletamento della verifica di anomalia. Al contrario, quest'ultimo si profila vieppiù necessario nell'ottica del buon andamento e del risultato utile per l'Amministrazione, ossia nella prospettiva dell'affidamento di una commessa pubblica economicamente sostenibile e idonea a garantire i richiesti standard di qualità delle prestazioni.

Pertanto, il decorso di svariati anni dall'indizione della gara rappresenta un dato meramente contingente – legato, indubbiamente, al contenzioso innescato dai concorrenti – irrilevante sul piano giuridico e, dunque, inidoneo a giustificare l'applicazione puntuale e atomistica delle tabelle ministeriali del 2014 – vigenti all'epoca del confezionamento della legge di gara –, la quale si porrebbe in evidente contrasto con l'interesse della Amministrazione alla corretta esecuzione dei contratti pubblici e con l'esigenza di tutelare la dignità retributiva dei lavoratori.

Secondo una lettura sistematica e teleologicamente orientata, un ulteriore argomento contrario alla tesi del primo giudice si ricava dalla previsione, rinvenibile nella disciplina generale, di cui all'art. 81, co. 3, d.lgs. n. 163/2006, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame e rubricato "*criteri per la scelta dell'offerta migliore*", giusta il quale "*le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto*". Tale norma, oggi ripresa dall'art. 108, co. 10, d.lgs. n. 36/2023 – che vi aggiunge la prescrizione secondo cui "*tale facoltà è indicata espressamente nel bando di gara o invito nelle procedure senza bando e può essere esercitata non oltre il termine di trenta giorni dalla conclusione delle valutazioni delle offerte*" – sembra riconoscere la possibilità per l'Amministrazione di operare una sorta di ripensamento (generale), consentendole di non aggiudicare l'appalto all'offerta che abbia inizialmente superato la verifica di anomalia, qualora non la ritenga più idonea o conveniente rispetto all'oggetto della gara, dunque per motivate ragioni – verosimilmente sopravvenute – di opportunità.

Si tratta, a ben vedere, di una facoltà che si aggiunge al potere di ritiro del bando e a quello di revoca della procedura, quale mezzo nelle mani della stazione appaltante per intervenire, a tutela del buon andamento dell'amministrazione, laddove tutte le offerte dovessero risultare anomale, a causa dell'incremento dei costi nel tempo, per effetto dell'eccessivo protrarsi della procedura. Costituendo uno strumento messo a disposizione dell'amministrazione per evitare o scongiurare che si concludano gare non più utili o antieconomiche, la possibilità *de qua* rappresenta, ad avviso del Collegio, un indice supplementare che milita nel senso dell'erroneità della decisione del T.A.R. di ritenere applicabili le tabelle ministeriali ormai superate, a nulla rilevando il patologico protrarsi della procedura in discussione.

Oltre a tutto quanto già esposto, deve essere messo in risalto che il Commissario *ad acta* e il R.U.P., assumendo quale parametro per valutare la sostenibilità del costo del lavoro delle ditte partecipanti le tabelle ministeriali redatte nell'anno 2023, non si sono discostati dalle

prescrizioni contenute nella sentenza di cognizione n. 178/2021 e nella sentenza emessa ad esito del giudizio di ottemperanza n. 25/2024, che non precludevano affatto all'Amministrazione di tener conto, in sede di riedizione della verifica di anomalia, dei sopravvenuti aumenti retributivi.

In primis, preme rilevare che il vincolo di giudicato di cui alla sentenza del T.A.R. per il Piemonte n. 178/2021 non era così stringente come Dussmann e Consoli (già Pulitori) vorrebbero far intendere, come ammesso anche dal giudice di prime cure nella sentenza odiernamente gravata laddove, al punto 18.3, afferma: *“Una corretta esegesi delle richiamate decisioni conduce il Collegio a confermare che il vaglio delle offerte da parte del commissario ad acta doveva (e dovrà, in attuazione della presente pronuncia) muovere necessariamente dagli elementi considerati come meritevoli di approfondimento dalla decisione di merito; tali elementi, tuttavia, devono essere valutati e contestualizzati alla luce della “natura globale e sintetica della verifica di anomalia (...): il giudizio di attendibilità e sostenibilità dell’offerta è, infatti, omnicomprensivo e abbraccia plurimi aspetti di indole economica e giuridico-contrattuale” (Cons. Stato, III, 18.11.2024, n. 9238, resa nel giudizio di appello avverso la sentenza n. 25/2024 di questo Tribunale)”*.

In secondo luogo, deve sottolinearsi che il fatto che la Stazione appaltante avrebbe dovuto procedere, secondo quanto limpidamente statuito dalla sentenza n. 25/2024, alla *“rinnovazione della verifica di anomalia delle offerte, avuto riguardo alle prescrizioni della legge di gara (artt. 16 e 26 del capitolato speciale d’appalto) e agli elementi propri delle offerte delle imprese concorrenti, da raffrontare alle tabelle ministeriali”*, conferma per *tabulas* la necessità del raffronto con le tabelle ministeriali – si badi bene, genericamente intese – ai fini del giudizio di congruità. Senza contare il margine di discrezionalità di cui disponeva l'Amministrazione in sede di riedizione del potere in rilievo, atteso che all'A.S.L. *“non risultava, peraltro, preclusa la possibilità, espressiva delle sue prerogative discrezionali, di compiere ulteriori attività istruttorie”* – le quali *“avrebbero dovuto comunque conformarsi ai termini indicati ed espletarsi dopo gli approfondimenti istruttori stabiliti dalla sentenza”*. In merito a quest'ultimo punto, appare utile richiamare la giurisprudenza di questo Consiglio che ha specificato che *“i vizi di violazione e di elusione del giudicato non sono configurabili quando la pronuncia del giudice comporti “marginii liberi di discrezionalità”, in relazione ai quali l’Amministrazione può imporre nuovamente l’assetto di interessi che più ritiene congruo per l’interesse pubblico affidato alle sue cure, salvo il rispetto delle statuizioni di natura conformativa derivanti dall’impianto motivazionale del giudicato, al di fuori delle quali una situazione di inottemperanza non è neppure configurabile”* (così C.d.S., Sez. III, 28 novembre 2018, n. 6764; nello stesso senso cfr. C.d.S., Sez. VI, 12 luglio 2019 n. 4917; Sez. III, 3 giugno 2015, n. 2732; id., 13 maggio 2014, n. 2449) (Cons. Stato, sez. VII, 13 maggio 2024, n. 4259). Ne consegue che l'applicazione *“dinamica”* delle tabelle ministeriali – ossia, l'attualizzazione della verifica di anomalia tramite l'impiego delle tabelle *pro tempore* vigenti – non collide con i vincoli conformativi del giudicato e, pertanto, non può essere impropriamente configurata alla stregua dell'estrapolazione di un nuovo e differente criterio di valutazione.

Il primo giudice erra anche nel richiamare la pronuncia di questa Sezione n. 9468 del 2024, intervenuta in fattispecie nettamente diversa, in cui il nuovo C.C.N.L. di settore e il corrispondente aggiornamento delle tabelle ministeriali sul costo del lavoro erano intervenute

in un momento successivo alla conclusione del sub-procedimento di verifica dell'anomalia e all'aggiudicazione stessa. Nel caso odierno, invece, come visto, l'aumento dei trattamenti salariali si è verificato nelle more dell'espletamento della verifica di anomalia, sicché la Stazione appaltante non poteva che tenerne conto nel valutare la sostenibilità e l'affidabilità complessiva delle offerte presentate in gara.

Tirando le fila del discorso finora sviluppato, il Collegio perviene all'accoglimento del primo motivo dell'appello principale, con conseguente riforma della pronuncia di prime cure nella parte in cui ha statuito che il calcolo del costo del lavoro dovesse avvenire sulla base delle tabelle vigenti al tempo della verifica di anomalia oggetto della pronuncia di merito n. 178/2021, ovvero quelle contenute nel decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 2014.

Parimenti fondato è il secondo motivo di appello, tramite cui viene censurata la decisione di prime cure per aver anticipato l'applicabilità del meccanismo della revisione prezzi in pendenza del sub-procedimento di verifica di congruità delle offerte.

Nella sentenza impugnata, il T.A.R. per il Piemonte adombra, in via meramente congetturale, la possibilità di applicare "*ante litteram*" il meccanismo della revisione prezzi, senza avvedersi della *ratio* e dei tratti salienti di tale istituto.

Ritenendo opportuno incominciare dall'analisi del dato normativo *ratione temporis* vigente, si evidenzia che l'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006 stabiliva che "*tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo*". Orbene, già solo attestandosi sul dato letterale della disposizione ci si rende conto del fatto che l'istituto in discorso è fisiologicamente riferito ai contratti già conclusi e in esecuzione. Tale carattere peculiare è stato messo in luce anche dalla giurisprudenza amministrativa formatasi sul punto, la quale ha osservato che "*la ratio legis dell'istituto della revisione prezzi è quella di evitare, anche a tutela dell'interesse dell'impresa, che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati e imprevedibili nel corso del tempo, tali da sconvolgere in maniera significativa l'equilibrio finanziario sulla base del quale è intervenuta la stipulazione del contratto; tuttavia, nella disciplina di diritto positivo dell'istituto non è affatto stabilito che la revisione prezzi abbia come obiettivo l'azzeramento del rischio di impresa connesso alla sopportazione in capo all'appaltatore dell'alea contrattuale, riconducibile a sopravvenienze, quali l'oscillazione generale e diffusa dei prezzi, tanto è vero che nella revisione stessa l'indice ISTAT segna la soglia massima, fatte salve eventuali circostanze eccezionali e specifiche - che devono essere provate dall'impresa - che possano determinare un discostamento dai criteri oggettivi seguiti in sede di revisione del prezzo lasciando spazio alla discrezionalità amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 2025, n. 5995)" (Cons. Stato, sez. III, 31 marzo 2026, n. 2638).*

Riconoscere l'applicabilità della revisione prezzi rispetto agli incrementi dei costi intervenuti nel corso della verifica di anomalia – prima che si entri nella fase dell'esecuzione dell'appalto – vuol dire, quindi, travalicare i confini naturali dell'istituto, con scardinamento di due capisaldi della disciplina sulle procedure di gara quali il principio di immodificabilità dell'offerta in costanza di gara e la *par condicio competitorum*. Va, infatti, notato che, anticipando il

riconoscimento del compenso revisionale, si consentirebbe all'impresa offerente di modificare in corso d'opera – prima dell'aggiudicazione – un'offerta originariamente incongrua e insostenibile e che, quindi, avrebbe dovuto essere esclusa dalla competizione, in patente violazione dei principi di immodificabilità dell'offerta, concorrenza e parità di trattamento tra gli operatori economici, nonché a detrimento dell'imparzialità e della trasparenza dell'agire della Stazione appaltante.

Al riguardo, il Collegio osserva che i due istituti che vengono in gioco nella fattispecie odierna – la verifica di anomalia, da un lato, e la revisione prezzi, dall'altro – hanno carattere speculare, rinvenendo il proprio preciso spartiacque nell'aggiudicazione e conseguente stipulazione del contratto. È, dunque, importante tenere ben distinti i due istituti sul piano concettuale, pur nella consapevolezza che essi sono temporalmente finitimi, poiché il primo esaurisce i suoi effetti entro il momento dell'aggiudicazione, mentre il secondo dispiega pienamente i propri effetti solo una volta stipulato il contratto di appalto. Certamente, sul versante funzionale, essi sono avvinti dalla comune *ratio* di salvaguardare la sostenibilità economica della commessa pubblica; senonché, differiscono crucialmente quanto al mezzo rimediabile contemplato in caso di riscontro di uno squilibrio: mentre, l'offerta rivela squilibrata, quindi insostenibile, viene esclusa dalla procedura di gara per acclarata anomalia – evitandone così l'approdo in fase esecutiva –, invece, il contratto di appalto ormai concluso, se colpito da uno squilibrio sinallagmatico *in executivis*, potrà essere riequilibrato in virtù della revisione prezzi. Si tratta, evidentemente, di due esiti antitetici, l'uno in chiave ablativa, l'altro in chiave "manutentiva".

Più nello specifico, la revisione del prezzo costituisce uno strumento manutentivo, con funzione di riequilibrio del sinallagma contrattuale (Cons. Stato, sez. IV, 5 maggio 2025, n. 3787), la cui operatività è espressamente subordinata dalla disciplina primaria vigente – ossia, dall'art. 60 del d.lgs. n. 36/2023 – a determinati presupposti di tipo quantitativo (oggettivo), oltretutto – ed in via assolutamente dirimente – al verificarsi della variazione dei costi in corso di esecuzione del contratto. Quest'ultima circostanza, che caratterizza da sempre l'operatività del meccanismo *de quo*, non ricorre nel caso in scrutinio, in cui la variazione si è registrata nell'ambito del procedimento amministrativo, ovvero in pendenza della procedura di affidamento e del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta.

Del resto, come sottolineato dalla giurisprudenza di questo Consiglio con riferimento alla norma del codice dei contratti pubblici attualmente in vigore, *"ammettere la possibilità di far fronte agli aumenti retributivi che interesseranno i lavoratori dipendenti (...) 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” (Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2025, n. 6638).

A nulla rileva, poi, che Consoli (già Pulitori) abbia ottenuto, con riguardo all'esecuzione del contratto svolta dal febbraio 2020 al dicembre 2023 e in ragione dell'incremento del costo della manodopera subito, la revisione prezzi da parte della A.S.L. di Alessandria (delibera n. 804/2025) e della A.S.L. di Asti (determinazione n. 1641/2025), giacché tali riconoscimenti sono intervenuti, per l'appunto, su gestioni già espletate, il che concorre a corroborare la tesi di PFE e della A.S.L. di Alessandria. A ben vedere, infatti, l'aver conseguito la revisione dei prezzi dopo tre anni di gestione rafforza l'assunto per cui il meccanismo *de quo* può trovare applicazione solo laddove vi sia un contratto di appalto a monte.

Occorre ora passare a scrutinare i motivi riproposti dalla appellata Dussmann, che non possono essere accolti per le ragioni che seguono.

Prendendo le mosse dall'esame del primo motivo, Dussmann deduce la nullità degli atti reclamati per elusione del giudicato, atteso che la stazione appaltante avrebbe fatto applicazione di un nuovo metodo di verifica, cioè l'applicazione del costo del lavoro attualizzato, mai utilizzato prima e non previsto nelle pronunce da ottemperare.

L'infondatezza di tale censura si evince nitidamente prendendo contezza del contenuto conformativo delle sentenze del T.A.R. oggetto di ottemperanza. Come già riferito, il primo giudice, nella sentenza n. 25/2024, si è espresso in questi termini inequivoci: *“Le superiori declaratorie di nullità comportano la retrocessione della procedura alla fase di verifica della congruità dell'offerta, con conseguente caducazione di tutti gli atti sopravvenuti gravati dalle parti ricorrenti, ed obbligo per A.S.L. di Alessandria di dare integrale esecuzione alla sentenza di questo TAR n. 178/2021, entro il termine di 60 (sessanta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa o, se anteriore, dalla notificazione della presente decisione, mediante la conclusione del procedimento di rinnovazione della verifica di anomalia delle offerte, avuto riguardo alle prescrizioni della legge di gara (artt. 16 e 26 del capitolato speciale d'appalto) e agli elementi propri delle offerte delle imprese concorrenti, da raffrontare alle tabelle ministeriali; con divieto di elaborare nuovi e differenti criteri di valutazione e di ricavare vincolanti indicazioni sul costo della manodopera dall'organico del gestore uscente”.*

Il rinvio ampio e generico alle tabelle ministeriali effettuato in tale passaggio non può che essere interpretato, in chiave sistematica e teleologica, quale rinvio mobile alle tabelle in vigore al momento dell'espletamento della verifica di anomalia delle offerte in gara. Tale lettura appare, infatti, l'unica coerente con l'insegnamento giurisprudenziale sopra richiamato, a mente del quale il sub-procedimento di anomalia mira a presidiare la sostenibilità economico-gestionale della commessa lungo tutto il corso dell'appalto, in chiara prospettiva esecutiva.

Anche il secondo motivo riproposto da Dussmann, concernente la presunta violazione del legittimo affidamento, è privo di pregio. Le coordinate ermeneutiche e normative

precedentemente illustrate sconfessano la doglianza in discorso, giacché la necessità di prendere a riferimento, per il calcolo del costo del lavoro, le tabelle ministeriali attualmente vigenti esclude che possa ravvisarsi un legittimo affidamento maturato dalle imprese concorrenti circa la cristallizzazione dei parametri di raffronto lavoristici ai fini della verifica di anomalia. Difatti, nonostante la *lex specialis* facesse espresso riferimento alle tabelle ministeriali del 2014, in quanto *pro tempore* vigenti, la *ratio* del sub-procedimento in oggetto – ovvero, come detto, accertare la sostenibilità attuale e *pro futuro* delle offerte – e la rilevata circostanza per cui l'aggiornamento dei costi del lavoro è un'evenienza normale e prevedibile per un imprenditore diligente, inducono il Collegio a ritenere insussistente un affidamento giuridicamente tutelabile ingenerato negli operatori che hanno preso parte alla competizione e la cui offerta è stata dichiarata incongrua.

Peraltro, l'inconfigurabilità di un affidamento incolpevole in capo alle concorrenti può essere desunta dalla considerazione, già sopra illustrata, che, nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici – quindi, potenzialmente, anche nella fattispecie in esame –, tra gli scenari conclusivi ammissibili sono annoverabili sia il non luogo a procedere all'aggiudicazione all'offerta ritenuta non più idonea o conveniente, sia l'esclusione - anche attraverso gli strumenti del ritiro e della revoca in autotutela degli atti di gara - di tutte le offerte risultate anomale all'esito del rinnovato giudizio di congruità. Nel caso di specie, tali evenienze sono chiaramente da escludersi, atteso che l'offerta del R.T.I. PFE è risultata congrua – anche applicando le tabelle del 2024 –, come riconosciuto dalla Stazione appaltante. Tuttavia, la possibilità che, nonostante un iniziale esito favorevole del giudizio di anomalia, non si addivenga all'aggiudicazione sembra deporre ulteriormente nel senso dell'impossibilità di ravvisare un affidamento legittimo in capo alle ditte appellate.

I capi censori sollevati a carico delle offerte di Pulitori (ora Consoli) e Sotraf, avendo carattere "incrociato" in quanto diretti ad estromettere tali concorrenti dalla procedura di gara, sono chiaramente destinati ad essere travolti dall'accoglimento dell'appello principale, discendendo da tale esito la conferma della legittimità del provvedimento commissariale del 31 dicembre 2024 e, conseguentemente, l'esclusione delle offerte dell'impresa deducente e delle altre concorrenti.

Parallelamente, la doglianza riguardante l'erronea valutazione di congruità dell'offerta di PFE è inammissibile, vuoi perché non ancora trasfusa in un provvedimento di aggiudicazione, vuoi per l'omessa impugnativa della successiva relazione istruttoria con cui la Stazione appaltante ha comprovato la conformità dell'offerta anche alle tabelle ministeriali del 2024, vuoi, infine, per l'inconfigurabilità di un interesse concreto di Dussmann, la cui offerta risulterebbe, in virtù dell'accoglimento del gravame principale, già esclusa dalla competizione.

Passando, ora, alla disamina dell'appello incidentale avanzato da Dussmann, si precisa che lo stesso è infondato per quanto si espone di seguito.

Il primo profilo censorio, riguardante la asserita commistione di ruoli dovuta al fatto che il Commissario *ad acta* si sarebbe limitato a fornire un mero supporto alla stazione appaltante, senza espletare alcuna attività valutativa o istruttoria, è inconferente.

Il provvedimento commissariale è stato adottato il giorno 31 dicembre 2024 richiamando *per relationem* la relazione conclusiva con cui il R.U.P., in pari data, aveva raccolto plurimi apporti istruttori, anche esterni all'Amministrazione – segnatamente, le relazioni dei consulenti del lavoro incaricati e i pareri legali acquisiti agli atti, oltre ai chiarimenti forniti dagli operatori economici partecipanti alla selezione. Come osservato anche dal primo giudice, il provvedimento in parola, sebbene rimandi *per relationem* all'attività istruttoria compiuta dagli uffici amministrativi e dai professionisti di cui si è avvalso il R.U.P., risulta comunque riferibile al Commissario *ad acta* che, sottoscrivendolo, ha optato per aderire *in toto* alle valutazioni espresse dal Responsabile Unico, giungendo alla medesima conclusione – ossia alla declaratoria di non sostenibilità delle offerte (anche) di Pulitori (ora Consoli), Sotraf e Dussmann.

Di conseguenza, l'operato dell'A.S.L. e del Commissario si colloca nel solco dell'indirizzo nomofilattico, tracciato dall'Adunanza Plenaria n. 8 del 2021, che propugna la coesistenza dei poteri commissariali con quelli della Pubblica Amministrazione. La Stazione appaltante ha, infatti, concluso in autonomia il sub-procedimento controverso, dichiarando la congruità, l'affidabilità complessiva e la non anomalia della sola offerta presentata dall'A.T.I. composta da PFE s.p.a. e Vivaldi & Cardino s.p.a., stesso risultato a cui è pervenuto, in pari data, il Commissario *ad acta* con il provvedimento oggetto di reclamo.

Anche il secondo motivo, incentrato sulla asserita violazione del giudicato perpetrata dall'A.S.L. attraverso la presa in considerazione di elementi diversi e ulteriori rispetto a quelli indicati dal giudice dell'ottemperanza, non coglie nel segno. Va, infatti, ribadito che, in sede di riedizione del potere, il vincolo conformativo imponeva lo scrutinio degli elementi evidenziati nella sentenza n. 178/2021 – per Pulitori (ora Consoli), il costo della sicurezza, la riduzione dei tassi INAIL e il numero degli apprendisti impiegati; per Sotraf, il tasso INAIL, il costo dell'assenteismo e l'impiego degli apprendisti; per Dussmann, il mancato rispetto del monte ore previsto dal capitolato tecnico –, ma non precludeva che l'Amministrazione estendesse il proprio esame alla globale sostenibilità dell'offerta, come enunciato chiaramente dal già richiamato punto 18.3 della sentenza quivi gravata (n. 25/2024).

I restanti motivi di gravame incidentale articolati da Dussmann – segnatamente, (i) il terzo, relativo alla presunta deroga al tasso di assenteismo operata da Pulitori (ora Consoli) e Sotraf in sede di giustificazioni; (ii) il quarto, attinente alla modifica dell'offerta asseritamente compiuta da Pulitori (ora Consoli) riducendo il numero degli apprendisti e introducendo nuove voci di risparmio; (iii) il quinto, concernente l'omessa declaratoria diretta di esclusione di Sotraf per incongruità matematica della relativa offerta – sono inammissibili per carenza di interesse, in quanto travolti dall'accoglimento dell'appello principale e dalla conseguente conferma del provvedimento commissariale con cui è stata disposta l'esclusione dalla graduatoria di tutte le imprese in gara, ad eccezione di PFE.

Deve, a questo punto, proseguirsi nell'esame degli atti delle parti appellate, iniziando dal vaglio delle eccezioni e dei motivi riproposti da Consoli (già Pulitori) nell'odierno giudizio.

Preliminarmente, il Collegio osserva che le eccezioni di inammissibilità per tardività dei motivi III.A, III.B e III.C del reclamo di Dussmann e del V motivo del reclamo di Sotraf, nonché

l'eccezione di genericità del motivo III.B del reclamo di Dussmann, sono anch'esse da dichiarare inammissibili alla luce dell'accoglimento dell'appello principale.

Per quanto riguarda il motivo riproposto da Consoli (già Pulitori) circa la presunta violazione del principio del “*one shot*” temperato, il Collegio osserva che tale censura, seppur suggestiva, non coglie nel segno.

A tal fine, giova illustrare le caratteristiche e la *ratio* di tale meccanismo, oggi positivizzato dall'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990 – come novellato dal d.l. n. 76/2020 –, secondo cui, in caso di annullamento in giudizio di un proprio provvedimento emesso a conclusione di un procedimento ad istanza di parte, “*nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato*”. Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, il principio in rilievo è volto, nell'ottica di “*individuare un punto di equilibrio più avanzato tra l'effettività della tutela assicurata dal giudicato amministrativo e la continuità (o inesauribilità) del potere amministrativo*”, ad “*evitare che l'Amministrazione, in sede di riesercizio del potere, possa negare all'infinito il provvedimento chiesto dal privato, senza incontrare limiti diversi da quelli consistenti nell'impossibilità di riproposizione di valutazioni già stigmatizzate in sede giurisdizionale*” (Cons. Stato, sez. V, 31 dicembre 2024, n. 10542).

A ben vedere, l'applicazione delle tabelle ministeriali sopravvenute non può essere sussunta ontologicamente tra i “*motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato*” in quanto, per loro stessa definizione, esse sono sopraggiunte – venendo in rilievo per la prima volta in fase di riedizione del potere di verifica dell'anomalia – e si impongono nella formazione progressiva del giudicato amministrativo. Ne discende che, trattandosi di un'anomalia sopravvenuta, il provvedimento commissariale risulta assolutamente compatibile con il principio del “*one shot*” temperato, in ossequio alla ricordata *ratio* fondante il sub-procedimento di valutazione della congruità delle offerte.

Anche il motivo avente ad oggetto la irrilevanza dei rinnovi dei contratti collettivi sulla congruità dell'offerta e sulla legittimità dell'aggiudicazione è privo di pregio, alla luce delle considerazioni già svolte in sede di scrutinio del primo motivo di appello principale (cfr. paragrafi 3-4).

Non persuade neppure il motivo incentrato sulla carenza motivazionale del giudizio di incongruità, che non trova riscontro a livello documentale ove si ponga mente alla relazione del R.U.P. del 31 dicembre 2024. Quest'ultima si sofferma in modo chiaro ed esauriente sui profili di insostenibilità dell'offerta di Pulitori (ora Consoli), evidenziando come, dal confronto tra il costo del lavoro espresso in sede di offerta e quello attualizzato e valorizzato con le tabelle ministeriali del 2023, emerga un'offerta “*ampiamente in perdita e inadeguata a garantire il rispetto degli attuali livelli retributivi minimi contrattuali previsti per i dipendenti impiegati nell'appalto*”. Difatti, come indicato dai consulenti a supporto del R.U.P., l'insostenibilità economica dell'offerta *de qua* discenderebbe dall'impossibilità di coprire il costo complessivo del lavoro, in conseguenza del maggior costo della manodopera e dell'ulteriore costo della sicurezza sul lavoro.

Infine, il motivo riproposto da Consoli (già Pulitori) con riguardo alla presunta illegittima commistione dei ruoli tra Commissario ed Amministrazione è infondato, secondo quanto già espresso nel confutare il primo motivo dell'appello incidentale di Dussmann (v. *sub* 6.1).

Per quanto concerne l'appello incidentale proposto da Consoli (già Pulitori), esso è in parte inammissibile, in parte infondato, per le ragioni che seguono.

La prima doglianza, vertente sull'illegittima regressione procedimentale disposta dal primo giudice e basata sull'(erroneo) assunto della nullità del provvedimento commissariale applicativo delle tabelle ministeriali del 2023, è inammissibile per difetto di interesse, a cagione dell'accoglimento dell'appello principale e della connessa salvezza del provvedimento adottato dal Commissario *ad acta*.

Non si appalesa meritevole di favorevole apprezzamento, invece, la seconda censura, concernente la presunta violazione del giudicato consistita nell'inosservanza dello stretto vincolo conformativo imposto all'A.S.L. in sede di riedizione del potere di verifica dell'anomalia tramite l'enucleazione di precisi parametri da prendere in considerazione. Come già ampiamente chiarito in merito al perimetro del giudicato, dalle pronunce ottemperande emergeva chiaramente, secondo un'interpretazione teleologicamente orientata, la rilevanza delle tabelle ministeriali sopraggiunte, certamente non esclusa dall'individuazione – contenuta in tali decisioni – dei parametri ricordati in precedenza.

L'ultima censura, relativa all'omessa pronuncia in cui sarebbe incappato il giudice di prime cure con riferimento alle eccezioni di inammissibilità per tardività e genericità indirizzate nei confronti dei motivi di reclamo formulati dalle altre imprese, è, alla luce dei rilievi già svolti, inammissibile per carenza di interesse.

Alla luce della disamina svolta, l'appello principale deve essere accolto, mentre gli appelli incidentali devono essere respinti. Ne discende che, in riforma della sentenza impugnata, devono essere rigettati tutti i reclami, integrati da motivi aggiunti, proposti nel giudizio di primo grado con conseguente salvezza del provvedimento commissariale originariamente impugnato.

Le spese del doppio grado, nel rapporto tra PFE e Stazione appaltante, da una parte, e gli R.T.I. rappresentati da Consoli e Dussman, dall'altra parte, possono essere compensate in ragione del 50% in considerazione della complessità delle questioni e dell'esito difforme in primo grado e in appello, mentre per il restante 50% seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo. Nei rapporti tra PFE e Stazione appaltante e tutte le altre parti, le spese possono essere compensate. Le spese sono altresì compensate nel rapporto tra Commissario *ad acta* (INPS) e tutte le parti in causa.

Tutti i contributi unificati versati per il giudizio di ottemperanza da PFE sono ripetibili a carico degli R.T.I. rappresentati da Consoli e Dussman, su cui gravano in solido.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli, principale e incidentali come in epigrafe proposti, dispone quanto segue:

- a. accoglie l'appello principale;
- b. rigetta gli appelli incidentali;
- c. per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge tutti i reclami, integrati da motivi aggiunti, proposti in primo grado;
- d. condanna gli R.T.I. rappresentati da Consoli e Dussman, in solido, alle spese del doppio grado di giudizio, in favore di PFE e della Stazione appaltante, nella misura (per effetto di compensazione al 50%) di euro 20.000 per ciascuna delle parti vittoriose, oltre accessori di legge;
- e. compensa le spese di lite per tutte le altre parti in causa;

- f. PFE potrà ripetere i contributi unificati versati per il giudizio di ottemperanza in doppio grado a carico degli R.T.I. rappresentati da Consoli e Dussman, su cui gravano in solido.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente Giovanni Tulumello, Consigliere Antonio Massimo Marra, Consigliere Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore