

Pubblicato il 06/08/2026

N. 06416/2026REG.PROV.COLL.  
N. 04012/2026 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4012 del 2026, proposto da

██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ in qualità di  
Mandataria Rti con ██████████ ██████████, in persona del legale rappresentante  
*pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano  
Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Cagliari - Appalti e Contratti (Centrale di Committenza),  
Provveditorato Economato, non costituito in giudizio;

Comune di Cagliari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Simonetta Garbati, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

██████████ ██████████ ██████████, in persona del legale rappresentante *pro*  
*tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Dario Frazzetta, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 606/2026.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di [REDACTED] Società Cooperativa e del Comune di Cagliari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2026 il Cons. Roberto Michele Palmieri. Si dà atto che l'avvocato Massimiliano Brugnoletti, l'avvocato Dario Frazzetta e l'avvocato Simonetta Garbati hanno depositato, per le rispettive parti in causa, istanze di passaggio in decisione senza discussione.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (di seguito: la società) – in qualità di seconda classificata nella procedura di gara indetta dal Comune di Cagliari per l'affidamento del servizio di custodia, pulizia e servizi aggiuntivi da svolgersi presso gli impianti sportivi e le piscine comunali in gestione diretta – ha impugnato il provvedimento con il quale è stata disposta l'aggiudicazione della procedura in favore della '[REDACTED] Società cooperativa'.

A sostegno del ricorso, essa ha dedotto la sussistenza di plurime disposizioni di legge, nonché l'eccesso di potere da parte dell'Amministrazione.

Ha chiesto pertanto l'annullamento dell'atto impugnato, con vittoria delle spese di lite.

Costituitisi in giudizio, il Comune di Cagliari e la controinteressata [REDACTED] [REDACTED] Società cooperativa" hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

Espletata verifica, il TAR Sardegna ha respinto il ricorso con sentenza n. 606/26.

Avverso tale statuizione giudiziale la società ha interposto appello, affidato ai seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) *Error in iudicando*. Violazione degli artt. 11, 41, comma 13 e 110, commi 4 e 5, lett. d), d. lgs. n. 36/2023. Violazione dell'art. 57 d.lgs. n. 36/2023. Violazione degli artt. 18 e 73 del CCNL Multiservizi 8 giugno 2021. Violazione dell'art. 36 Cost. Eccesso di potere; 2) *Error in iudicando*. Violazione dell'art. 110 d.lgs. n. 36/2023. Carenza di istruttoria. Violazione degli artt. 32, 36 e 97 Cost; 3) in via subordinata: error in iudicando; violazione degli artt. 108 comma 9 e 110 d. lgs. n. 36/23; violazione degli artt. 32, 36 e 97 Cost; eccesso di potere; 4) in via ulteriormente subordinata: violazione dell'art. 110 d. lgs. n. 36/23; violazione dell'art. 97 Cost; eccesso di potere.

Ha chiesto pertanto, in accoglimento dell'appello, e in riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento dell'atto impugnato, instando altresì per il risarcimento dei danni, in forma specifica, mediante aggiudicazione della gara, ovvero, in difetto, per equivalente monetario. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitisi in giudizio, il Comune di Cagliari e la controinteressata "●●● Società cooperativa" hanno chiesto il rigetto dell'appello, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 16.7.2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. L'appello è infondato.

3. Con il primo motivo di gravame, l'appellante lamenta che, dopo la corretta distinzione tra il concetto di "minimi salariali" (c.d. trattamento retributivo minimo) e quello di "costo orario medio del lavoro", il TAR sarebbe pervenuto "*a una conclusione errata, anche in ragione di una "verificazione" che non ha affrontato il nodo centrale: il "minimo salariale". La sentenza gravata, infatti, conclude ritenendo che vi fosse*

*stato solo uno scostamento del “costo del lavoro”, che non rendeva l’offerta incongrua: aliud pro alio” (atto di appello, p. 8).*

In particolare, l’appellante lamenta sia che non si fosse tenuto conto degli aumenti precedenti al rinnovo di cui al CCNL del 2025, sottoscritto dopo la presentazione delle offerte del gennaio precedente, e sia che anche gli aumenti di cui al CCNL del 2025 non fossero un evento imprevedibile, e dovessero comunque essere tenuti in conto dall’aggiudicataria in sede di presentazione dell’offerta.

Le censure sono infondate.

4. Premette anzitutto il Collegio che, come correttamente evidenziato dal giudice di prime cure, il trattamento retributivo minimo ha carattere originario, in quanto viene desunto direttamente dal pertinente contratto collettivo nazionale e non abbisogna, per la sua enucleazione, di alcuna operazione di carattere statistico-elaborativo, mentre il concetto di “costo medio orario del lavoro” è il frutto dell’attività di elaborazione del Ministero, che lo desume dall’analisi e dall’aggregazione di dati molteplici e inerenti a svariati istituti contrattuali.

Pertanto, l’operatore economico, soltanto con riferimento al costo medio della manodopera indicato nelle tabelle ministeriali, che non assume valore di parametro assoluto e inderogabile, può evidenziare una particolare organizzazione imprenditoriale idonea a dimostrare la sostenibilità degli scostamenti. Non può, pertanto, desumersi dal mero disallineamento tra costo della manodopera indicato nell’offerta e costo medio del lavoro rappresentato nelle tabelle ministeriali, la violazione dei minimi salariali.

5. Tanto premesso, il giudice di prime cure ha disposto verifica, il cui esito è il seguente: *“In merito alla congruità e idoneità del costo della manodopera a garantire i diritti retributivi dei dipendenti, la risposta è positiva in ragione del moderato scostamento del costo orario già evidenziato.*

*Altrettanto può dirsi in ordine al rispetto dei minimi salariali, in considerazione dell'applicazione del CCNL sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative.*

*Non sono emerse evidenze tali da far risultare l'offerta dell'operatore controinteressato manifestamente incongrua rispetto alle previsioni di gara”.*

6. In particolare, per quel che attiene al trattamento retributivo antecedente al CCNL del 2025, il verificatore ha motivatamente rappresentato la sussistenza di scostamenti minimi tra l'offerta e le tabelle ministeriali, tali per cui non vi è stata comunque un'offerta in perdita.

Per quel che attiene al trattamento di cui al CCNL del 2025, trattasi di vicende che, al momento della presentazione delle offerte, assumevano carattere meramente eventuale e ipotetico, per cui le stesse non possono essere assunte a base di verifica dell'offerta, fermo restando che i nuovi livelli retributivi sono applicabili alla futura esecuzione del contratto.

Di contro, le argomentazioni di parte appellante (cfr. atto di appello, pp. 8-24) sono frutto di considerazioni di tipo squisitamente soggettivo, e sono rimaste smentite dall'esito della verifica, i cui risultati possono senz'altro essere convalidati anche nella presente sede giudiziale, in quanto frutto di presupposti del tutto in linea con le coordinate normative e con i CCNL rilevanti nel caso di specie, e in quanto prive di errori metodologici e/o di calcolo.

Ne consegue il rigetto delle relative censure.

7. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante rappresenta che gli aumenti retributivi porterebbero l'offerta dell'aggiudicataria “matematicamente in perdita” (atto di appello, p. 25).

Il motivo è infondato, e va rigettato, avendo la verifica – all'esito di un percorso accertativo che questo Collegio condivide – rideterminato il costo orario in € 15,53, con uno scostamento moderato, che esclude la sussistenza dell'offerta in perdita.

In particolare, il costo orario reale effettivamente sostenuto dalla società controinteressata per i propri dipendenti (assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e per i quali non trova applicazione l'obbligo contributivo aggiuntivo pari all'1,4%, previsto dall'art. 2, comma 28, della Legge n. 92/2012, applicabile esclusivamente ai rapporti di lavoro a tempo determinato) è risultato conforme ai limiti retributivi previsti per il personale operaio con specifico riferimento al II livello di inquadramento, come stabilito dalle tabelle ministeriali vigenti per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, disinfestazione e servizi integrati/multiservizi con decorrenza luglio 2024.

Le contrarie argomentazioni di parte appellante riposano invece su valutazioni meramente soggettive, e vanno pertanto disattese.

8. Con il terzo motivo di gravame, articolato in via subordinata, l'appellante lamenta il difetto di istruttoria della stazione appaltante, la quale avrebbe dovuto attivare il procedimento di verifica di anomalia, e non fermarsi a valutare le giustificazioni fornite dall'odierna deducente.

Con il quarto motivo di gravame, proposto in via ulteriormente subordinata, l'appellante ha dedotto il difetto di istruttoria, *“atteso che il Comune ha “accettato” giustificazioni nelle quali si dichiarava di sostenere un minor costo del lavoro rispetto a quello esposto nelle tabelle ministeriali in ragione di “benefici” solo asseriti e non dimostrati”* (atto di appello, p. 34).

Le censure sono tutte infondate.

9. Tenuto conto dell'esito della disposta verifica, l'offerta dell'aggiudicataria deve ritenersi congrua in punto di valutazione del costo del lavoro. Per tali ragioni, non andava attivato alcun procedimento di verifica dell'anomalia, non essendo la predetta offerta in alcun modo anomala.

Ne consegue che la scelta della stazione appaltante di non attivare il relativo sub-procedimento deve ritenersi scevra dai lamentati profili di

erroneità/irrazionalità, e per tali ragioni sfugge al relativo sindacato giurisprudenziale.

10. Ciò chiarito, rileva altresì il Collegio che in sede di giustifiche preventive l'aggiudicataria ha indicato i benefici di cui essa gode. In particolare, per quel che attiene al mancato adeguamento dell'offerta agli aumenti contrattuali di cui al CCNL 2025, valgono le considerazioni prima espresse in punto di non computabilità di tali voci di costo, in quanto non prevedibili.

11. Per quel che attiene al mancato computo dei costi della formazione, come correttamente rilevato dal giudice di prime cure, l'aggiudicataria ha illustrato che tale costo è in parte computato nel costo orario medio della manodopera e che l'adesione ai Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua, istituiti con la Legge n. 388/2000, le permette di organizzare e gestire la formazione con significativi risparmi economici.

La correttezza di tali argomentazioni non è stata revocata in dubbio dall'appellante, se non con considerazioni di tipo esclusivamente soggettivo, che come tali non possono che essere disattese, in quanto attinte dall'errore metodologico consistente nel sommare integralmente ore retribuite, costo dei formatori e materiali, come se fossero tutti costi ulteriori non coperti da alcuna voce tabellare o da alcun canale di finanziamento.

12. Per quel che attiene agli oneri di sicurezza aziendale l'appellante presuppone che tutte le unità debbano essere sottoposte a visita medica più di una volta nel periodo di appalto. Tale presupposto è frutto di valutazioni di tipo squisitamente soggettivo, non essendo stato in alcun modo dimostrato, e per tali ragioni non può essere assunto a fondamento di un ipotetico errore di valutazione della stazione appaltante.

13. Per quel che attiene alle ulteriori voci dell'offerta tecnica, l'appellante deduce che il costo della manodopera ammonterebbe a € 592.517,20, superiore all'offerta di euro 592.390,54 per € 126,66. Nondimeno, trattasi

di scostamento del tutto minimo, che non giustifica alcun approfondimento particolare, e men che meno sanzioni di tipo espulsivo. Il tutto senza sottacere che, come sopra esposto, il calcolo dell'appellante non coincide con quello del verificatore, che ha rideterminato il costo medio orario 2024 in € 15,53, e non in € 15,55. Applicando tale valore al monte ore indicato dall'appellante, il risultato non coincide con la perdita matematica prospettata dall'appellante.

14. Per quel che attiene poi agli sgravi contributivi, e in particolare l'aliquota INPS, il verificatore ha ricostruito il tasso ordinario dichiarato dall'aggiudicataria, e ha proceduto al ricalcolo delle aliquote applicabili.

15. Quanto al premio INAIL, il verificatore ha dato atto che non sono emersi elementi contrari a quanto dichiarato dall'aggiudicataria, che ha esposto un tasso dell'1,52%, collegato alla riduzione del tasso medio per prevenzione di cui all'art. 23 del Decreto Interministeriale 27 febbraio 2019, in presenza di regolarità contributiva e assicurativa, interventi migliorativi in materia di sicurezza e certificazione ISO 45001.

16. Per quel che attiene all'IRAP, l'aggiudicataria ha esposto di usufruire del regime di deducibilità del costo del personale a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 11 del d. lgs. n. 446/1997.

17. Infine, non sono emersi scostamenti per quel che attiene al TFR.

18. In sostanza, le pregiustifiche esposte dall'aggiudicataria sono state convalidate in sede di verifica, nel mentre le contrarie argomentazioni di parte appellante riposano sugli errori metodologici prima esposti, ovvero su considerazioni di tipo squisitamente soggettivo, che non evidenziano alcuno degli indici – erroneità/illogicità/irrazionalità – che soli consentono il sindacato giurisdizionale sulle scelte discrezionali amministrative.

Ne consegue il rigetto delle relative censure.

19. Conclusivamente, l'appello è infondato.

Ne consegue il suo rigetto.



20. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al rimborso delle spese di lite sostenute dal Comune di Cagliari e dalla controinteressata, che si liquidano, per ciascuno di essi, in € 3.000 per onorario, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Luciana Barreca, Presidente FF

Elena Quadri, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Roberto Michele Palmieri**

**IL PRESIDENTE**

**Giuseppina Luciana Barreca**

**IL SEGRETARIO**