Pubblicato il 23/10/2026

N. 07740 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 04655/2026 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4655 del 2026, proposto dal Consorzio Nazionale Servizi - CNS Soc. Coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 8500696441, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Castagnoli e Andrea Bozzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

dell'Azienda Sociosanitaria Ligure 5, non costituita in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda) n. 439/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Liguria;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2026, il Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. Nel 2020 l'allora Azienda Ligure Sanitaria della Regione Liguria, successivamente confluita nella Stazione Unica Appaltante Regionale, indiceva una procedura aperta, suddivisa in cinque lotti, per l'affidamento, per trentasei mesi e con facoltà di proroga per ulteriori dodici mesi, del servizio di accompagnamento e trasporto dei pazienti ricoverati presso le strutture ospedaliere delle aziende sanitarie liguri e dell'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera.
L'art. 5 del capitolato prevedeva che l'importo contrattuale netto di aggiudicazione potesse essere rivalutato annualmente dopo il secondo anno di durata del contratto, su richiesta dell'appaltatore e all'esito di apposita istruttoria, sulla base delle variazioni, registrate nei dodici mesi precedenti, dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (c.d. indice FOI). Il disciplinare di gara precisava, inoltre, che il costo della manodopera era stato stimato dalla stazione appaltante in misura pari al 90 per cento del valore complessivo dell'appalto.

2. Il Lotto 4, concernente il servizio presso l'ASL 5, veniva aggiudicato al CNS - Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop. con decreto del 13 luglio 2022, per un canone complessivo di euro 4.643.411,23 e un corrispettivo annuale di euro 1.160.852,81. La relativa convenzione veniva stipulata l'8 agosto 2022 e richiamava, quanto alla revisione dei prezzi, sia la disciplina contenuta nel capitolato sia l'art. 106 del d.lgs. n. 50 del 2016. La medesima convenzione obbligava l'aggiudicatario ad applicare ai dipendenti impiegati nell'esecuzione del servizio le condizioni normative e retributive previste dai contratti collettivi applicabili alla data della stipulazione, nonché quelle risultanti dalle successive modificazioni e integrazioni.

L'ASL 5 aderiva alla convenzione mediante ordinativo di fornitura dell'8 aprile 2024, con decorrenza del servizio dal 1° marzo 2024 e scadenza originariamente fissata all'8 agosto 2025. Con decreto n. 4888 del 1° luglio 2025, la Regione Liguria esercitava la facoltà di proroga della convenzione per dodici mesi, sino all'8 agosto 2026, mantenendo ferme le condizioni contrattuali stabilite dal decreto di aggiudicazione.

3. Nel periodo intercorso tra la presentazione dell'offerta e l'esecuzione del contratto intervenivano due rinnovi del CCNL Multiservizi. Il primo, sottoscritto il 9 luglio 2021, successivamente alla presentazione delle offerte, prevedeva, secondo quanto rappresentato dal Consorzio, un incremento del costo medio per lavoratore pari a euro 120,00. Il secondo, sottoscritto il 13 giugno 2025 durante l'esecuzione dell'appalto, disponeva un ulteriore aumento dei minimi retributivi pari, a regime, a euro 215,00 lordi, con una prima tranche di euro 50,00 decorrente dal 1° luglio 2025.

Con istanza del 31 luglio 2025 il CNS, nel dichiararsi disponibile a proseguire il servizio nel periodo di proroga, chiedeva la rinegoziazione del corrispettivo e l'avvio di un'istruttoria finalizzata al riconoscimento dei maggiori oneri derivanti dall'incremento del costo della manodopera. Il Consorzio sosteneva che i due rinnovi contrattuali, intervenuti dopo la formulazione dell'offerta, avessero determinato un aumento straordinario e imprevedibile dei costi, tale da compromettere l'equilibrio

economico dell'appalto e da rendere non sostenibile la prosecuzione del servizio alle condizioni originarie.

Con successiva nota del 3 ottobre 2025 il Consorzio integrava la documentazione relativa all'incremento del costo del lavoro e chiedeva, in ogni caso, l'applicazione della clausola revisionale prevista dall'art. 5 del capitolato. In particolare, esponeva che il costo orario medio della manodopera, quantificato al momento dell'offerta in euro 15,65, era aumentato nel luglio 2025 a euro 18,00 ed era destinato a raggiungere euro 18,36 entro la scadenza del rapporto. Rappresentava altresì che il costo annuo della manodopera, originariamente stimato in euro 1.063.136,38, era divenuto pari a euro 1.176.550,93 e che l'incidenza del personale superava il 90 per cento del valore dell'appalto.

4. Con decreto n. 8719 del 1° dicembre 2025 la Regione riconosceva una revisione del prezzo nella misura dell'1,4 per cento, con decorrenza dal mese di dicembre 2025 e sino alla scadenza della convenzione, elevando il canone annuale da euro 1.160.852,80 a euro 1.177.104,74. Non venivano, invece, riconosciuti gli ulteriori maggiori oneri allegati dal Consorzio in relazione ai rinnovi del CCNL. La Regione, a seguito delle contestazioni del CNS, confermava la propria determinazione con nota dell'8 gennaio 2026, osservando che l'art. 5 del capitolato contemplava esclusivamente l'adeguamento parametrato all'indice ISTAT-FOI e non prevedeva ulteriori variazioni collegate all'applicazione di un nuovo contratto collettivo.

5. Il CNS proponeva ricorso dinanzi al TAR per la Liguria, impugnando il decreto n. 8719 del 2025. Con il primo motivo deduceva, in sintesi, la violazione dell'art. 106 del d.lgs. n. 50 del 2016, dei principi di buon andamento e di conservazione dell'equilibrio contrattuale, nonché il difetto di istruttoria e di motivazione, sostenendo che la Regione non avesse considerato l'eccezionale aumento del costo del lavoro determinato dai rinnovi del CCNL. In via subordinata, impugnava l'art. 5 del capitolato, assumendone l'inidoneità a garantire un'effettiva revisione del

corrispettivo, poiché l'indice FOI non rifletterebbe l'andamento del costo della manodopera, pur rappresentando quest'ultimo la componente largamente prevalente del costo del servizio.

6. Con sentenza n. 439 del 2026, il TAR respingeva il primo motivo e dichiarava inammissibile il secondo.

Il giudice di primo grado riteneva decisiva la circostanza che gli atti di gara non contemplassero una revisione del prezzo specificamente collegata alle variazioni del costo del lavoro conseguenti ai rinnovi contrattuali. Osservava che i rinnovi dei contratti collettivi, in quanto periodici, dovevano considerarsi prevedibili e non eccezionali e che, pertanto, gli incrementi del costo della manodopera eccedenti l'indice FOI rientravano nella normale alea contrattuale. Aggiungeva che tale alea era stata consapevolmente assunta dal CNS mediante l'accettazione delle disposizioni che lo obbligavano ad applicare ai propri dipendenti anche le condizioni economiche derivanti dalle successive modificazioni e integrazioni del contratto collettivo. Escludeva, inoltre, l'applicabilità dell'art. 9 del d.lgs. n. 36 del 2023, sul principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, ritenendolo privo di efficacia retroattiva.

Quanto al motivo subordinato rivolto contro l'art. 5 del capitolato, il Tribunale ne dichiarava l'inammissibilità per acquiescenza, avendo il Consorzio accettato e sottoscritto la disciplina di gara senza riserve. Rilevava, altresì, che il successivo superamento della clausola revisionale avrebbe alterato, a gara conclusa, le condizioni concorrenziali e la parità di trattamento tra gli operatori economici, i quali avevano formulato le rispettive offerte sul comune presupposto dell'assenza di una revisione specificamente riferita agli aumenti del costo del lavoro.

7. Avverso tale sentenza il CNS ha proposto appello.

7.1 Con il primo motivo l'appellante deduce l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto che l'assenza, negli atti di gara, di una clausola revisionale

specificamente riferita al costo del lavoro impedisse il riconoscimento dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi del CCNL.

Secondo il CNS, l'indice ISTAT indicato dalla clausola di revisione rappresenterebbe soltanto il limite ordinario dell'adeguamento del corrispettivo, superabile quando l'appaltatore dimostri che uno o più fattori produttivi abbiano subito, per circostanze eccezionali, aumenti tali da alterare sensibilmente l'equilibrio del rapporto. La sentenza avrebbe quindi erroneamente attribuito valore dirimente al silenzio della disciplina di gara, senza esaminare la documentazione mediante la quale il Consorzio assumeva di avere dimostrato l'eccezionale aumento dei costi effettivamente sostenuti.

L'appellante precisa che l'eccezionalità allegata non riguarderebbe l'astratta possibilità del rinnovo periodico del contratto collettivo, bensì la misura concreta degli incrementi retributivi stabiliti dai rinnovi del 2021 e del 2025. Il Tribunale avrebbe, pertanto, confuso la prevedibilità dell'evento costituito dal rinnovo del CCNL con la prevedibilità del suo impatto economico. Quest'ultimo, secondo la prospettazione del Consorzio, non avrebbe potuto essere ragionevolmente calcolato nel dicembre 2020, anche in considerazione della successiva pandemia e della crisi economica internazionale.

Il CNS richiama, a tale riguardo, il divario tra il costo orario considerato al momento dell'offerta e quello sostenuto nel 2025 (in particolare il costo orario medio della manodopera, determinato in euro 15,65 sulla base del CCNL Multiservizi del luglio 2013 vigente al momento della presentazione dell'offerta, sarebbe salito nel luglio 2025 a euro 18,00), nonché il passaggio del costo annuo della manodopera da euro 1.063.136,38 a euro 1.176.550,93. Sostiene che, trattandosi di un servizio nel quale il personale incide per oltre il 90 per cento sul valore complessivo, tale incremento avrebbe assorbito il margine economico della commessa e condotto il contratto in perdita. Il Tribunale avrebbe omesso di esaminare tali dati e di verificare se l'aumento,

ancorché derivante da un evento periodico, avesse assunto nel caso concreto carattere straordinario ed esorbitante rispetto alla normale alea imprenditoriale.

La sentenza sarebbe inoltre erronea nella parte in cui ha desunto, dall'obbligo del Consorzio di applicare le condizioni retributive derivanti dai successivi rinnovi del CCNL, l'assunzione integrale del relativo rischio economico. Ad avviso dell'appellante, l'obbligo di garantire ai lavoratori il trattamento economico previsto dal contratto collettivo avrebbe natura legale e inderogabile e non implicherebbe la rinuncia a ottenere il riequilibrio del rapporto quando gli aumenti superino quanto ragionevolmente prevedibile. L'alea assunta dall'appaltatore potrebbe comprendere soltanto gli incrementi ordinari e calcolabili, non anche quelli straordinari, idonei a compromettere la sostenibilità dell'appalto.

L'appellante censura altresì la mancata applicazione dell'art. 106, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016. La convenzione, pur escludendo in via generale ulteriori compensi e aumenti, faceva espressamente salvo quanto previsto da tale disposizione. La Regione avrebbe quindi dovuto verificare se i rinnovi del CCNL, per la loro inderogabilità e per la rilevanza degli interessi tutelati, potessero integrare una sopravvenienza idonea a consentire la modifica del contratto senza una nuova procedura di affidamento. L'Amministrazione si sarebbe invece limitata a osservare che il capitolato non contemplava variazioni ulteriori rispetto all'indice FOI, senza svolgere un'effettiva istruttoria sulla natura e sull'entità degli incrementi denunciati.

Sotto tale profilo, il CNS ribadisce le censure di difetto di istruttoria e di motivazione formulate in primo grado. La Regione non avrebbe esaminato i prospetti relativi al costo del personale, né avrebbe valutato l'incidenza degli aumenti sulla tenuta complessiva del rapporto. La motivazione del provvedimento amministrativo, limitata al richiamo dell'art. 5 del capitolato, non sarebbe stata integrabile in giudizio mediante l'affermazione secondo cui i rinnovi contrattuali costituirebbero eventi ordinari e prevedibili.

L'appellante contesta, infine, il rilievo con cui il Tribunale ha escluso l'applicabilità del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale sancito dall'art. 9 del d.lgs. n. 36 del 2023. Pur riconoscendo che il nuovo codice dei contratti pubblici non sarebbe direttamente applicabile *ratione temporis*, il CNS sostiene che la disposizione avrebbe codificato un principio generale già immanente nell'ordinamento. Quel principio avrebbe dovuto orientare anche l'interpretazione dell'art. 106 del d.lgs. n. 50 del 2016 e delle clausole della convenzione, imponendo alle parti di cooperare per il ripristino dell'equilibrio alterato da sopravvenienze straordinarie e imprevedibili.

In accoglimento del primo motivo, il Consorzio chiede l'annullamento del provvedimento impugnato e la condanna della Regione al pagamento di euro 453.658,18, oltre interessi e rivalutazione monetaria, a titolo di maggiori oneri della manodopera sopportati per effetto dei rinnovi del CCNL. In via subordinata, chiede che l'Amministrazione sia condannata a rinnovare l'istruttoria e a rideterminarsi sulla domanda di riequilibrio contrattuale.

7.2 Con il secondo motivo, proposto subordinatamente al rigetto del primo, il CNS censura la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione dell'art. 5 del capitolato. L'appellante sostiene che la partecipazione alla gara e la sottoscrizione della convenzione non potessero essere qualificate come acquiescenza alla clausola revisionale. Le clausole che regolano la revisione dei prezzi, non essendo immediatamente escludenti, diventerebbero concretamente lesive soltanto nella fase esecutiva, quando l'Amministrazione ne faccia applicazione e respinga la richiesta di un adeguamento ulteriore. La stessa sentenza impugnata avrebbe riconosciuto che la clausola non doveva essere immediatamente contestata, salvo poi giungere, in modo asseritamente contraddittorio, alla declaratoria di inammissibilità per acquiescenza.

Secondo il CNS, l'intenzione di prestare acquiescenza dovrebbe risultare da una manifestazione chiara e univoca, incompatibile con la volontà di contestare l'atto, e non potrebbe essere desunta dalla sola partecipazione alla procedura o dalla

sottoscrizione del contratto. Poiché la lesione si sarebbe concretizzata soltanto con il decreto n. 8719 del 2025, il motivo proposto contro la clausola avrebbe dovuto essere esaminato nel merito.

L'appellante contesta anche l'affermazione secondo cui l'accoglimento della censura determinerebbe un'alterazione retroattiva della *par condicio*. La domanda non mirerebbe a modificare le originarie condizioni competitive in favore del solo aggiudicatario, ma a ottenere tutela rispetto a circostanze sopravvenute, eccezionali e non calcolabili al momento della gara. Il riconoscimento dei maggiori costi sarebbe subordinato alla dimostrazione concreta dello squilibrio subito e, pertanto, non inciderebbe sulle condizioni in base alle quali gli operatori avevano formulato le offerte.

Nel merito, il CNS deduce l'illegittimità dell'art. 5 del capitolato per difetto di istruttoria, irragionevolezza e sviamento. L'indice FOI, in quanto costruito sulla variazione dei prezzi di un paniere di beni e servizi destinati al consumo delle famiglie, non sarebbe rappresentativo dell'andamento del costo della manodopera. Il suo impiego sarebbe, pertanto, inadeguato in relazione a un servizio nel quale il personale incide per circa il 90 per cento sul valore dell'appalto.

A giudizio dell'appellante, la stazione appaltante, essendo consapevole della particolare struttura dei costi del servizio, avrebbe dovuto predisporre un meccanismo revisionale collegato alle variazioni delle componenti effettivamente rilevanti, prima fra tutte quella relativa al personale. L'utilizzazione del solo indice FOI avrebbe reso la clausola inidonea a perseguire la funzione propria della revisione dei prezzi, consistente nella conservazione dell'equilibrio economico delle prestazioni e nella prevenzione del rischio che l'incremento dei costi comprometta la qualità o la regolare esecuzione del servizio.

8. Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo il rigetto dell'appello.

9. All'esito dell'udienza pubblica del 15 ottobre 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato.

Quanto al primo motivo, l'art. 5 del capitolato disciplinava in modo inequivoco il meccanismo di revisione del corrispettivo, parametrandolo esclusivamente alle variazioni dell'indice ISTAT-FOI e senza attribuire autonoma rilevanza agli incrementi del costo della manodopera derivanti dai rinnovi del contratto collettivo di settore.

Né la pretesa dell'appellante può trovare fondamento nelle disposizioni di legge invocate. L'art. 106, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016 consente, infatti, la modifica del contratto in corso di esecuzione soltanto quando la necessità della variazione sia determinata da «*circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore*». L'art. 9 del d.lgs. n. 36 del 2023, d'altra parte, oltre a non essere applicabile *ratione temporis* al rapporto in esame, subordina la rinegoziazione al sopravvenire di «*circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto*».

Tali presupposti non ricorrono nel caso di specie. Il rinnovo periodico del contratto collettivo nazionale e il conseguente adeguamento dei livelli retributivi costituiscono evenienze fisiologiche e normalmente prevedibili, delle quali l'operatore economico è tenuto a considerare l'incidenza nella formulazione dell'offerta e nella valutazione della convenienza del rapporto; a presentare carattere patologico è, semmai, il protratto mancato rinnovo del contratto collettivo dopo la sua scadenza.

Né l'asserita eccezionalità può essere desunta dalla misura dell'incremento rappresentato dal Consorzio. Secondo le stesse allegazioni dell'appellante, infatti, il costo orario medio della manodopera sarebbe passato da euro 15,65 a euro 18,00 nell'arco temporale compreso tra il 2013 e il 2025, registrando così un aumento complessivo di circa il 15 per cento in dodici anni. Un incremento di tale entità, maturato in un periodo così esteso, non può essere qualificato come straordinario, imprevedibile o estraneo all'ordinaria dinamica del costo del lavoro, ma rientra nella normale alea economica assunta dall'appaltatore. Correttamente, pertanto, la Regione ha escluso che i rinnovi del CCNL potessero giustificare una revisione ulteriore rispetto a quella prevista dall'art. 5 del capitolato e parametrata alle variazioni dell'indice ISTAT-FOI, non essendo stata dimostrata alcuna sopravvenienza dotata dei caratteri di eccezionalità e imprevedibilità.

3. Anche il secondo motivo di appello deve essere respinto, sebbene la motivazione della sentenza impugnata debba essere parzialmente corretta.

L'originaria censura avverso l'art. 5 del capitolato avrebbe dovuto, infatti, essere dichiarata inammissibile non già per acquiescenza, bensì per tardività. Con tale censura il Consorzio sostiene, in sostanza, che il meccanismo di revisione, in quanto parametrato esclusivamente all'indice ISTAT-FOI, sarebbe strutturalmente inadeguato a fronteggiare l'alea propria dello specifico contratto, caratterizzato dalla preponderante incidenza del costo della manodopera, e non consentirebbe pertanto di preservarne l'equilibrio economico nel corso dell'esecuzione.

Così prospettato, tuttavia, il vizio non è divenuto attuale soltanto con il provvedimento mediante il quale l'Amministrazione ha applicato la clausola, ma era immediatamente percepibile sin dalla pubblicazione della legge di gara, poiché riguardava la stessa configurazione del meccanismo revisionale e la sua asserita inidoneità a rappresentare l'andamento dei costi rilevanti ai fini dell'esecuzione del servizio.

D’altra parte, proprio sulla base di tale disciplina tutti gli operatori economici hanno formulato le rispettive offerte e valutato la convenienza della partecipazione alla procedura. Ne consegue che, se, come sostiene l’appellante, la clausola non consentiva di apprezzare adeguatamente il rischio connesso alle variazioni del costo del lavoro e impediva così di calibrare consapevolmente e in modo economicamente sostenibile l’offerta, essa avrebbe dovuto essere impugnata immediatamente, nel termine decorrente dalla pubblicazione del bando.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, l’onere d’immediata impugnazione si estende alle disposizioni della *lex specialis* abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo della convenienza tecnica ed economica della partecipazione, nonché alle condizioni negoziali che rendano il rapporto eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4).

Non è quindi consentito all’operatore partecipare alla procedura, formulare l’offerta sulla base delle condizioni economiche predeterminate dalla stazione appaltante e contestare soltanto nella fase esecutiva una clausola il cui carattere asseritamente inadeguato era conoscibile sin dall’origine e incideva, secondo la stessa prospettazione del ricorrente, sulla possibilità di determinare la convenienza economica dell’affidamento. Pertanto, poiché l’art. 5 del capitolato non è stato impugnato entro il termine decadenziale decorrente dalla pubblicazione del bando, la relativa censura non poteva essere esaminata nel merito, essendo tardiva; il secondo motivo di appello deve conseguentemente essere respinto, con parziale correzione, nei termini indicati, della motivazione della sentenza di primo grado.

4. Per le ragioni esposte l’appello deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite in favore della Regione Liguria. Dette spese si liquidano in euro 6.000 (seimila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Pescatore, Presidente F/F

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Prossomariti

IL PRESIDENTE
Giovanni Pescatore

IL SEGRETARIO