

Pubblicato il 30/12/2024

N. 23738/2024 REG.PROV.COLL.
N. 09732/2024 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9732 del 2024, proposto da Wm Magenta S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Mascolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sabrina Barra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Campagnano di Roma, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Taglioni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa adozione delle opportune misure cautelari

- degli atti e dei provvedimenti relativi alla procedura di gara indetta dalla Stazione Unica Appaltante della Città Metropolitana di Roma Capitale, per

conto del Comune di Campagnano di Roma, per l'affidamento dei servizi di “raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti urbani, servizi di igiene urbana e servizi accessori sul territorio comunale” (CIG: B2BDA5A8E8), pubblicata sulla G.U.U.E. in data 9.8.2024, con specifico riferimento ai seguenti atti:

- a) Bando di gara (doc. 1);
- b) Disciplinare di gara (doc. 2);
- c) Capitolato di gara (doc. 3);
- d) Piano industriale (doc. 4);
- della determina a contrarre reg. gen. n. 1044 del 25.7.2024 (doc. 5);
- per quanto occorrer possa, la Delibera di Giunta n. 224 del 21.12.2023 (doc. 6);
- di tutti gli atti prodromici e consequenziali, anche non conosciuti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Roma Capitale e di Comune di Campagnano di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2024 la dott.ssa Annamaria Gigli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato e depositato il 25/09/2024 la ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, relativi alla procedura di gara indetta dalla Stazione Unica Appaltante della Città Metropolitana di Roma Capitale, per conto del Comune di Campagnano di Roma, per l'affidamento dei servizi di “raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti urbani, servizi di igiene urbana e servizi accessori sul territorio comunale”.

A sostegno dell'azione ha dedotto il seguente motivo di ricorso: “violazione

dei principi ordinamentali di buon andamento ed imparzialità (artt. 23 e 97 cost.) violazione e/o falsa applicazione di legge (artt. 41, comma 13 e 14, e art. 110, comma 4, d.lgs. n. 36/2023) eccesso di potere per incompetenza, istruttoria assente, contraddittorietà infra-procedimentale, travisamento in fatto e diritto”.

2. Città metropolitana di Roma Capitale si è costituita in giudizio in data 27/09/2024; il Comune di Campagnano di Roma in data 4/10/2024. Entrambe le parti resistenti hanno chiesto di respingere ogni pretesa della ricorrente, come da rispettivi atti, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per non avere la ricorrente partecipato alla gara impugnata con il presente giudizio.

3. Alla udienza pubblica del 18 dicembre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. La ricorrente ha chiesto l'annullamento degli atti di gara affidandosi ad un unico motivo di ricorso, relativo alla presunta violazione dell'art. 41, comma 13 e 14, del d.lgs. n. 36 del 2023 (Codice dei **contratti pubblici**), che disciplinano, dettagliatamente, i criteri di calcolo del costo della manodopera. Tali disposizioni dispongono, tra l'altro, che nei **contratti** di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13 (comma 14); per i **contratti** relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali; in mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al

contratto collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in considerazione (comma 13).

5. In particolare, nel caso di specie la stazione appaltante ha quantificato il costo complessivo della manodopera da adibire all'esecuzione della commessa nell'importo di euro 736.972,84/anno, sulla scorta dei conteggi riportati nel Piano industriale (v. doc. 4 fascicolo ricorrente). Secondo la ricorrente, il predetto costo del personale sarebbe, tuttavia, inferiore di euro 88.385,55/anno rispetto a quello effettivo, che si ottiene applicando, alle risorse previste per l'espletamento del servizio, le vigenti Tabelle ministeriali settoriali e il CCNL di riferimento (v. doc. 10 *ivi*).

6. In via preliminare, si evidenzia che sebbene l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata da entrambe le parti resistenti, presenti profili di rilevanza, considerato che la ricorrente non ha partecipato alla gara, bensì si è limitata ad impugnarne gli atti, sostenendo l'assoluta insostenibilità economica della base d'asta proposta, pur a fronte della partecipazione di ben 13 operatori economici alla stessa procedura, e considerato il valore significativo dell'appalto rispetto al presunto costo ridotto della manodopera di euro 88.385,55/anno, il ricorso è, in ogni caso, infondato nel merito.

7. Dapprima, si deve considerare che la giurisprudenza amministrativa, laddove ha formulato un giudizio di incongruità e illogicità della *lex specialis in parte qua*, in relazione alla individuazione di una base d'asta "già in partenza" al di sotto dei trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti da fonti autorizzate dalla legge, ha valorizzato un disallineamento "evidente e significativo" tra il valore, assunto a base d'asta, e i livelli retributivi orari indicati nelle tabelle ministeriali (cfr. CGARS, Sez. giurisdizionale, 13 dicembre 2019, n. 1058).

7.1 Si è, d'altronde, precisato che una base d'asta che si fondi su un costo della manodopera più basso rispetto a quello che emerge dalle Tabelle

ministeriali non è di per sé causa di illegittimità della legge di gara; lo diventa allorquando vi deroga in termini macroscopici, quando non garantisce ragionevolmente la possibilità di presentare offerte congrue, e quando viola il trattamento normativo e retributivo previsto dalla contrattazione collettiva nei confronti del lavoratore; occorre, quindi, stabilire se vi sia uno scostamento tra il costo del lavoro considerato nella base d'asta e quello risultante dalle Tabelle ministeriali nonché chiarire se l'eventuale differenziale rilevato sia idoneo o meno a inficiare la validità del bando, secondo i criteri sopra enunciati (cfr. TAR Lombardia – Milano, Sez. IV, 24 giugno 2021, n. 1546).

7.2 Ancora, la più recente giurisprudenza in materia, richiamati i predetti principi, ha valorizzato come significativo lo scostamento oscillante, a seconda dei livelli contrattuali del personale, tra un minimo del 34% ed un massimo del 48% (v. TAR Sicilia – Catania, Sez. IV, 16/12/2024, n. 4116).

8. Ebbene, nel caso in esame parte ricorrente non ha cura di indicare quale sarebbe la percentuale di riduzione, con riferimento ai livelli contrattuali del personale, che sarebbe stata illegittimamente disposta dalla stazione appaltante. Tale dato può tuttavia essere ricavato dai calcoli proposti nello stesso ricorso, secondo cui lo scostamento sarebbe:

- per 5 risorse inquadrature al livello 3A da 29,86 €/ora a 28,45 €/ora, e quindi con una riduzione percentuale del - 4,72 %;
- per 2 risorse inquadrature al livello 4B da 28,68 €/ora a 28,45 €/ora con una variazione del - 0,80% ;
- per la risorsa inquadrata al livello 4A da 31,56 €/ora a 28,45 €/ora con una riduzione del -9,85%;
- per la risorsa inquadrata al livello 1A da 23,36 €/ora a 20,93 €/ora con una differenza del -10,40%.

8.1 Si tratta, come evidente, di un disallineamento che, anche ove fosse dimostrato dalla ricorrente, oscillerebbe tra valori ben inferiori a quelli

ritenuti significativi al fine di inficiare la validità dell'intera procedura di gara.

9. In ogni caso, i precedenti giurisprudenziali sopra richiamati non sono conferenti con la fattispecie in esame.

9.1 La società, a ben vedere, non si duole della violazione dei costi della manodopera quanto piuttosto dello stesso sistema organizzativo proposto dalla stazione appaltante per lo svolgimento del servizio. La ricorrente, infatti, nell'applicare le tabelle ministeriali indicate in atti, prende in considerazione i costi della forza lavoro del personale ad oggi impiegato alle dipendenze dell'attuale appaltatore, evidenziando che gli stessi non sarebbero stati correttamente indicati nel bando di gara (v. ricorso).

9.2 La stazione appaltante, di contro, ha calcolato il costo della manodopera prendendo in considerazione il livello medio in riferimento al personale necessario a svolgere le mansioni descritte nel Piano Industriale (v. doc. 4 p. 141 e 119 e ss). In particolare, la stima dei costi della manodopera è stata effettuata, sempre alla luce delle stesse tabelle ministeriali, facendo riferimento al costo medio in relazione ad una organizzazione d'impresa "prototipo", nel rispetto dei livelli contrattuali funzionali alle mansioni da svolgere.

10. Ebbene, la stazione appaltante ha applicato le Tabelle Ministeriali, a cui fa riferimento il comma 13 dell'art. 41 del vigente Codice dei **contratti pubblici**, ma ad un modello "prototipo" di organizzazione del servizio, configurato nel bando di gara. Lo stesso risulta, quindi, espressione discrezionale delle scelte organizzative e/o gestionali della stazione appaltante, nonché conforme ai parametri di logicità e coerenza, alla luce dei dati indicati nel piano industriale, delle modalità di raccolta dei rifiuti e dei livelli professionali degli operatori interessati (v. doc. 4 cit.).

11. Alla luce delle predette argomentazioni il ricorso deve, pertanto, essere integralmente respinto.

12. Le spese di lite sono liquidate come in dispositivo secondo il criterio della soccombenza nel giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite che liquida in complessivi euro 1.000,00, oltre accessori di legge, a favore di ciascuna delle due parti resistenti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Referendario

Annamaria Gigli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Annamaria Gigli

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO