

Pubblicato il 30/07/2025

N. 15081/2025 REG.PROV.COLL.

N. 03257/2025 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 Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3257 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Copernico Società Consortile per Azioni, in proprio e in Qualità di Mandataria del Costituendo Rti, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B245764840, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Giustiniani, Antonello Frasca, Alessandro Paccione, con domicilio eletto presso lo studio Marco Giustiniani (Pavia E Ansaldo) in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

contro

Atac S.p.A. Azienda per la Mobilita', in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Petulla', Carla Fina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Team Service Società Consortile A R.L., Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud S.N.A.M. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentati e difesi dagli avvocati Avilio Presutti, Marco Laudani, con domicilio eletto presso lo studio Avilio Presutti in Roma, piazza San Salvatore in Lauro 10;
per l'annullamento, previa adozione di ogni opportuna misura cautelare, richiesto con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti depositato il 14.03.2025:

(i) della deliberazione del CdA n. 1 del 22 gennaio 2025, avente ad oggetto “Procedura aperta per il servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto al servizio del comparto metro, da svolgersi presso i siti di ATAC S.p.A. - Esito della gara”, con la quale è stato aggiudicato il Lotto 2 della predetta gara al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante) (doc. 1);

(ii) della “Comunicazione esito gara” – “Procedura Aperta, ai sensi degli artt. 71, 141, 149 e 153 del D.Lgs. 36/2023, per il servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto al servizio del comparto metro, da svolgersi presso i siti di ATAC S.p.A., la manutenzione ordinaria e a guasto degli impianti di lavaggio presso i depositi Metro, nonché le attività di minuta manutenzione, esperita con il sistema dell’e-procurement” Lotto 2 CIG B245764840, prot. n. 15574 del 27 gennaio 2025, di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità (doc. 2);

(iii) di tutti i verbali e le comunicazioni, ivi inclusi tutti i verbali della commissione giudicatrice e del seggio di gara e della proposta di aggiudicazione (doc. 3 e 4);

(iv) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti;

nonché per la dichiarazione di inefficacia del contratto d’appalto medio tempore stipulato, nonché per la condanna al risarcimento del danno.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Team Service Società Consortile A R.L. e di Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud S.N.A.M. S.r.l. e di Atac S.p.A. Azienda per la Mobilita';

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2025 la dott.ssa Francesca Mariani 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 il ricorso introduttivo del giudizio, la ricorrente ha impugnato l'esito della gara in epigrafe, indetta da ATAC per l'affidamento del servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto del comparto metro, Lotto 2, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (80 punti offerta tecnica, 20 punti offerta economica); l'importo a base di gara è di 11.770.378,24 euro, stimato, ai sensi dell'art. 41, comma 14, del D.Lgs. n. 36/2023, in applicazione del costo orario del CCNL del personale esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi – Codice CNELE k511– Tabelle Luglio 2023 (con clausola di riassorbimento del personale del gestore uscente e presentazione in gara del progetto di riassorbimento).

2. Da quanto esposto e versato in atti, risulta che:

- alla gara hanno partecipato 8 concorrenti, le cui offerte sono state valutate dalla Commissione in 19 sedute;

- con l'offerta tecnica i concorrenti hanno presentato una Relazione tecnica sui servizi offerti per gli elementi da valutare con metodo discrezionale, una scheda SKT per gli elementi da valutare con il metodo on/off o predefinito e una dichiarazione per gli elementi da valutare con formula matematica, fermo restando che nel Capitolato Speciale erano indicate le tipologie delle operazioni da eseguire per

ciascun Lotto, le modalità di organizzazione del servizio e le prescrizioni sui macchinari e sui prodotti (oltre che sul personale) e che da Disciplinare l'offerta tecnica doveva *“rispettare, pena l'esclusione dalla procedura di gara, le caratteristiche minime stabilite nei documenti di gara, nel rispetto del principio di equivalenza;”*

- in particolare, per la valutazione la Commissione ha utilizzato, come da Disciplinare e Capitolato Speciale: punteggio predefinito e on/off per i criteri A1, A2, A3, A4 (certificazioni), B2 (avvio esecuzione), D1, D2, D3 (trasporto macchinari e allontanamento animali/insetti), F (manager di Lotto); formula matematica di cui all'art. 1.4.2 del Capitolato Speciale per il criterio B1 (esperienza specifica), nonché metodo del confronto a coppie per i criteri B3 (politiche del personale), C1, C2, C3 (manuale operativo sulle pulizie);

- l'offerta economica doveva comprendere la percentuale di ribasso da applicare sull'importo a base di gara, la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro e la stima dei costi della manodopera, con la precisazione (art. 17 Disciplinare) che *“Ai sensi dell'art. 41 comma 14 del Codice i costi della manodopera indicati al punto 3 del presente Disciplinare non sono ribassabili. Resta la possibilità per l'Operatore Economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.”*;

- nella graduatoria formata all'esito della valutazione delle offerte tecniche ed economiche il costituendo RTI tra le società odierne controinteressate è risultato primo, mentre il costituendo RTI tra la ricorrente e Clean Service S.r.l. si è posizionato secondo;

- in vista dell'aggiudicazione, la S.A. – preso atto che nell'offerta *“il valore del costo della manodopera (...) è inferiore rispetto a quello indicato dalla Stazione Appaltante nei documenti di gara”* (cfr. verbale n. 20) – ha avviato una verifica ai sensi dell'art. 100, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023 e dell'art. 23 del Disciplinare, chiedendo all'RTI controinteressato *“chiarimenti relativi alle motivazioni che hanno consentito (...) di*

formulare l'offerta presentata e dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, ex art. 41 comma 14 D.lgs. 36/2023”;

- a seguito dell'esame delle giustificazioni rese dal RTI con nota del 14.01.2025, la gara è stata aggiudicata al medesimo con la deliberazione qui impugnata.

3. Avverso l'aggiudicazione la ricorrente, con il ricorso introduttivo, ha lamentato:

- *I. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI AGGIUDICAZIONE PER ERRONEA VALUTAZIONE DELL'OFFERTA DEL RTI TEAM SERVICE (Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost, degli artt. 17, 107 e 108 del d.lgs. n. 36/2023, del par. 18 del Disciplinare di gara, doc. 5 e par. 1.4.2 del Capitolato; eccesso di potere per difetto di istruttoria, disparità di trattamento, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta).* Sotto questo profilo, la ricorrente ha contestato il punteggio conseguito dalla aggiudicataria per la offerta tecnica in relazione ai sub-criteri di valutazione B1, B3 ed F.

- *II. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI AGGIUDICAZIONE PER MANCATO ESCLUSIONE DEL RTI TEAM SERVICE PER VIOLAZIONE DEI TRATTAMENTI SALARIALI MINIMI E/O OFFERTA ANOMALA (Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli artt. 11, 41 e 110 del d.lgs. 36/2023; degli artt. 3 e 17 del Disciplinare di gara; Violazione del CCNL Multiservizi; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta).* Al riguardo la ricorrente – pur riservandosi una più puntuale specificazione a seguito del compiuto esame della documentazione, ricevuta soltanto il 14.02.2025 – ha censurato la mancata esclusione diretta dell'aggiudicatario, che avrebbe offerto un ribasso di circa 3 milioni di euro rispetto all'importo posto a base di gara, illegittimamente incidendo sui costi della manodopera.

4. Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 14.03.2025, a seguito della ostensione degli atti, la ricorrente ha formulato i seguenti, ulteriori, motivi di censura:

- I. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI AGGIUDICAZIONE PER LA MANCATA ESCLUSIONE DEL RTI TEAM SERVICE PER INADEMPIMENTO RISPETTO ALLE CARATTERISTICHE MINIME STABILITE NEI DOCUMENTI DI GARA (*Violazione e/ o falsa applicazione dell'art. 97 Cost, degli artt. 17, 107 e 108 del d.lgs. n. 36/2023, del par. 16 del Disciplinare di gara, dei Capitoli 2 e 5 del Capitolato Speciale, nonché degli Allegati 3.1.4 e 13; eccesso di potere per difetto di istruttoria, disparità di trattamento, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta*). Sotto questi profili la ricorrente ha denunciato che l'aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso perché la sua offerta tecnica non avrebbe rispettato le caratteristiche minime stabilite dai documenti di gara e, comunque, avrebbe ottenuto un punteggio non dovuto.

- II. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI AGGIUDICAZIONE PER ERRONEA VALUTAZIONE DELL'OFFERTA DEL RTI TEAM SERVICE (*Violazione e/ o falsa applicazione dell'art. 97 Cost, degli artt. 17, 107 e 108 del d.lgs. n. 36/2023, del par. 18 del Disciplinare di gara, e par. 1.4.2 del Capitolato; eccesso di potere per difetto di istruttoria, disparità di trattamento, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta*). Sotto altri profili, la ricorrente ha denunciato che il RTI controinteressato avrebbe ottenuto valutazioni palesemente illogiche e irrazionali in relazione al proposto contenuto del Manuale operativo, con specifico riferimento ai Processi di Pulizie per Stazioni – Uffici e Depositi – Treni, avendo in pratica sottostimato gli impegni per alcune sottovoci ovvero ha denunciato che non vi sarebbero corrispondenze tra le relazioni e le schede prodotte (per le ore di lavorazione, per il quantitativo di macchinari utilizzati, fermi quelli non forniti).

- III. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI AGGIUDICAZIONE PER MANCATA ESCLUSIONE DEL RTI TEAM SERVICE PER VIOLAZIONE DEI TRATTAMENTI SALARIALI MINIMI E/O OFFERTA ANOMALA (*Violazione e/ o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli artt. 11, 41*

e 110 del d.lgs. 36/2023; degli artt. 3 e 17 del Disciplinare di gara; *Violazione del CCNL Multiservizi; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta*). Il provvedimento di aggiudicazione sarebbe stato adottato in difetto totale di istruttoria, perché l'offerta dell'aggiudicatario avrebbe sottostimato i costi del lavoro in assenza di idonei giustificativi (per esempio calcolando un tasso di assenteismo inferiore a quello delle tabelle ministeriali ovvero sottostimando le ore lavorative), superando di gran lunga l'utile indicato e rendendo dunque l'offerta insostenibile.

- *IV. ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI AGGIUDICAZIONE PER VIOLAZIONE DELLA CLAUSOLA SOCIALE (Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli art. 11, 41 e 110 del d.lgs. 36/2023; degli artt. 3 e 17 del Disciplinare di gara; Violazione del CCNL Multiservizi; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta)*. L'aggiudicatario avrebbe altresì violato la clausola sociale che si è impegnato a rispettare, in sostanza prevedendo un maggior numero di ore di servizi a misura che potrebbero non essere mai erogati.

- La ricorrente ha dunque chiesto di subentrare nel contratto e ha formulato istanza di verifica per l'accertamento sui trattamenti salariali minimi.

5. ATAC e le società controinteressate si sono costituite in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso. Atac ha altresì eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse immediato e diretto, in sostanza perché l'annullamento dell'aggiudicazione (peraltro richiesto modificando la prospettazione delle questioni, ciò da cui deriverebbe un altro profilo di inammissibilità) non condurrebbe, anche tenuto conto del metodo del confronto a coppie utilizzato per la valutazione di alcuni criteri, all'aggiudicazione della gara alla ricorrente (il cui punteggio è inferiore di oltre 5 punti rispetto a quello del RTI controinteressato).

La società Team Service ha invece eccepito l'inammissibilità delle censure sui servizi pregressi, sui corsi di formazione e sulle specificazioni dei macchinari perché la ricorrente sarebbe incorsa nelle stesse omissioni nella propria offerta; sul punto la controinteressata ha dunque richiamato il principio “*nemo potest venire contra factum proprium*”, che imporrebbe coerenza nei comportamenti difensivi.

6. Con ordinanza n. 1860/2025, rimasta inappellata, è stata respinta l'istanza cautelare, in ragione della carenza di *periculum in mora*.

7. In vista della discussione nel merito del ricorso, le parti hanno insistito nelle difese svolte e, alla pubblica udienza del 15.07.2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. In via preliminare devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate come in atti da ATAC.

Invero, in primo luogo le contestazioni sulle modalità di calcolo delle prestazioni dovute e dei costi della manodopera sono chiare sin dal ricorso introduttivo, sebbene siano state più puntualmente delineate e calcolate, ciò che è logicamente ammissibile, in esito alla ostensione degli atti intervenuta soltanto dopo la notificazione del ricorso (la ricorrente ha invero presentato un coevo ricorso *ex art. 36*, comma 4, del D.lgs. n. 36/2023, contraddistinto dal n.r.g. 1909/2025, definito con sentenza n. 6088/2025, che ha dato atto della cessazione della materia del contendere).

Il Collegio, inoltre, ritiene sussistente l'interesse ad agire, in quanto la ricorrente ha conseguito la seconda posizione in graduatoria ed ha formulato, tra gli altri, motivi diretti alla esclusione del costituendo RTI aggiudicatario, fermo restando, peraltro, che non tutti i punteggi oggetto di contestazione sono stati attribuiti con il metodo del confronto a coppie, poiché taluni sono stati attribuiti con formula matematica ovvero secondo un criterio on/off.

Pertanto, il RTI ricorrente ha sollevato vizi che, se accolti, porterebbero all'esclusione diretta dell'RTI aggiudicatario (per inadempimento rispetto alle caratteristiche minime stabilite nei documenti di gara o per violazione dei trattamenti

salariali minimi), ovvero al ribaltamento della graduatoria dei punteggi (anche attraverso la rivalutazione delle offerte), ovvero ancora alla riedizione della verifica dell'anomalia; di talché, è evidente la sussistenza di un interesse attuale e concreto a sostegno dell'impugnativa.

Valga, inoltre, precisare sin da ora che il Collegio non ritiene di condividere le prospettazioni (che tali sono rimaste) delle società controinteressate in merito a pretese mancanze (in tesi identiche a quelle qui contestate) che caratterizzerebbero anche l'offerta della ricorrente, posto che è stata omessa la necessaria, analitica indicazione delle carenze che avrebbero afflitto l'offerta della ricorrente, la cui sussistenza sarebbe stato onere provare ad opera delle parti che la hanno eccepita.

9. Fermo quanto sopra, nel merito il ricorso è soltanto parzialmente fondato, ritenendo il Collegio di condividere – nei termini e con le conseguenze che diranno – le censure sul difetto di istruttoria e di motivazione in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, che la ricorrente ha complessivamente formulato con il secondo motivo di ricorso principale e con il secondo e terzo motivi aggiunti; le restanti doglianze, per contro, sono inammissibili/improcedibili ovvero infondate.

10. In particolare:

10.1. - E' improcedibile per carenza di interesse (perché dopo la notificazione del ricorso il punteggio è stato in concreto già corretto, come da verbale n. 22 della Commissione) la doglianza *sub* primo motivo del ricorso principale) sul criterio B1 nell'ambito della valutazione sulla esperienza aziendale, relativo, nello specifico, alla *“Esperienza in base a durata (anni) e consistenza (numero depositi/ rimesse con annesse officine gestite); numero mezzi gestiti di contratti per la pulizia di mezzi e impianti dedicati al trasporto di persone”*, da valorizzare con fino ad un massimo di 3 punti con la formula matematica indicata alla pag. 14 del Capitolato Speciale, con cui la ricorrente ha contestato che ATAC avrebbe attribuito il punteggio sul presupposto errato che l'esperienza indicata riguardasse n. 9 impianti (invece di n. 3);

10.2. - E' innanzitutto inammissibile, e comunque non persuade, per la sua assoluta genericità, l'ulteriore doglianza, ancora formulata sotto il primo motivo del ricorso principale, con cui la ricorrente ha censurato la valutazione ottenuta dall'aggiudicatario per il criterio B3, relativo alle Politiche del Personale, per cui era tra l'altro previsto un punteggio per *“il numero e la tipologia dei corsi di formazione somministrati negli ultimi tre anni al proprio personale, oltre quelli previsti dagli obblighi di legge, per assicurare la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e l'accrescimento delle competenze”*, per aver in tesi la Commissione attribuito il punteggio considerando anche le ore di formazione obbligatoria, oltre che quelle non pertinenti con l'oggetto dell'appalto e pertanto non valutabili, così determinando, altresì, disparità di trattamento nella valutazione.

Sul punto, infatti, si rileva che la ricorrente non ha fornito alcun elemento per dimostrare che le (pretese) ore di formazione obbligatoria, ovvero relative a corsi (in tesi) non pertinenti, siano state effettivamente considerate ai fini della attribuzione del punteggio per l'aggiudicatario, tenuto conto che la Commissione (esercitando peraltro la propria discrezionalità tecnica, come espressamente previsto dal Disciplinare) ha effettuato la valutazione di cui trattasi (con il metodo del confronto a coppie, sulla base delle relazioni presentate dai concorrenti) complessivamente per il criterio B3, che riguardava sia le modalità di gestione delle assenze che i corsi di formazione effettuati negli ultimi tre anni (cfr. verbali nn. 3, 4 e 16). Si può poi aggiungere, in via dirimente, che, alla luce di quanto si preciserà in seguito in ordine alla infondatezza delle ulteriori censure relative ai punteggi, l'eventuale accoglimento di questa doglianza non muterebbe l'esito della gara, dal che discende un ulteriore profilo di carenza di interesse a sostenerla in giudizio.

10.3. - Palesemente infondata è poi la doglianza (sempre sotto il primo motivo del ricorso principale) relativa alla attribuzione di un punteggio all'aggiudicatario per il criterio F), secondo il metodo on/off, per la previsione della figura del Manager di

Lotto (“*uno per ogni Lotto*”), posto che la figura è stata prevista per ciascun Lotto, esattamente come da Disciplinare, non essendovi – e non essendo stata neanche dedotta – alcuna ragione, né interpretativa della *lex specialis*, né tecnica, per escludere che il ruolo possa essere svolto dalla stessa persona fisica per entrambi i Lotti (come indicato dall’aggiudicatario). Vero è che l’offerta della aggiudicataria non qualifica tale figura con il nominativo di “*manager di lotto*”, ma ciò non toglie che, alla luce delle mansioni demandategli, si tratti di persona adibita proprio alle attività di tale manager.

10.4. – E’ infondata la doglianza, formulata con il primo motivo aggiunto, con cui la ricorrente ha denunciato che l’aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso perché non avrebbe offerto, né con le Relazioni, né nelle schede, le dotazioni minime del parco macchinari indicate nell’allegato 13 del Capitolato (difetterebbero Macchina Sabbiatrice, Ekomille con protezione, Sacchi di sabbia anti allagamento, Generatore di corrente a batterie).

In via assorbente, basti osservare che, in linea di principio, i requisiti tecnico-professionali dell’appalto vengono richiesti al fine di valutare l’affidabilità del concorrente, con riguardo alle analoghe prestazioni rese in precedenza. Nonostante sia pacifico che rientri nella discrezionalità della stazione appaltante elevare taluni fattori di tale natura a requisiti di partecipazione, in quanto componenti essenziali dell’offerta tecnica, resta il fatto che tale scelta (legittima nei limiti del principio di ragionevolezza e proporzionalità) deve emergere con nettezza da clausole non ambigue della *lex specialis*, in assenza delle quali non si potrà che risolvere ogni dubbio nel senso che il requisito tecnico sia stato richiesto ai soli fini dell’esecuzione del contratto. Ciò è tanto più vero in presenza di appalti ad alta intensità di mano d’opera, per i quali è quest’ultima, in linea di principio, a costituire il cuore dell’offerta, piuttosto che l’impiego di macchinari di carattere standardizzato, e dei quali usualmente i concorrenti operanti nel settore sono in possesso (basti pensare

ai sacchi di sabbia o ai generatori di batteria). Nel caso di specie, i documenti di gara non recano alcuna clausola nel senso indicato, ed, anzi, fanno supporre il contrario. Invero, la dotazione minima indicata dall'Allegato 13 del Capitolato Speciale ha natura di requisito di esecuzione contrattuale, pertanto l'eventuale mancanza (peraltro specificamente contestata) rileva in un momento successivo rispetto alla presentazione dell'offerta tecnica; in quest'ultima, invece, dovevano essere valorizzati i macchinari aggiuntivi (cfr. Capitolato Speciale, Capitolo 5: "*Il parco macchinari utilizzato dall'affidatario corrisponderà alla dotazione minimale richiesta da ATAC presente nell'Allegato 13, oltre a quelli offerti in fase di offerta tecnica ed indicati nelle schede SKM*").

Quanto all'omessa stima nell'offerta del costo dei macchinari, denunciato con l'ultimo motivo aggiunto, è assorbente rilevare, nel senso della infondatezza, che non vi è alcuna prova a supporto dei calcoli svolti dalla ricorrente e intesi a quantificare tali costi, sul presupposto (indimostrato) che la aggiudicataria ne fosse priva.

10.5. – E' palesemente infondata la censura (formulata sotto il secondo motivo aggiunto) tesa a contestare il punteggio ottenuto per il criterio D1, per l'impiego di saliscendi elettrico per il trasporto di macchinari, le cui caratteristiche non sarebbero state descritte: il Capitolato Speciale, infatti, stabiliva chiaramente che "*Le schede di dettaglio di tali sistemi dovranno essere prodotte all'avvio dell'appalto (...)*".

10.6. – Parimenti infondata è la doglianza formulata sotto il quarto motivo aggiunto di ricorso sulla pretesa violazione della clausola sociale, per aver la ricorrente allocato alcune lavorazioni sotto i servizi a misura; infatti, fermo restando che le ore di cui trattasi sono state correttamente allocate (essendo destinate alla – eventuale – rimozione graffiti), è noto che per giurisprudenza consolidata deve consentirsi un'applicazione elastica, e non rigida, della clausola sociale, per contemperare l'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto con la

libertà d'impresa e con la facoltà, in essa insita, di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva, al fine di realizzare economie di costi da valorizzare a fini competitivi nella procedura di affidamento dell'appalto (tra le tante, Consiglio di Stato sez. V, 12.11.2024, n.9036; sez. III , 10.03.2025, n. 1978; sez. V, 18.04.2025, n. 3418);

10.7. - Sono infine in parte infondate, in parte inammissibili, in quanto impingono nella discrezionalità tecnica della Commissione senza evidenziare macroscopiche illogicità/inattendibilità, a fronte delle peculiari modalità lavorative oggetto della gara con l'utilizzo di moderni macchinari, le ulteriori doglianze formulate (complessivamente sotto il secondo motivo aggiunto) sul punteggio conseguito dall'aggiudicatario con specifico riferimento ai Processi di Pulizie per Stazioni – Uffici e Depositi – Treni, che è stato attribuito con il metodo del confronto a coppie, fermo quanto illustrato dall'aggiudicatario in merito all'accorpamento delle ore per le attività PMT2; cfr. memoria del RTI controinteressato del 22.03.2025.

Su quest'ultimo punto, il Collegio dà atto che, come riconosciuto dalle stesse parti resistenti, vi è stata un'indicazione delle ore destinate alle attività PMT2 inferiore a quella richiesta dalla legge di gara, perché le ore conteggiate e offerte per tale attività sarebbero state indicate sotto altra voce, ciò che sarebbe accaduto per un mero "errore materiale". Non vi è dubbio che debba essere escluso dalla gara il concorrente che non offre il numero minimo di ore lavorative indicate dalla stazione appaltante, poiché l'offerta non è in tali casi conforme a quanto richiesto. Nel caso di specie, tuttavia, l'aggiudicatario ha offerto un numero complessivo di ore di lavoro ritenuto in sé congruo, con la conseguenza di poter impiegare parte di esse per soddisfare integralmente il numero specifico richiesto per le sole lavorazioni PMT2. Sotto tale profilo, rientra nella discrezionalità della stazione appaltante valutare se l'offerta, quanto alle ore lavorate, sia complessivamente congrua una volta postulata tale operazione, fermo restando che, in sede di esecuzione, la mancata prestazione

delle ore richieste per le lavorazioni PMT2 costituirà grave inadempimento da parte dell'impresa e permetterà la risoluzione del contratto. L'infondatezza della censura si estende all'ulteriore doglianza svolta con i motivi aggiunti, circa l'omessa considerazione del costo di tali ore nell'offerta, atteso che esse vanno ricavate nell'insieme delle ore offerte complessivamente e computate.

Ciò detto, bisogna anche precisare che le pretese carenze denunciate con il motivo di ricorso non trovano puntuale supporto nella descrizione delle attività recata dalle schede tecniche.

Rileva, allora, quanto in materia la giurisprudenza ha ripetutamente affermato, ossia che *“l'ampia discrezionalità sottesa a tali manifestazioni di giudizio dei commissari, che (...) esprimono una valutazione, necessariamente soggettiva e opinabile, circa le diverse soluzioni tecniche offerte; in altre parole la metodologia in questione non mira ad una ponderazione atomistica di ogni singola offerta rispetto a standard ideali, ma tende ad una graduazione comparativa delle varie proposte dei concorrenti mediante l'attribuzione di coefficienti numerici nell'ambito di ripetuti “confronti a due”, di conseguenza il sindacato giurisdizionale incontra forti limitazioni, non potendo il giudice impingere in valutazioni di merito “ex lege” spettanti all'Amministrazione, salva la ricorrenza di un uso palesemente distorto, logicamente incongruo, macroscopicamente irrazionale del metodo in parola, che è, però, preciso onere dell'interessato allegare e dimostrare, evidenziando non già la mera (e fisiologica) non divisibilità del giudizio comparativo, bensì la sua radicale ed intrinseca inattendibilità tecnica o la sua palese insostenibilità logica [nella specie non dimostrate]”* (cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. III, 07.07.2022, n. 5641; T.A.R., Venezia, sez. III, 26.04.2023, n. 559; T.A.R., Trieste, sez. I, 27.06.2024, n. 222).

11. Fermo quanto sopra, come già chiarito il Collegio ritiene invece fondati i motivi di ricorso con cui è stato denunciato il vizio di istruttoria e di motivazione rispetto alla verifica di congruità svolta dalla S.A. sull'offerta dell'aggiudicatario.

Con tali motivi, la società ricorrente, in estrema sintesi, contestando, nello specifico, quanto al costo della mano d'opera legato all'offerta, che essa non avrebbe incluso

(né, comunque, evidenziato) nel costo della mano d'opera i servizi in orario notturno, festivo e notturno festivo ed avrebbe, altresì, sottostimato l'incidenza delle assenze sul costo del lavoro, ha dedotto che il RTI controinteressato sarebbe pervenuto ad una sottostima del costo del lavoro per circa 415 mila euro (oltre i costi delle prestazioni ritenute mancanti, per altri circa 670 mila euro), riuscendo dunque ad offrire un ribasso del 17,5% per cento derogando ai minimi salariali di cui alle tabelle ministeriali di riferimento, in violazione dell'art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 36/2023.

Di conseguenza, la ricorrente ha innanzitutto dedotto che l'aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso, per violazione dei minimi salariali; in ogni caso, essa ha comunque contestato l'azione amministrativa per non aver svolto un'adeguata istruttoria in punto di verifica della congruità dell'offerta, sotto il profilo della serietà e sostenibilità della stessa e del rispetto dei minimi salariali, tenuto conto delle effettive ore lavorative necessarie per l'espletamento del servizio.

Sul punto sia Atac che le società controinteressate si sono limitate a richiamare le giustificazioni rese dal RTI con nota del 14.01.2025.

In particolare, ATAC, richiamando anche la Relazione sulle politiche del personale depositata dal concorrente per la valutazione del criterio B3, ha evidenziato come il RTI abbia chiarito che *“l'organizzazione della gestione del personale interno abbia portato all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse, con l'introduzione di sistemi innovativi anche supportati da strumenti quali app, abbattendo i costi di gestione della turnazione e dell'assenteismo, malattia infortunio maternità di cui si deve dare carico il datore di lavoro, il tutto secondo quanto riportato dalla tabella ministeriale. Il raggruppamento riferisce che il dato inserito è stato ricavato dai dati storici aziendali”* (cfr. memoria ATAC del 21.03.2025, pag. 3).

A sua volta, l'aggiudicatario – premesso che *“le rese orarie contestate da Copernico riguardano la preistoria e non un moderno ed efficiente servizio di pulizia dove l'essere umano si avvale di macchinari”* (cfr. memoria del 22.03.2025, pag. 4) – ha anche ricordato la

giurisprudenza per cui le tabelle ministeriali possono essere derogate essendo un mero parametro di riferimento, spiegando che “*il ribasso che viene contestato è pienamente giustificato dal computo di un numero di assenze minore rispetto al dato statistico e orizzontale contenuto nelle tabelle ministeriali (82 assenze/ lavoratore/ anno contro le 136)*” (memoria del 28.06.2025, pag. 4), mentre per il resto i servizi ritenuti mancanti sarebbero, invece, stati offerti.

Il Tribunale osserva, anzitutto, che la censura è ammissibile, poiché la ricorrente non si è limitata a denunciare genericamente lo scostamento del costo del lavoro stimato dall'aggiudicatario rispetto alle tabelle ministeriali, ma ha prodotto una specifica stima che ha quantificato le differenze in termini significativamente apprezzabili, e ha altresì sostenuto che, pur dando per buone le giustificazioni offerte in sede di verifica dell'anomalia, in ogni caso tale scostamento non avrebbe trovato adeguata spiegazione: sul punto, è mancata una altrettanto specifica contro-deduzione ad opera delle parti resistenti.

Fa eccezione la censura concernente l'inosservanza degli inderogabili minimi salariali, che è viceversa generica, poiché non supportata dal computo di quale è, sulla base del contratto collettivo applicabile, il minimo trattamento salariale, e dal raffronto tra esso e il costo viceversa stimato.

Resta perciò da delibare la doglianza concernente la stima del costo del lavoro in misura sensibilmente inferiore a quanto risultante dalle tabelle ministeriali.

Il Collegio rileva che la peculiarità della vicenda consiste nel fatto che la giustificazione sottoposta all'attenzione del seggio di gara, e da quest'ultimo recepita *per relationem* (ciò che la giurisprudenza maggioritaria ritiene consentito), pone in dubbio la attendibilità stessa delle tabelle, poiché esse, in via sistematica (e, dunque, non soltanto rispetto al caso di specie), nel tenere in conto le ore non lavorate che conducono ad un incremento del costo del lavoro, fallirebbero nello

stimare che una larga percentuale di esse è a carico degli istituti previdenziali, e non dell'impresa.

Ora, in termini generali, una tale argomentazione, qualora non sia calata nello specifico contesto aziendale, non può essere accolta, in ragione del fatto che le tabelle contengono una stima delle ore non lavorate certamente non inderogabile, ma esente in sé da un tale vizio ontologico (sul punto, CDS n. 5712 del 2025, che respinge il ricorso proposto contro il giudizio di anomalia di un'offerta, giustificata dall'offerente proprio con riferimento alla costante inattendibilità delle tabelle per il profilo che qui rileva).

Del resto, in altro, recente contenzioso (noto all'odierna ricorrente, che ne era parte, seppure in veste di aggiudicataria controinteressata), il Tribunale ha rigettato censura analoga alla presente, ma solo per il fatto che, in quel caso, la giustificazione recava più puntuali riferimenti alle ore effettivamente non lavorate presso l'aggiudicataria. Nel caso di specie, la controinteressata, nelle proprie giustificazioni, non ha viceversa ancorato la presunta inattendibilità delle tabelle alla sua propria realtà aziendale, vale a dire, nel caso di specie, a quanto statisticamente verificatosi negli anni pregressi quanto al tasso di assenteismo, al fine di poterne trarre indicazioni attendibili per l'appalto di causa.

Come è ovvio, la mera affermazione che i dati aziendali confortano l'assunto è del tutto apodittica, ed impedisce una doverosa verifica in concreto, che non si esaurisca in un atto di fiducia da parte della stazione di gara.

Il Tribunale rammenta che il nuovo codice degli appalti (art. 108, comma 9, d.lgs. n. 36 del 2023) ha inteso attribuire ulteriore enfasi all'onere dell'operatore economico di indicare, a pena di esclusione, il costo della mano d'opera, trattandosi di salvaguardare non soltanto la serietà dell'offerta, ma anche la normativa posta a tutela del lavoro, ivi inclusa quella dedicata alla prevenzione di forme di lavoro in nero, alle quali gli appalti ad alta intensità di mano d'opera sono talvolta soggetti.

Per derogare alle tabelle ministeriali, perciò, il concorrente è tenuto a spiegare dettagliatamente quali siano le specificità del proprio processo organizzativo che permetta la riduzione del costo del lavoro.

Per riferirsi al caso di specie, anziché limitarsi ad una generica contestazione della validità in sé delle tabelle, sarebbe stato onere della controinteressata, se del caso con l'ausilio di un consulente del lavoro: a) allegare i dati statistici che, per il passato, supportano la tesi che le ore non lavorate permettano all'azienda di contenere il costo, scaricandolo in parte sugli enti pubblici; b) allegare prospetti che, sulla base di tali dati, stimino il costo complessivo (comprensivo delle maggiorazioni per il lavoro notturno e festivo, richiesto dall'appalto), indicando il costo di ciascuna ora per ciascun livello di lavoratori.

Nulla di ciò è stato fatto, sicché la stazione appaltante, accontentandosi di una giustificazione del tutto inadeguata, è incorsa in difetto di istruttoria, mancando al proprio dovere di verificare l'attendibilità di quanto asserito con un supplemento istruttorio.

Per riassumere, il Collegio rammenta che senza dubbio, come d'altro canto è pacifico fra le parti, le tabelle ministeriali non assumono valore di parametro assoluto e inderogabile, ma svolgono una funzione meramente indicativa, anche sul tasso di assenteismo, in quanto l'impresa concorrente può evidenziare una particolare organizzazione imprenditoriale idonea a dimostrare la sostenibilità degli scostamenti in relazione a valutazioni statistiche e analisi aziendali.

Tuttavia, in materia, la giurisprudenza è granitica nell'onerare l'offerente che da esse si discosta della puntuale dimostrazione delle ragioni aziendali che lo consentono (ciò che, d'altro canto, è stato chiesto anche dalla S.A., avviando la verifica, affinché il concorrente potesse “*dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, ex art. 41 comma 14 D.lgs. 36/2023*”).

Invero, secondo i consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza, sebbene le tabelle ministeriali sul costo del lavoro costituiscano *“un semplice parametro di valutazione della congruità dell’offerta, sì che l’eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle non legittima un giudizio di anomalia o di incongruità”* (Cons. di Stato, sez. V, 21.06.2021, n. 4753; 22.03.2021, n. 2437) e sebbene occorra *“perché possa dubitarsi della congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, alla luce di una valutazione globale e sintetica, di suo espressione di un potere tecnico-discrezionale insindacabile, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità od irragionevolezza non renda palese l’inattendibilità complessiva dell’offerta”*, è stato posto d’altra parte in risalto che *“Lo scostamento dai valori tabellari, specie se consistente [...] richiede [...] una giustificazione puntuale e rigorosa”* (Cons. Stato, sez. V, 3.05.2021, n. 3478; sez. VI, 28.09.2021, n. 6533). Sicché *“eventuali scostamenti nella stima delle ore medie di assenza dai dati di cui alle tabelle ministeriali [come avvenuto nella specie] possono essere sì correlate a valutazioni statistiche ed analisi aziendali evidenziando una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità di costi inferiori, ma l’impresa deve comunque rigorosamente dimostrare l’attendibilità delle diverse previsioni svolte, sulla base della sua effettiva pregressa esperienza aziendale nel settore, tenuto conto che, poiché il dato delle ore annue mediamente lavorate dal personale coinvolge eventi (malattie, infortuni, maternità) che non rientrano nella disponibilità dell’impresa, esso necessita di una stima prudenziale, che non può essere rimessa a mere dichiarazioni provenienti dalla società interessata”* (Cons. Stato, sez. V, 16.02.2023, n. 1652).

Per contro, nella vicenda qui in esame, in sede di giustificazioni, l’RTI si è limitato ad affermare di essersi *“(..). avvalso unicamente del beneficio derivante dall’esatta imputazione del proprio costo conseguente all’assenteismo aziendale, lievemente ridotto rispetto al costo medio orario tabellare”* (perché *“una quota percentualmente crescente, a seconda della durata degli eventi morbosi, è a carico dell’INPS, essendo, invece, gli oneri per infortunio liquidati prevalentemente dall’INAIL”*), deducendo che *“l’incidenza di tale lieve scostamento è stata elaborata sulla base di dati storici aziendali”*.

Di tali “*dati storici aziendali*”, tuttavia, l’aggiudicatario non ha fornito alcuna evidenza, né in sede procedimentale, né in sede giudiziale (supposto per ipotesi che ciò fosse consentito), pur a fronte dei rilievi in tal senso mossi dalla ricorrente.

Manca quindi, nella specie, una giustificazione puntuale e rigorosa dello scostamento, e cioè la dimostrazione della attendibilità delle diverse previsioni svolte, tale non potendosi ritenere la mera dichiarazione, come formulata dall’RTI - con generico rimando ai “*dati storici aziendali*” - circa la maturazione (indimostrata e non meglio circostanziata) di un più virtuoso tasso di assenteismo rispetto a quello tabellare (in questo senso Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 15601 del 14.02.2024; analogamente, sez. V, n. 9854 del 16.11.2023).

A fronte di tale evidente carenza, peraltro, la Commissione – in sede di esame delle giustificazioni (che constano di quattro pagine con allegate le tabelle ministeriali) – si è limitata ad affermare (cfr. verbale n. 21, relativo ad entrambi i Lotti) che “*la Commissione ritiene entrambi gli elementi rappresentati sufficientemente esplicativi rispetto a quanto richiesto e pertanto valuta congrue le rispettive offerte*”.

Da quanto sopra deriva la manifesta fondatezza delle doglianze sul vizio istruttorio e di motivazione nella verifica della anomalia/congruità dell’offerta, avendo la Commissione omesso di verificare le dichiarazioni rese, al fine, invece doveroso, di accertare che il ribasso complessivo deriva soltanto – come dichiarato dalla società – da una più efficiente organizzazione aziendale, *ex art. 41 comma 14*, fermi la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell’offerta, tenendo altresì conto di tutte le ore di lavorazione necessarie per la corretta esecuzione contrattuale, ivi incluso il lavoro notturno, festivo e festivo notturno (non distintamente evidenziato).

12. L’accoglimento dei detti motivi di ricorso comporta che la stazione appaltante è tenuta ad effettuare nuovamente la verifica, attenendosi ai principi suindicati.

Dovendo, dunque, la S.A. rieditare il proprio potere valutativo – con salvezza delle determinazioni che saranno all’esito assunte – sono da respingere le ulteriori domande di annullamento dell’aggiudicazione, di dichiarazione di inefficacia del contratto, di subentro nel contratto stipulato e di risarcimento danni.

Sul punto il Collegio richiama, infatti, perché adattabile anche alla presente fattispecie, il recente orientamento del Consiglio di Stato, secondo cui: *“Esorbita dai limiti delle proprie attribuzioni il G.A. quando, dopo aver accertato l'intrinseca irrazionalità/illogicità del giudizio di anomalia, dispone immediato annullamento dell'aggiudicazione (e dichiara altresì l'inefficacia del contratto eventualmente stipulato), in luogo di disporre rinvio degli atti all'Amministrazione, per la rinnovazione globale del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, da estendersi ad ogni aspetto riguardante l'attendibilità dell'offerta economica. Solo all'esito di tale ulteriore e globale verifica potrà dirsi effettivamente "consumata" la discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, con conseguente possibilità, da parte del G.A., di un sindacato sul modo di esercizio di detta discrezionalità. Diversamente, l'accertamento di carenze istruttorie nell'ambito del sub-procedimento di verifica di anomalia non ridonda nel sindacato su poteri non ancora esercitati, in ragione del fatto che l'esito di tale accertamento è la riedizione del potere da parte dell'Amministrazione”* (Cons. Stato, V, 21.10.2024, n. 8437; nello stesso senso, cfr. Cons. Stato, V, 17.11.2022, n. 10131; IV, 7.08.2020, n. 4973; VI, 20.04.2020, n. 2520; V, 12.03.2020, n. 1772; V, 23.05.2019, n. 6419).

13. In conclusione, per tutto quanto detto, il ricorso è accolto soltanto in parte nel senso spiegato, demandando alla S.A., entro 90 giorni dalla pubblicazione della presente sentenza, la riedizione della verifica di congruità/anomalia svolta ai sensi dell’art. 100, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023 e dell’art. 23 del Disciplinare sull’offerta dell’aggiudicatario, mentre è respinto per il resto, ivi incluse le domande di annullamento dell’aggiudicazione e di inefficacia del contratto, come in motivazione.

Sarà onere della aggiudicataria fornire i dati statistici relativi al costo effettivo delle ore non lavorate, ed elaborare tabelle ove, sulla base del costo delle ore per ciascun livello di lavoratori (compreso il manager di lotto) venga giustificato lo scostamento dalle tabelle ministeriali. Sebbene, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, non vi sia la necessità di indicare separatamente le maggiorazioni per il lavoro notturno e festivo, è ovvio che nella propria ricostruzione del costo della mano d'opera, la aggiudicataria dovrà tener conto di esse. Qualora la stazione appaltante sia priva di competenza in materia, è autorizzato l'impiego di un consulente del lavoro al fine di verificare la congruità dei dati sottoposti dalla aggiudicataria.

Nelle more, l'attuale aggiudicataria proseguirà nel servizio.

14. Le spese di lite possono eccezionalmente essere compensate tra le parti, tenuto conto della reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi e termini di cui in motivazione, mentre lo respinge per il resto.

Compensa le spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere

Francesca Mariani, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Mariani

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO