

Pubblicato il 02/02/2026

N. 01954/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00572/2026 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 572 del 2026, proposto da Am 22 s.r.l., in persona del legale rappresentante *p.t.*, in relazione alla procedura CIG B7A98B3AC2, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Conti, con domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia;

contro

Ater del Comune di Roma, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Paola Pellegrino, con domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia;

nei confronti

Ekogeo s.r.l., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Davide Angelucci e Gerardo Macrini, con domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia;
Consorzio nazionale servizi soc. coop. ("Cns"), in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Massimiliano Brugnoletti, con

domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia e domicilio eletto *ex art.* 25 c.p.a. presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni, 26/B; Ipomagi s.r.l., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Leonardo Salvatori, con domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia;

Umbra servizi s.r.l., Vivai Antonio Marrone s.r.l., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

del “verbale di prosecuzione di seduta aperta”, comunicato all'esito dell'audizione condotta in data 17 dicembre 2025 dalla stazione appaltante nei confronti dell'r.t.i. ricorrente, con cui l'Ater ha dichiarato anomala, ai sensi dell'art. 110, co. 5, del d.lgs. n. 36/2023, l'offerta presentata nell'ambito della gara europea a procedura aperta ai sensi dell'art. 71 d.lgs. n. 36/2023 per l'affidamento di un “Accordo Quadro con tre operatori economici suddiviso in tre ambiti territoriali per l'esecuzione dell'appalto misto di servizi di manutenzione del verde, di pulizia degli spazi esterni e lavori da svolgere nelle aree di pertinenza dei complessi edilizi di proprietà e/o in gestione di ATER del Comune di Roma” (cod. az. gara GS202536SMO; CIG B7A98B3AC2);

nonché per dichiarare

l'inefficacia del contratto eventualmente stipulato dalla stazione appaltante con diverso soggetto, a tal fine dichiarandosi la disponibilità della ricorrente anche al subentro nel contratto;

in subordine, per condannare

la stazione appaltante al risarcimento del danno per equivalente, nella misura da determinarsi in esito all'istruttoria e/o stragiudizialmente e/o con separato giudizio, in relazione al danno emergente, al mancato utile, al danno curriculare e alla perdita di chance.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ater del Comune di Roma, della Ekogeo, del Cns e dell'Ipomagi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 il dott. Pierluigi Tonnara 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 il 15.1.2026 (dep. il 16.1) la società AM 22, in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento con l'impresa mandante Green Service, ha impugnato il giudizio di anomalia e la conseguente esclusione del 17.12.2025, relativamente all'offerta presentata nell'ambito della gara a procedura aperta ai sensi dell'art. 71 d.lgs. n. 36/2023 per l'affidamento di un “ *Accordo Quadro con tre operatori economici suddiviso in tre ambiti territoriali per l'esecuzione dell'appalto misto di servizi di manutenzione del verde, di pulizia degli spazi esterni e lavori da svolgere nelle aree di pertinenza dei complessi edilizi di proprietà e/o in gestione di ATER del Comune di Roma*” (proponendo altresì le ulteriori domande riportate in epigrafe).

1.1. In punto di fatto la società ha dedotto:

- che la *lex specialis* ha previsto tre distinti ambiti territoriali e un vincolo di aggiudicazione (art. 27 del disciplinare), in forza del quale “ *[L]’Accordo Quadro verrà stipulato con n. 3 Operatori Economici aggiudicatari della procedura, ad ognuno dei quali verrà assegnato un unico Ambito territoriale nell’ordine decrescente di valore. Nel caso in cui un Operatore Economico rientrante tra i primi tre classificati, dovesse essere escluso, la relativa competenza territoriale verrà assegnata a partire dall’Operatore Economico quarto in graduatoria. L’Accordo Quadro stipulato con tre operatori, ciascuno per ogni Ambito Territoriale, non prevede la rotazione durante tutta la durata dell’Accordo Quadro, ma nel caso in cui, per motivate esigenze,*

si dovesse rendere necessario eseguire determinati servizi e/ o lavori in un altro Ambito Territoriale rispetto a quello di aggiudicazione, la Stazione Appaltante potrà ordinare a ciascun Operatore Economico firmatario dell'Accordo Quadro di intervenire, nei limiti delle rispettive risorse finanziarie e della capacità economica massima assegnata. In tal caso si procederà in ordine secondo l'Operatore Economico avente più capacità economica residua”;

- di aver proposto un ribasso sull'importo a base d'asta del 47,29% (€ 8.222.760,00 rispetto a € 16.000.000,00) e costi della manodopera pari a € 6.382.731,24 (su € 9.958.450,0 indicati dalla stazione appaltante);

- che essa ricorrente si è posizionata al terzo posto, dopo la Vivai Antonio Marrone s.r.l. (seconda classificata) e l'r.t.i. Umbria servizi s.r.l. – Imperial s.r.l. (classificatosi per primo);

- che all'esito del contraddittorio procedimentale, svoltosi anche mediante audizione dei rappresentanti delle due imprese dell'r.t.i. ricorrente, la stazione appaltante ha disposto l'esclusione dalla procedura sulla base della seguente motivazione: *“relativamente all'offerta presentata dall'O.E. RTI AM 22 – GREEN SERVICE la stessa riferisce che gli importi che la compongono (e quindi l'incidenza percentuale degli stessi) ad € 8.622.760 (importo netto applicando il ribasso del 47,29% all'importo massimo ammissibile stimato dell'A.Q.) mentre le effettive percentuali di incidenza delle voci che compongono l'offerta economica, vanno riferite all'importo massimo di € 16.000.000. L'incidenza della manodopera quindi, stimata dall'O.E. al 74,02% (rispetto all'importo di € 8.622.760,00) sia, di fatto, pari al 39,89% sull'importo di € 16.000.000. Tale riduzione non trova giustificazione con un'organizzazione e/o con una maggiore efficienza aziendale. Inoltre applicando l'incidenza percentuale dei costi di gestione della commessa indicati dall'o.e. all'effettiva produzione di € 16.000.000 si determinerebbe una perdita economica rilevante. Pertanto non si ritiene che l'offerta presentata da suddetto Concorrente sia nel suo insieme congrua, seria, sostenibile e realizzabile. Lo stesso viene quindi dichiarato anomalo a sistema ed escluso ai sensi del comma 5 dell'art. 110 del Codice”.*

1.2. A fondamento dell'impugnativa la parte ha quindi articolato i seguenti motivi:

(i) “Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 110 del d.lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 41, commi 13 e 14, del d.lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 3 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per manifesta illogicità, travisamento dei fatti, carenza motivazionale, carenza istruttoria e contraddittorietà della motivazione”: l’incidenza del costo della manodopera andrebbe calcolata con riferimento all’importo offerto dall’r.t.i. e non su quello complessivo indicato nella *lex specialis*; l’odierna ricorrente avrebbe dimostrato, mediante produzione di un’apposita relazione ai sensi dell’art. 41, co, 14, ult. per., d.lgs. n. 36/2023 e con le giustificazioni offerte in sede procedimentale, che il ribasso del costo della manodopera deriverebbe da una più efficiente organizzazione aziendale; la stazione appaltante non avrebbe dimostrato né che il costo del personale stimato dall’r.t.i. era inferiore ai minimi salariali retributivi né le ragioni per le quali il costo della manodopera indicato sarebbe incongruo rispetto a quello indicato nell’offerta economica; inoltre, non si comprenderebbe il riferimento della stazione appaltante alla perdita economica rilevante in considerazione dei “costi di gestione della commessa”, in quanto se quest’ultima locuzione dovesse intendersi riferita alle spese generali, l’r.t.i. avrebbe comunque puntualmente giustificato tale voce senza ricevere alcuna specifica contestazione in sede di audizione;

(ii) “Violazione e/o falsa applicazione del principio del contraddittorio e dell’art. 110 del d.lgs. 36/2023. Eccesso di potere per manifesta illogicità, travisamento dei fatti, carenza istruttoria e contraddittorietà della motivazione”: il giudizio di anomalia si fonderebbe sull’asserita incongruità dei costi della manodopera; tale profilo sarebbe rimasto tuttavia totalmente estraneo rispetto all’approfondimento istruttorio condotto dalla stazione appaltante in sede di audizione; di talché, sarebbe stato leso il principio del contraddittorio.

2. Si sono costituite in giudizio l'Ater del Comune di Roma, il Cns, la Ipomagi e la Ekogeo (classificatesi ai primi tre posti della graduatoria in seguito all'esclusione per anomalia dell'offerta dell'odierna ricorrente, della Vivai Antonio Marrone e dell'r.t.i. Umbria servizi – Imperial).

2.1. L'amministrazione resistente ha eccepito l'inammissibilità o l'improcedibilità dell'impugnativa, evidenziando che non essendosi “addivenuti alla aggiudicazione definitiva” mancherebbe “l'atto che rende definitiva la lesione dell'interesse azionato dal soggetto escluso”; in ogni caso, il ricorrente avrebbe dovuto provare che, “qualora non escluso, avrebbe conseguito con certezza l'aggiudicazione della gara”. In altri termini, il provvedimento di esclusione potrebbe essere contestato “solo successivamente alla aggiudicazione, che definirà la graduatoria definitiva degli operatori economici, rendendo peraltro, possibile il pieno esercizio del diritto di accesso, oggi differito in ossequio all'art. 36 comma 2 del d. lgs 36/2023, e conseguentemente consentendo alla Stazione Appaltante la più ampia ostensione e utilizzo dei documenti posti alla base delle decisioni assunte”. Sotto altro profilo, il ricorso sarebbe dunque inammissibile poiché tra i diversi documenti di cui si chiederebbe l'annullamento vi sarebbero “atti endo-procedimentali (verbali di seduta riservata per la valutazione delle offerte tecniche, esito e istruttorie condotte per le verifiche anomalie) che sono sottratti temporaneamente all'accesso agli atti, ai sensi dell'art. 35 del Codice dei contratti pubblici [...]”. Nel merito, ad avviso dell'Ater, la ricorrente avrebbe travisato l'impostazione della gara, nel senso che l'aggiudicatario sarebbe chiamato a “eseguire prestazioni per un valore nominale pari all'intero ammontare a base di gara per l'aggiudicazione dell'appalto quadro”, mentre il ribasso offerto costituirebbe “la percentuale di incremento delle prestazioni contrattuali entro il limite del predetto importo massimo”, sicché la parte avrebbe dovuto presentare giustificativi non in relazione all'importo offerto ma a quello

posto a base di gara. Inoltre, la verifica dell'anomalia sarebbe stata condotta nel pieno rispetto delle garanzie partecipative.

2.2. Simili argomentazioni difensive sono state offerte dall'Ekogeo, che ha tra l'altro evidenziato come l'impugnativa pretenderebbe di introdurre "un vincolo metodologico non previsto dalla legge, né desumibile dalla disciplina dell'accordo quadro, così, pretendendo di sostituire la propria valutazione a quella della Stazione Appaltante".

2.3. Il Cns ha eccepito l'inammissibilità del primo motivo, in quanto non farebbe emergere alcun profilo di illogicità della valutazione espressa dalla commissione, e ha poi replicato nel merito con difese di contenuto simile a quelle articolate dalla parte resistente, evidenziando tra l'altro l'adeguatezza della motivazione resa dalla commissione rispetto alle giustificazioni formulate dalla ricorrente relativamente all'anomalia.

3. All'odierna camera di consiglio, nel corso della quale il controinteressato Cns ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per la mancata impugnativa del verbale della seduta riservata del 4.12.2025, la causa è stata trattenuta in decisione, previo avviso alle parti della possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata *ex artt. 60 e 120, co. 5, c.p.a.*

4. Le eccezioni pregiudiziali devono essere disattese.

4.1. In primo luogo, non può seriamente dubitarsi che il provvedimento di esclusione da una procedura di evidenza pubblica abbia immediata portata lesiva. Esso, invero, preclude *hic et nunc* la possibilità di conseguire il bene della vita, a prescindere dagli esiti della gara (che, anzi, diverrebbe *res inter alios* in caso di "definitività" dell'esclusione prima dell'aggiudicazione; cfr. Cgue, sez. X, 9.2.2023, C-52/22). Difatti, l'abrogazione del comma 2-*bis* dell'art. 120 c.p.a. ha comportato la riespansione delle regole generali sull'interesse ad impugnare gli atti delle procedure di affidamento di contratti pubblici (in termini, Cons. Stato, sez. V,

3.12.2020, n. 7669), in base alle quali i provvedimenti di esclusione (erano e) sono immediatamente impugnabili dal destinatario in quanto immediatamente lesivi (cfr. Cons. Stato, sez. V, 23.2.2015, n. 856 e 4.3.2011, n. 1398, Ad. pl., 31.7.2012, n. 31; da ultimo, in senso conforme, C.g.a.r.s., sez. giur., 16.4.2021, n. 322).

4.2. Quanto alla mancata impugnazione del verbale di seduta riservata del 4.12.2025, trattasi di atto neppure prodotto nel presente giudizio e di cui pertanto non è possibile apprezzare l'eventuale incidenza sull'odierno *thema decidendum*. In ogni caso, basti osservare che il provvedimento gravato, nella parte in cui dispone l'esclusione della ricorrente dalla procedura, esplicita la motivazione senza operare alcun rinvio al verbale predetto, non potendo dunque venire in rilievo nemmeno un'ipotesi di motivazione *per relationem* (arg. ex. art. 3, co. 3, l. n. 241/1990, che richiede che l'atto sia espressamente richiamato e reso disponibile all'interessato).

4.3. In ordine all'eccezione di inammissibilità del primo motivo in quanto concernerebbe una valutazione insindacabile della commissione, la questione è più propriamente di merito e verrà subito esaminata, dovendosi invero stabilire se il giudizio di anomalia sia affetto, sulla base delle specifiche doglianze dedotte dalla parte ricorrente, da quei vizi che ne imporrebbero l'annullamento.

5. Il ricorso è fondato per le ragioni che seguono.

5.1. In linea generale, in base del combinato disposto degli artt. 41, co. 14, 108, co. 9, e 110, co. 1, d.lgs. n. 36/2023, la conseguenza dell'applicazione di un ribasso al costo della manodopera non è l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. nn. 9254 e 9255 del 19.11.2024, secondo cui è predicabile la tesi della c.d. ribassabilità temperata dei costi della manodopera; vd. anche Tar Lazio, sez. I, n. 6.8.2024, n. 15720 e, di questa sezione, la sent. n. 18009 del 17.10.2024). In tale sede, l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, oltre al rispetto dei minimi salariali.

5.2. La valutazione in ordine alla congruità dei costi della manodopera, dunque, rientra nel procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, il quale, per giurisprudenza costante, da cui non emergono ragioni per discostarsi, "costituisce espressione della discrezionalità tecnica, di cui l'amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge, e, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti; in altri termini, il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dalla stazione appaltante in ordine al giudizio di anomalia dell'offerta non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo preclusa all'organo giurisdizionale la possibilità di svolgere (autonomamente o a mezzo di consulenti tecnici) un'autonoma verifica circa la sussistenza, o meno, dell'anomalia, trattandosi di questione riservata all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'amministrazione" (*ex plur.*, Cons. Stato, sez. V, 14.4.2023, n. 3811).

Nel caso di verifica sfavorevole all'offerente è peraltro necessaria una motivazione rigorosa, analitica e puntuale sulle giustificazioni presentate dall'operatore economico, a causa dell'immediata lesività del provvedimento che determina l'esclusione dalla procedura (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 12.12.2025, n. 9833).

5.3. Nella vicenda in esame la stazione appaltante non ha fornito alcuna reale motivazione sull'inaffidabilità dell'offerta. Essa, invero, pur a fronte delle giustificazioni rese dall'operatore economico, si è limitata a rilevare: che il costo della manodopera stimato dalla ricorrente avrebbe un'incidenza percentuale del 39,89% sull'importo complessivo posto a base di gara; che la riduzione non troverebbe giustificazione "con un'organizzazione e/o con una maggiore efficienza aziendale"; che "applicando l'incidenza percentuale dei costi di gestione della commessa indicati

dall'o.e. all'effettiva produzione di € 16.000.000 si determinerebbe una perdita economica rilevante”.

5.3.1. Quanto al primo aspetto, non è dato comprendere perché il peso del costo della manodopera, rapportandolo in termini percentuali vuoi all'importo complessivo per i servizi offerti dall'operatore economico vuoi a quello (sempre complessivo) posto a base di gara dalla stazione appaltante, sarebbe auto-esplicativo del giudizio negativo. Semmai a rilevare – come stabilito dalla medesima stazione appaltante agli artt. 3.2 (importi) e 17 (offerta economica) del disciplinare versato in atti – è lo scostamento (sia esso espresso in termini assoluti o percentuali) tra il costo della manodopera indicato dall'offerente e l'analoga voce indicata dalla stazione appaltante; elemento che, all'esito di un adeguato *iter* istruttorio, potrebbe disvelare l'inaffidabilità dell'offerta (*amplius*, di questa sezione, la sent. n. 18009/2024 cit.).

5.3.2. Per quanto concerne il secondo rilievo, ossia che la riduzione non troverebbe giustificazione “con un'organizzazione e/o con una maggiore efficienza aziendale”, si tratta all'evidenza di un giudizio apodittico sorretto da una motivazione apparente. In particolare, l'operatore aveva presentato in sede procedimentale le proprie giustificazioni (all. 5 ric.), articolate in modo piuttosto analitico. Tuttavia, il provvedimento gravato, a onta di tale contributo, non si confronta minimamente con le giustificazioni della ricorrente, finendo così per essere inficiato da un palese difetto di istruttoria e di motivazione.

5.3.3. Analoghe considerazioni devono essere estese al terzo elemento della parte motiva dell'atto impugnato, là dove la stazione appaltante sostiene che “applicando l'incidenza percentuale dei costi di gestione della commessa indicati dall'o.e. all'effettiva produzione di € 16.000.000 si determinerebbe una perdita economica rilevante”; ancora una volta rimangono ignote le specifiche ragioni di una siffatta conclusione, ossia perché e in che termini si verificherebbe la paventata anti-economicità.

6. In conclusione, il provvedimento gravato non è sorretto da un adeguato *iter* logico argomentativo. Ne discende che l'esclusione deve essere annullata (con assorbimento di ogni altra domanda), salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione in punto di riedizione della valutazione di anomalia.

7. Le spese di lite, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. V-ter, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'Ater, la Ekogeo s.r.l., la soc. coop. Consorzio nazionale servizi e l'Ipomagi s.r.l., in solido tra loro e in parti uguali nei rapporti interni, alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in 2.500,00 euro, o ltre iva e cpa come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Anna Maria Verlengia, Presidente FF

Annalisa Tricarico, Referendario

Pierluigi Tonnara, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Pierluigi Tonnara

IL PRESIDENTE
Anna Maria Verlengia

IL SEGRETARIO