

Pubblicato il 04/01/2023

N. 00165/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00758/2020 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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 758 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Pulinet servizi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Piero Costantini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Cooperativa Pulizie Ravenna soc. coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Brugnoletti e Paola Rea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimiliano Brugnoletti in Roma, via Antornio Bertoloni, n. 26/B;

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

I) per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. 109928 dd. 17 dicembre 2019, comunicato con nota dd. 19 dicembre 2019, pure essa impugnata, con il quale è stata disposta in favore di CO.PU.RA soc.coop l'aggiudicazione della procedura ristretta per l'affidamento del servizio di pulizia, di sanificazione ambientale, lavaggio delle auto di servizio e attività connesse per il compendio del Quirinale e la tenuta presidenziale di Castelporziano (CIG: 7568338617), indetta dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica;

- dei verbali di gara tutti, sia di seduta pubblica che di seduta riservata, anche relativi al sub-procedimento di verifica dell'anomalia, ed in particolare dei verbali relativi alle sedute dd. 18-19-20-23-24-26-27 aprile 2018; 02-04-09-11-14-16-17-21-24 maggio 2018; 08-19-21 giugno 2018; 03-10 luglio 2018; 16-18 ottobre 2018; 09-15 novembre 2018; 03-17 dicembre 2018; 10-11-15-24 gennaio 2019; 08-13-14-28 febbraio 2019; 07-08-11-13-18-26 marzo 2019; 04-16 aprile 2019; 08-21-23-29 maggio 2019; 04-07-13-18-20-26 giugno 2019; 12-18 luglio 2019; 18-30 ottobre 2019; 05-11 dicembre 2019;

- della nota pubblicata in data 10 gennaio 2020 con la quale è stato opposto parziale diniego all'istanza di accesso avanzata da Pulinet Servizi;

- per quanto occorresse, della nota prot. n. 436845 dd. 30 ottobre 2019 e della nota prot. n. 97095 dd. 11 novembre 2019;

- in parte qua e nei limiti di interesse di Pulinet Servizi s.r.l., di tutti gli atti integranti la *lex specialis* di gara, ed in particolare del bando di gara, della lettera di invito, dei relativi disciplinari, del capitolato speciale d'appalto, delle note di chiarimenti nonché di ogni altro provvedimento presupposto, successivo e comunque connesso e/o conseguente;

II) per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato medio tempore, con espressa domanda di subentrare nello stesso;

III) per la condanna del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica al risarcimento dei danni in forma specifica mediante l'annullamento dei provvedimenti impugnati;

IV) per l'accertamento *ex art. 116 c.p.a.* del diritto di accesso della parte ricorrente all'intera offerta tecnica ed economica della controinteressata nonché a tutti gli atti e documenti relativi al sub-procedimento di verifica dell'anomalia, ai sensi degli artt. 53 d.lgs n. 50/2016 e 25 della l. n. 241/1990, con condanna all'esibizione ed al rilascio di copia integrale dei suddetti documenti, fatta eccezione per quelli *medio tempore* rilasciati.

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla Pulinet Servizi s.r.l. il 30 aprile 2020:

I) per l'annullamento degli atti già indicati nel ricorso introduttivo del giudizio;

II) per la declaratoria di inefficacia del contratto stipulato *medio tempore*, con espressa domanda di subentrare nello stesso;

III) per la condanna del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica al risarcimento dei danni in forma specifica mediante l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

C) Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato l'8 giugno 2020 dalla Cooperativa Pulizie Ravenna Soc. Coop.:

I) per l'annullamento

- dei verbali di esame delle offerte tecniche del 10 gennaio 2019, 11 gennaio 2019, 15 gennaio 2019, 24 gennaio 2019, 8 febbraio 2019, 11 marzo 2019, 13 giugno 2019, 18 ottobre 2019, nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione di Pulinet ammettendola alla prosecuzione in gara;

- del verbale di esame delle offerte economiche del 18 ottobre 2019, nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione di Pulinet ammettendola alla prosecuzione in gara;

- del verbale del 30 ottobre 2019 nella parte in cui Pulinet è stata inserita alla formazione della graduatoria finale;

- di tutti gli ulteriori atti presupposti, connessi e consequenziali.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e della Cooperativa Pulizie Ravenna soc. coop.;

Visto il ricorso incidentale proposto da Cooperativa Pulizie Ravenna soc. coop.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 dicembre 2022 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo, la società Pulinet servizi impugnava il provvedimento a mezzo del quale il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica disponeva l'aggiudicazione della gara *«per l'affidamento del servizio di pulizia, di sanificazione ambientale, lavaggio delle auto di servizio e attività connesse per il compendio del Quirinale e la tenuta presidenziale di Castelporziano»* in favore della società Cooperativa pulizie Ravenna (Copura), nonché gli atti presupposti.
2. Si costituivano in giudizio sia l'amministrazione sia la società controinteressata.
3. Al ricorso era unita una domanda di sospensione interinale degli atti gravati, nonché un'istanza di accesso *ex art. 116, comma 2 c.p.a.* (la stazione appaltante, infatti, non aveva reso disponibili parte degli atti di gara): ambedue venivano chiamate alla camera di consiglio del 12 febbraio 2020, all'esito della quale il Collegio respingeva la domanda cautelare ed ordinava al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica di depositare in giudizio gli ulteriori atti della procedura ad evidenza pubblica.
4. Una volta curato l'adempimento istruttorio, parte ricorrente proponeva motivi aggiunti, basati sugli atti depositati in giudizio dall'amministrazione.
5. Contestualmente, la società controinteressata spiegava ricorso incidentale avverso la decisione del Segretariato di non escludere la società ricorrente al

momento dell'esame dell'offerta tecnica e di quella economica.

6. Alla pubblica udienza del 24 giugno 2020, il Collegio – alla luce delle contrapposte impugnazioni – disponeva verifica su ambedue le offerte presentate, nominando per tali incombenze il direttore della Direzione provinciale metropolitana dell'Inps di Roma. Gli incumbenti istruttori non venivano espletati, nonostante la corretta ricezione della Pec di nomina da parte dell'istituto previdenziale: pertanto, alla successiva udienza pubblica del 13 gennaio 2021, il Collegio disponeva nuovamente la verifica. Rilevato che neppure la seconda ordinanza di verifica era stata ottemperata, il Collegio, alla pubblica udienza del 14 luglio 2021, reiterava l'incombente istruttorio.

7. Stante il perdurante insuccesso delle disposte verificazioni, alla pubblica udienza del 20 aprile 2022 il Collegio, tenuto conto anche dell'istanza di parte ricorrente, disponeva con ordinanza la revoca della verifica e la nomina di un consulente tecnico d'ufficio (c.t.u.). Questi prestava giuramento il successivo 26 aprile 2022 ed avviava le proprie operazioni in data 11 maggio 2022. Prima dello spirare del termine per la conclusione delle attività peritali, il consulente chiedeva una proroga del termine per il deposito della propria relazione, che il Collegio concedeva con ordinanza del 21 luglio 2022.

8. Curato il deposito della c.t.u., le parti private si scambiavano ulteriori memorie in vista della pubblica udienza del 7 dicembre 2022, all'esito della quale il Collegio tratteneva la causa per la decisione di merito.

DIRITTO

9. Preliminarmente, appare necessario affrontare il tema, dedotto con l'ultima memoria di parte ricorrente, circa la validità ed utilizzabilità della relazione depositata dal c.t.u.

9.1. Invero, secondo la difesa della Pulinet, il c.t.u. avrebbe inopinatamente invitato i consulenti delle parti *«a voler formulare, via e-mail, i criteri e le indicazioni di calcolo indicate dal quesito peritale»*, trascrivendo poi ampia parte della relazione trasmessa dal consulente della società controinteressata

(prima nella bozza e poi) nella propria elaborazione finale: ciò determinerebbe la nullità della relazione, trattandosi di pedissequa riproduzione dell'esposizione scritta del c.t.p. della Copura e non di autonoma elaborazione da parte del c.t.u. dei dati riportati nella documentazione già presente agli atti del fascicolo.

9.2. Orbene, la doglianza non può essere accolta.

9.3. Invero, risulta in facoltà del c.t.u. acquisire gli ulteriori documenti necessari per l'espletamento del proprio incarico: trattasi di condotta ammessa dalla giurisprudenza, purché l'acquisizione non sia diretta a provare i fatti principali dedotti a fondamento della domanda e delle eccezioni, in relazione ai quali è onere delle parti allegare i documenti (v. Cass., sez. VI, ord., 31 agosto 2022, n. 25604). Orbene, com'è evidente nel caso di specie, l'integrazione richiesta non appare mirare ai fatti principali. In ogni caso, deve rilevarsi come la documentazione (anche quella acquisita dal c.t.u.) risulta essere stata sottoposta al contraddittorio delle parti (avendone il c.t.p. potuto prenderne conoscenza), sicché non si configurerebbe alcuna causa di nullità (v. sul punto Cons. Stato, sez. III, 7 febbraio 2017, n. 534, oppure Tar Sicilia, sez. dist. Catania, sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 370, che collegano la nullità della c.t.u. alla violazione delle regole procedurali volte a garantire il diritto di difesa).

9.4. Quanto invece al contenuto della relazione, con riferimento segnatamente alla «*pedissequa trascrizione*» della nota di parte, va osservato che trattasi di circostanza incidente sul valore probatorio della c.t.u., che spetta al giudice – in qualità di *peritus peritorum* – vagliare, secondo il proprio prudente apprezzamento (v. Cga, 17 settembre 2015, n. 601, che respingeva una simile eccezione di nullità «*a prescindere da taluni profili di insufficiente adeguatezza, anche metodologica, delle risposte fornite dall'ausiliario*»): appurata quindi la validità e l'utilizzabilità della c.t.u., si rinvia a quanto verrà esposto nei prossimi paragrafi sulla bontà delle conclusioni raggiunte.

10. Passando, infatti, ai motivi di ricorso, va rilevato in primo luogo come quelli proposti con l'atto introduttivo del giudizio siano sostanzialmente «assorbiti» dai motivi aggiunti, atteso che la documentazione necessaria per l'esposizione delle doglianze veniva posta a disposizione della parte ricorrente solo all'esito dell'adempimento dell'ordinanza del Collegio del 13 febbraio 2020. Per tale ragione, si procederà ad esporre unicamente le censure dedotte con il secondo atto d'impugnazione presentato dalla società Pulinet.

10.1. In particolare, con il primo motivo, si denuncia l'errore nel quale è incorsa la stazione appaltante che non avrebbe escluso la controinteressata nonostante il costo del lavoro fosse inferiore a quello riportato nelle tabelle ministeriali di riferimento (Ccnl multiservizi, provincia di Roma). Nel dettaglio, l'aliquota Inps, sarebbe erroneamente sottostimata; similmente, la quota di adesione alle forme di previdenza complementare e la quota da versare agli istituti previdenziali non verrebbero sufficientemente giustificate.

Sul tasso di assenteismo (per malattia, infortunio e gravidanza), poi, sarebbero stati impiegati dati ampiamente sottostimati, specie nell'ipotesi in cui si rapportassero le assenze alle giornate intere di otto ore (invece che quattro come nel proposto *part-time*).

Quanto al calcolo del lavoro supplementare, va osservato come la controinteressata avrebbe fatto ampio ricorso a tale modalità di espletamento delle prestazioni lavorative, senza però considerare che essa è possibile solo con l'accordo del lavoratore: in pratica, l'offerta sarebbe basata su un fatto aleatorio.

Procedendo quindi al ricalcolo del costo del lavoro, secondo le stime prudenziali ipotizzate dalla parte ricorrente, si evidenzerebbe una sottostima di € 127.612,44, non compensabile con l'utile derivante dall'appalto, pari ad € 33.100,91.

10.2. Con la seconda censura, poi, viene evidenziata l'inammissibilità dell'offerta presentata dalla controinteressata, attesa la sua contraddittorietà, ambiguità ed indeterminatezza, derivante dall'aver affermato di voler

reimpiegare il medesimo personale già in servizio (c.d. *clausola sociale*), per poi operare dei tagli alle prestazioni lavorative.

11. Ambedue le doglianze sono strettamente connesse, sicché ne è opportuna una trattazione congiunta, onde evitare ripetizioni: inoltre, nessuno dei motivi può essere accolto.

11.1. In primo luogo, va osservato come l'aggiudicataria abbia fornito, in sede di verifica di congruità, ampie spiegazioni sulle circostanze eccezionali che giustificavano l'indicazione di un costo del lavoro inferiore a quello riportato nelle tabelle ministeriali, secondo una metodologia ampiamente avallata dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 novembre 2020, n. 7554, oppure Cons. Stato, sez. III, 15 gennaio 2018, n. 188). Inoltre, va osservato come la censura sulla sottostima del costo del lavoro rientri nella più ampia categoria di verifica della congruità dell'offerta, da intendersi globale ossia riferibile all'offerta nel suo complesso e non limitata alle sue singole componenti (Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 2022, n. 2269): in tal senso, deve osservarsi come, pure ammettendo la correttezza dei calcoli operati dalla società ricorrente, la sottostima del costo del lavoro per € 127.612,44, appare ampiamente coperta dall'importo indicato per l'utile dell'appalto € 33.100,91 unito alle spese generali indicate in € 227.215,58 proprio per compensare eventuali sopravvenienze negative (in termini, Cons. Stato, sez. III, 24 novembre 2022, n. 10368).

11.2. In ogni caso, i calcoli operati dal c.t.u. confermano la legittimità dell'operato dell'amministrazione resistente, evidenziando la correttezza dei costi indicati nell'offerta da parte della società Copura (v. pagg. 111 ss. relazione del c.t.u.).

11.3. Difatti, quanto alle aliquote Inps e degli altri istituti previdenziali, nonché in relazione all'assenteismo, risulta che la controinteressata ha ampiamente spiegato le ragioni dello scostamento dalle tabelle ministeriali. Nel dettaglio, sui tassi di assenza va osservato come, nonostante la presenza della clausola sociale, appaia legittimo il ricorso dell'impresa ai propri dati

storici: invero, la società non si impegnava ad utilizzare in via *esclusiva* ed *integrale* il personale uscente, bensì integrava quest'ultimo con la propria forza lavoro, inserendolo nella medesima organizzazione aziendale (similmente, nel caso deciso da Cons. Stato, sez. VI, 4 dicembre 2019, n. 8303, l'operatore economico si offriva di impiegare *prioritariamente* la pregressa forza lavoro). D'altro canto appare ragionevole ipotizzare che l'inserimento del personale uscente nella più ampia struttura imprenditoriale del partecipante consenta di assumere come costante i tassi di assenza (sul punto v. Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2022, n. 7762): in ogni caso, parte ricorrente non contesta alcun *vistoso* e *significativo* scostamento dai dati ministeriali (v. Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2020, n. 2796), sicché deve reputarsi comunque infondata la censura.

11.4. Viepiù, anche il c.t.u., nel ripercorrere i calcoli operati dalla società Copura, ha chiarito la correttezza delle operazioni algebriche: in particolare, nelle repliche alle osservazioni del c.t.p. si è rappresentato come il calcolo fosse correttamente basato sui dati storici derivanti dall'esame dei c.d. *cedoloni paga* dell'impresa, scomputando dal costo del lavoro gli oneri posti a carico degli istituti previdenziali (v. pag. 46).

11.5. Sempre in tema di aliquota contributiva va osservato come debba essere scomputata (e non sommata) l'aliquota per quei dipendenti che aderiscono a forme di previdenza complementare. Orbene, in relazione a costoro, il c.t.u. evidenziava la correttezza e la prudenza del calcolo effettuato dalla controinteressata (pag. 33 ss.).

11.6. Sul lavoro supplementare va rammentato come non sia vietato ricorrere al menzionato istituto al fine di formulare l'offerta tecnica indicando così anche queste prestazioni nelle ore effettivamente lavorate (Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2020, n. 2900). In aggiunta, deve rilevarsi come l'utilizzo del lavoro supplementare non debba necessariamente esser limitato alla sostituzione del personale assente: conseguentemente, insussistente è la denunciata discrasia tra le assenze e le ore di lavoro supplementare. Va poi osservato come il c.t.u.

abbia indicato come l'utilizzo non solo residuale del lavoro supplementare (circoscritto per altro solo al personale con qualifica di operaio) consenta un ulteriore e giustificato risparmio sul costo del lavoro (pag. 97 ss.).

11.7. Un'ultima notazione sulla clausola sociale: invero, va considerato come essa, nel caso di specie, non prevedesse il mantenimento del medesimo numero di ore da lavorare, sicché correttamente l'operatore economico ha formulato la propria offerta riparametrando il numero di ore ad una durata inferiore, conservando, però, l'organico (ossia il numero di lavoratori impiegati). Ne consegue che il punteggio attribuito non può considerarsi illegittimo, non essendo qualificabile come contraddittoria, ambigua o indeterminata l'offerta della controinteressata (v. in termini Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 2019, n. 6148).

12. Alla luce dell'esposta infondatezza delle censure spiegate dalla società ricorrente, il ricorso è definitivamente respinto.

13. Il rigetto dell'impugnazione spiegata dalla Pulinet rende improcedibile il ricorso incidentale per sopravvenuta carenza di interesse in capo a Copura a far valere l'illegittimità dell'ammissione dell'operatore ricorrente alla procedura di gara (in termini Cons. Stato, sez. III, 9 febbraio 2021, n. 1221).

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- respinge il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti;
- dichiara improcedibile il ricorso incidentale;
- condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite che liquida in € 2.500,00, in favore dell'amministrazione resistente ed € 2.500,00 in favore della società controinteressata.
- condanna parte ricorrente al pagamento delle spese della consulenza tecnica d'ufficio che liquida con separato provvedimento.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2022

con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Matthias Viggiano

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO