

Publicato il 17/07/2023

**N. 00683/2023 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00185/2023 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 Piemonte**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 185 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Consorzio G.I.S.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Costa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'avvocato Francesca Mastroviti, con studio in Torino, via A. Peyron, 47;

***contro***

Gruppo torinese trasporti (GTT) s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Casavecchia e Francesca Dealesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

CNS - Consorzio nazionale servizi soc. coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Lombardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e

domicilio eletto presso il suddetto avvocato, con studio in Modena, via V. Borelli, 1;

***Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:***

per l'annullamento

- della determinazione dell'Amministratore delegato, n. 10 del 13 gennaio 2023, con la quale il Gruppo torinese trasporti s.p.a. ha aggiudicato il Lotto 5 della procedura per l'affidamento del servizio di pulizia veicoli, locali e aree, servizio movimentazione e rifornimento veicoli e servizi accessori presso i siti GTT;

- del verbale delle sedute del 4 -13 aprile 2022 e 4 maggio 2022, in cui il CNS è stato inserito tra i concorrenti ammessi al prosieguo della procedura senza alcuna valutazione in ordine all'affidabilità professionale;

- dei verbali delle sedute riservate del 4-10-11 e 17 maggio 2022, con i quali la Commissione giudicatrice ha valutato le offerte tecniche dei concorrenti;

- di tutti gli atti, di contenuto non conosciuto, relativi al subprocedimento di verifica di congruità delle offerte;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso; nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, *ex art. 22 e ss.* della Legge n. 241/90 e art. 53 del D.Lgs. 50/2016, alla documentazione non rilasciata dalla Stazione appaltante con conseguente esibizione *ex artt. 64 e/o 116 c.p.a.*, previa declaratoria di illegittimità ed annullamento del silenzio-diniego sin qui serbato sulla relativa istanza;

nonché per la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, se medio tempore stipulato;

e per il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti, presentati da Consorzio G.I.S.A. in data 11 aprile 2023:

- della relazione del 5 dicembre 2022 di verifica di congruità dell'offerta del CNS, con cui il RUP ha ritenuto non anomala l'offerta presentata

dall'aggiudicatario;

nonché per

la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, se medio tempore stipulato;

e per

il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Consorzio G.I.S.A. il 22 maggio 2023:

per l'annullamento

- della «*Relazione di servizio – attività notturne di rifornimento/pulizia veicoli 29/09/2022*» datata 30 settembre 2022 nonché della «*Relazione di servizio – attività notturne di rifornimento/pulizia veicoli 10/10/2022*», datata 11 ottobre 2022;

nonché

per la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, se medio tempore stipulato,

e per

il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Gruppo torinese trasporti (GTT) s.p.a. e del CNS - Consorzio nazionale servizi soc. coop.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 5 luglio 2023 il dott. Luca Pavia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Il 28 febbraio 2022 il Gruppo Torinese Trasporti (GTT) s.p.a. ha indetto una procedura aperta, suddivisa in sei lotti, per l'affidamento del servizio di pulizia veicoli, locali e aree, di movimentazione e rifornimento veicoli presso i propri s, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (70 punti per l'offerta tecnica e 30 per quella economica); nello specifico, il lotto 5 riguardava lo stabilimento Nizza e siti extraurbani, e aveva un valore stimato pari a 3.611.137,36 euro.

Alla gara hanno partecipato una serie di società tra cui il Consorzio G.I.S.A., odierno ricorrente, e il Consorzio CNS.

2. Il 13 gennaio 2023 è stata disposta l'aggiudicazione dei lotti 1, 2, 4, 5, 6 al consorzio CNS, mentre il lotto 3 è stato aggiudicato al consorzio GISA.

Nello specifico, per quanto concerne il lotto 5, l'aggiudicatario ha totalizzato 100 punti (70 per l'offerta tecnica e 30 per quella economica), posizionandosi al primo posto della graduatoria, seguito dall'odierno ricorrente con 94,79 punti (70 l'offerta tecnica e 24,79 per quella economica).

3. Con ricorso, notificato il 27 febbraio 2023 e depositato il successivo 9 marzo, il ricorrente ha impugnato l'aggiudicazione unitamente a tutti gli atti della procedura, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, perché asseritamente illegittima.

4. In data 11 aprile 2023 la ricorrente ha depositato motivi aggiunti a seguito dell'ostensione dei documenti richiesti al GTT il 9 marzo 2022.

Con essi il ricorrente, oltre ad approfondire le proprie censure, ha espressamente impugnato gli atti della verifica di anomalia dell'offerta e la conseguente relazione del RUP, datata 5 dicembre 2022.

5. All'udienza camerale del 27 aprile 2023 il Collegio ha respinto l'istanza cautelare del ricorrente, il quale, il 22 maggio 2023, ha proposto ulteriori motivi aggiunti, essenzialmente volti a contestare il contenuto delle due relazioni di servizio con cui sono stati accertati i tempi di esecuzione del servizio.

6. In prossimità dell'udienza di merito le parti hanno depositato documenti, memorie conclusionali e di replica nei termini di rito.
7. All'udienza pubblica del 5 luglio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

## DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio è tenuto a vagliare la ricevibilità del primo motivo del ricorso introduttivo alla luce del contenuto dell'eccezione sollevata dal controinteressato, secondo cui le doglianze relative alla valutazione di anomalia dell'offerta avrebbero dovuto essere formulate immediatamente dopo la conoscenza del contenuto del verbale di apertura delle offerte economiche del 19 maggio 2022, pubblicato, unitamente al provvedimento di aggiudicazione, il 25 gennaio 2023.

L'eccezione è infondata.

In linea generale, ai sensi dell'art. 29, comma 1, del d.lgs. 50/16 *«tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33»*, sul punto la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che *«l'individuazione della decorrenza del termine di impugnazione degli atti di una procedura di gara per l'affidamento di un contratto di appalto è così modulata: a) dalla pubblicazione generalizzata degli atti di gara, comprensiva anche dei verbali ai sensi dell'art. 29, comma 1, d.lg. n. 50 del 2016; b) dall'acquisizione, per richiesta della parte o per*

*invio officioso, delle informazioni di cui all'art. 76 d.lg. n. 50 del 2016; c) nel caso di proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara è prevista la dilazione temporale, fino al momento in cui è consentito l'accesso, se i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero delle giustificazioni rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta (sempreché l'istanza di accesso sia proposta nei quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione); d) dalla comunicazione o dalla pubblicità nelle forme individuate negli atti di gara ed accettate dai partecipanti alla gara, purché gli atti siano comunicati o pubblicati unitamente ai relativi allegati» (Consiglio di Stato, sez. V, 6 dicembre 2022, n. 10696). Come, del resto, precisato dall'Adunanza Plenaria, la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara comporta una “dilazione temporale” del termine per ricorrere solo «quando i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero delle giustificazioni rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta» (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 luglio 2020, n. 12).*

Ipotesi, questa, che ricorre nel caso di specie in quanto la corretta formulazione della censura relativa al giudizio di anomalia dell'offerta presuppone necessariamente l'esame di tutti gli atti del procedimento *de quo*, che sono stati acquisiti il 17 febbraio 2023, all'esito dell'accesso agli atti.

In virtù di quanto affermato, poiché il ricorso è stato notificato il 27 febbraio 2023, la censura è tempestiva e deve essere esaminata dal Collegio.

2. Nel merito, con il motivo *de quo* il ricorrente censura il fatto che l'aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso dalla gara per aver presentato un'offerta palesemente in perdita o, comunque, inattendibile in quanto il costo del personale stimato sarebbe inferiore sia a quello indicato dall'Amministrazione negli atti di gara, sia a quanto contenuto nelle tabelle ministeriali di riferimento.

La censura è stata, approfondita con primo motivo dei primi motivi aggiunti con cui il ricorrente sostiene che la riduzione delle ore offerta dall'aggiudicatario non potrebbe essere giustificata dalle attrezzature utilizzate e dalle misure organizzative proposte, mentre, con i secondi motivi aggiunti il ricorrente contesta il contenuto delle relazioni di servizio, utilizzate per comprendere se i tempi di esecuzione della prestazione da parte dell'aggiudicatario fossero ragionevoli.

Con i secondi motivi aggiunti il ricorrente contesta, poi, il contenuto delle relazioni di servizio, utilizzate per verificare la compatibilità dei tempi di esecuzione della prestazione con quelli proposti dall'aggiudicatario, perché, a suo dire, sarebbero generiche e, comunque, non sarebbe possibile accelerare ulteriormente le attività.

Le censure sono infondate.

Come noto, il giudizio di anomalia dell'offerta è connotato da ampi margini di discrezionalità e costituisce espressione di discrezionalità tecnica, di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione, con la conseguenza che la valutazione *de qua* è sindacabile in sede giurisdizionale solo «*nelle ipotesi in cui palesi illogicità o il travisamento di circostanze di fatto depongano per l'inattendibilità della valutazione effettuata dall'Amministrazione e per l'incongruità dell'offerta dell'aggiudicataria*» (ex multis T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 15 febbraio 2023, n. 2660).

Inoltre, «*quando la stazione appaltante abbia espresso una valutazione di non anomalia dell'offerta e questa sia stata impugnata dall'operatore economico non aggiudicatario, spetta al ricorrente dimostrare la manifesta erroneità o contraddittorietà della valutazione dell'amministrazione, essendo perciò gravato dell'onere della prova relativa, potendosi dubitare della congruità dell'offerta, anche sotto lo specifico profilo ora in considerazione relativo al costo della manodopera, qualora la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, alla luce di una valutazione globale e sintetica che è espressione di un apprezzamento tecnico-discrezionale*

*insindacabile salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza non renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta»* (ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 4 novembre 2022, n. 9691).

Relativamente al costo del lavoro occorre, inoltre, evidenziare che i valori delle tabelle ministeriali *«costituiscono un mero parametro di valutazione della congruità dell'offerta; l'eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle non legittima in sé un giudizio di anomalia e occorre, perché possa dubitarsi della congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, alla luce di una valutazione globale e sintetica, espressione di un potere tecnico discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità e irragionevolezza non renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta»* (ex multis T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 20 marzo 2023, n. 509).

Ciò posto, il Collegio ritiene che il giudizio con cui la stazione appaltante ha ritenuto congrua la riduzione delle ore di impiego del personale, indicato dalla ricorrente, sia immune da censure di ordine logico.

In primo luogo, l'aggiudicatario ha rappresentato di aver individuato il costo del personale sulla base della tabella ministeriale relativa al CCNL Multiservizi del luglio 2013, integrata con i valori previsti nel nuovo contratto, siglato nel luglio 2021, con l'ulteriore precisazione secondo cui alcune voci di costo sarebbero inferiori a quanto indicato negli atti *de quibus* in virtù delle agevolazioni fiscali di cui il consorzio gode (minor aliquota contributiva INPS; minor aliquota assistenziale INAIL; rivalutazione TFR-non dovuto; abolizione dell'IRAP per l'azienda).

Dall'esame degli atti di causa è, inoltre, emerso che la riduzione dei costi *de quibus* è soprattutto dovuta alla contrazione dei tempi di esecuzione delle prestazioni derivanti dalla modifica dell'organizzazione servizio e dell'utilizzo di attrezzature maggiormente performanti, tra l'altro fornite in numero superiore al minimo previsto dagli atti di gara.



La riduzione dei tempi è stata oggetto di verifiche da parte della stazione appaltante, che, nella relazione di servizio del 29 settembre 2022 ha evidenziato che, presso il deposito “Nizza”, i tempi medi sarebbero pari a 14,6 minuti in caso di lavaggio esterno della cassa e di 12,6 senza il lavaggio della stessa, per l’operazione 16, e di 13,3 minuti, per l’operazione 1; mentre, il successivo 10 ottobre è stato evidenziato un tempo medio pari a 12,33 minuti (senza il lavaggio della cassa), per l’operazione 16 e a 13,5 minuti per l’operazione 1.

Ne consegue che appare del tutto ragionevole la dichiarazione dell’aggiudicatario, secondo cui, in virtù della menzionata razionalizzazione del servizio, le attività di cui all’operazione numero 1 potrebbero essere mediamente svolte in circa 13,16 minuti mentre quelle di cui al successivo numero 16 potrebbero concludersi in circa 14 minuti, anche perché la verifica della stazione appaltante è stata effettuata secondo la precedente metodologia di lavoro e con l’utilizzo delle vecchie attrezzature.

In conclusione, alle argomentazioni di parte ricorrente, si contrappone il giudizio dell’amministrazione procedente espresso nel provvedimento impugnato, così come compendiato dagli atti dell’istruttoria, nonché le argomentazioni difensive della resistente e del controinteressato, a dimostrazione che la censura si riduce, nella sostanza, alla proposta di una diversa valutazione tecnica rispetto a quella operata dalla commissione di gara, su cui però il sindacato del giudice non può spingersi.

Alla luce di quanto esposto le censure sono infondate e devono essere respinte.

3. Al giudizio di anomalia dell’offerta sono, poi, dedicati il secondo e il terzo motivo dei primi motivi aggiunti.

3.1. Nello specifico, con il secondo motivo il ricorrente censura il fatto che l’aggiudicatario avrebbe ottenuto un punteggio premiale nel criterio “B”, impegnandosi a fornire 13 ore di formazione *pro capite* ai propri dipendenti, senza, però, inserire i relativi oneri nei costi del personale.

Il motivo è infondato.

In linea di massima le “spese generali” possono sussumere una voce di costo relativa al personale non strettamente connessa all’esecuzione della prestazione lavorativa.

Si rammenta, infatti, *«la violazione dell'obbligo di indicazione dei costi della manodopera e degli oneri aziendali nell'offerta economica, ex art. 95, comma 10, Codice degli appalti, avviene solo se l'onere dichiarativo è stato del tutto omesso, non quando le relative voci sono indicate mediante la specificazione della seconda dalla prima e quest'ultima includa anche altre voci di costo come le spese generali imputabili alla manodopera o per la formazione. Una volta assolto all'onere dichiarativo, la congruità dei costi indicati diviene questione da indagare senza automatismi, ovvero nelle opportune sedi di gara, in primo luogo, ove ne sussistano i presupposti, ai fini dell'anomalia»* (ex multis T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3 febbraio 2021, n. 1390), con la precisazione secondo cui *«la norma non esclude che i costi della manodopera che l'operatore è tenuto ad "indicare" non possano poi essere diversamente stimati nel corso nella verifica dell'anomalia dell'offerta: e ciò proprio alla luce della lettera e della ratio del subprocedimento di verifica dell'anomalia, preordinato a legittimare giustificazioni "sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte". Tali giustificazioni possono risolversi anche nell'indicazione di una diversa stima di un costo già indicato in precedenza, sempre che la modifica e/o la diversa stima del costo non si risolvano in un espediente elusivo delle regole di gare poste a pena di esclusione (art. 89, comma 9, del d.lgs. n. 50 del 2016) oppure nella violazione della par condicio e sempre che si giunga ad un giudizio di attendibilità della dichiarazione resa e di congruità dell'offerta»* (ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1071).

Inoltre, con specifico riferimento alla formazione dei lavoratori, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che *«nelle gare pubbliche, per il costo orario del personale, da dimostrare in sede di verifica dell'anomalia*

*dell'offerta, non va assunto a criterio di calcolo il "monte - ore teorico", comprensivo cioè anche delle ore medie annue non lavorate (per ferire ferie, festività, studio, assemblee, malattia, formazione, ecc.), di un lavoratore che presti servizio per tutto l'anno, ma va considerato il "costo reale" (o costo ore lavorate effettive, comprensive dei costi delle sostituzioni)» (ex multis T.A.R. Campania Napoli, sez. III, 7 marzo 2022, n. 1542).*

In conclusione, alla luce di quanto esposto, nonché del fatto che il ricorrente non ha dimostrato l'incapienza della voce "costi generali", il motivo è infondato e deve essere respinto.

3.2. Con il terzo motivo dei primi motivi aggiunti il ricorrente sostiene, invece, che l'aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso a causa dell'anomalia dell'offerta, anche perché i costi relativi ai materiali alle spese generali e agli oneri della sicurezza non sarebbero stati adeguatamente dimostrati.

Il motivo è infondato.

Premesso quanto precedentemente esposto, vale a dire che il giudizio di anomalia dell'offerta è connotato da ampi margini di discrezionalità e che spetta al ricorrente dimostrare la manifesta erroneità o contraddittorietà della valutazione dell'amministrazione, il Collegio ritiene che il ricorrente non abbia soddisfatto il proprio onere probatorio essendosi limitato a riportare gli importi indicati dall'aggiudicatario per ogni singola voce di costo, e ad asserire che *«tali giustificazioni si riducono a mere e indimostrate asserzioni inidonee a dimostrare "il basso livello di prezzi o di costi proposti", come richiesto dall'art. 97, comma 5, del d.lgs. 50/2016»*, salvo poi, esporre, in modo altrettanto generiche, le proprie considerazioni su ogni singola voce di costo.

Invero, in sede di giudizio di anomalia l'aggiudicatario ha precisato che il costo dei macchinari ed attrezzature è stato determinato in base a una frazione del prezzo sostenuto da Idealservice per il loro acquisto (perché

utilizzati in più di un cantiere), sulla base di un tasso di ammortamento pari a otto anni.

In tale sede, è stato, inoltre precisato che *«Idealservice grazie ad accordi con i principali fornitori può usufruire, in considerazione dei quantitativi acquistati, dei massimi sconti sui listini delle case produttrici»*, affermazione che è comprovata dai prezzi indicati nel preventivo per l'acquisto di una serie di attrezzature e macchinari.

Il ragionamento *de quo* può essere esteso ai costi per i materiali, che sono stati stimati sulla base dei dati storici, trattandosi di generici prodotti per la pulizia, con l'espressa indicazione del prezzo di acquisto delle bombolette per la sanificazione, il cui valore unitario è stato dimostrato mediante l'allegazione di un preventivo relativo all'acquisto di un'unità di prodotto.

L'aggiudicatario ha, poi, precisato che le spese generali sono state forfettariamente determinate nel 6,57% del costo della manodopera, delle attrezzature, dei macchinari e dei materiali nonché dei noli e dei trasporti, con la precisazione che esse comprendono anche le spese per la formazione del personale, quelle di carattere amministrativo e quelle assicurative, nonché i costi indiretti e quelli legati alla gestione dell'appalto, a cui è stata aggiunta un'apposita voce per gli imprevisti.

Il CNS ha dato, infine, atto che gli oneri per la sicurezza sono stati quantificati sulla base dei costi storici aziendali, dando particolare risalto a quelli relativi alla fornitura dei DPI e alla sorveglianza sanitaria, che sono stati indicati in un apposito allegato.

Alla luce di quanto affermato il Collegio ritiene che, anche in virtù delle generiche affermazioni del ricorrente, la valutazione della stazione appaltante sul punto sia immune da censure di ordine logico.

4. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo il ricorrente censura l'illegittimità dell'aggiudicazione per difetto di istruttoria e di motivazione: a suo dire, infatti, la commissione di gara non avrebbe indicato l'*iter* logico secondo cui non sussisterebbe la causa di esclusione di cui all'art. 80, comma

5, del d.lgs. 50/16, in virtù della penale di 2.900.430,00 euro applicata per inadempimenti commessi da una consorziata dell'aggiudicatario in occasione di un precedente appalto.

Il motivo è infondato.

*Come noto, «il giudizio di inaffidabilità, maturato dalla Stazione appaltante dopo aver soppesato il pregresso errore professionale dell'operatore economico, non deve essere riferito alla futura esecuzione del singolo contratto in via di affidamento bensì, più in generale, all'effettiva attendibilità del rispetto delle regole di correttezza nei rapporti professionali. Dette regole, che riflettono i principi generali del diritto comune dei contratti, sono immanenti all'intera materia e impegnano l'impresa non solo all'esatta esecuzione delle prestazioni contrattualmente dovute nel caso incipiente, ma anche a un contegno generale caratterizzato da correttezza e buona fede oggettiva. Ne consegue che la prognosi di inaffidabilità che spetta alla Stazione appaltante non riguarda, dunque, la capacità di eseguire le prestazioni che sono oggetto di quel singolo contratto in via di affidamento, ma la predisposizione soggettiva del concorrente a non turbare il regolare svolgimento della procedura, secondo un giudizio prognostico indiziario che ben si collega, nella stessa prospettiva, alle misure di self cleaning» (ex multis T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 7 dicembre 2020, n. 13120).*

Sul punto, è stato, inoltre, precisato che rientra nella discrezionalità dell'amministrazione disporre l'esclusione del concorrente anche in presenza di pregressi inadempimenti che non abbiano (o non abbiano ancora) prodotto gli effetti specifici della risoluzione anticipata non contestata o confermata all'esito di un giudizio ovvero della condanna al risarcimento del danno o dell'applicazione di altre sanzioni, con la precisazione secondo cui in ipotesi di tal genere la stazione appaltante è tenuta a un onere istruttorio rinforzato, essendo chiamata a dimostrare che l'inadempimento risulti, alla luce di tutte le circostanze concrete del caso, tale da pregiudicare in modo significativo l'affidabilità e integrità dell'operatore economico ai fini della specifica

commessa a gara (*ex multis* T.A.R. Brescia sez. I, 16 novembre 2018, n. 1072).

Ciò posto, la valutazione della stazione appaltante di non escludere il concorrente appare immune da censure di ordine logico, anche perché dall'esame degli atti di causa è emerso non solo che l'irrogazione della penale è stata impugnata (e la sua escussione è stata sospesa dal giudice ordinario con un provvedimento cautelare) ma anche, e soprattutto, che il presunto inadempimento è riferibile a una consorziata del CNS, in concordato dal 2019 e fallita nel 2020.

A ciò si aggiunga che l'aggiudicatario ha, *medio tempore*, posto in essere tutta una serie di misure di *self cleaning* per impedire il ripetersi di situazioni di tal genere, dettagliatamente indicate negli atti di causa.

Alla luce di quanto esposto il motivo è, dunque, infondato e deve essere respinto.

5. Con il quarto motivo dei primi motivi aggiunti, il ricorrente censura la violazione della clausola sociale in quanto il capitolato avrebbe imposto, all'art. 5.2.4 ("Clausola sociale/cambio appalto"), l'obbligo di assumere tutti i 36 addetti, mentre l'aggiudicatario si sarebbe impegnato ad assumerne solo 33.

Il motivo è infondato.

In linea generale, *«nelle gare pubbliche la clausola sociale ex art. 50 del d.lgs. n. 50/2016 non comporta alcun obbligo per l'impresa aggiudicataria di un appalto pubblico di assumere a tempo indeterminato ed in forma automatica e generalizzata, nonché alle medesime condizioni, il personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affidataria, ma solo che l'imprenditore subentrante salvaguardi i livelli retributivi dei lavoratori riassorbiti in modo adeguato e congruo; di guisa che l'obbligo di garantire ai lavoratori già impiegati le medesime condizioni contrattuali ed economiche non è assoluto né automatico»* (*ex multis* T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 16 giugno 2022, n. 893).

Ne consegue che la clausola *de qua* deve essere «*intesa in maniera elastica e non rigida, rimettendo all'operatore economico concorrente anche la valutazione relativa all'assorbimento dei lavoratori impiegati dal precedente aggiudicatario, anche perché solo in tali termini essa è conforme alle indicazioni della giurisprudenza amministrativa, in base alla quale l'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali dell'appalto precedente deve essere temperato con la libertà d'impresa*» (ex multis T.A.R. Lazio, Roma, sez. V, 27 settembre 2022, n. 12233).

La clausola *de qua* deve, quindi, essere «*interpretata conformemente ai principi nazionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, sicché l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente, nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione aziendale prescelta dall'imprenditore subentrante. Ne discende che tale clausola non comporta alcun obbligo per l'impresa aggiudicataria di un contratto pubblico di assumere a tempo indeterminato ed in forma automatica e generalizzata il personale già utilizzato dalla precedente società affidataria; con l'ulteriore conseguenza che i lavoratori, che non trovino spazio nell'organigramma dell'appaltatore subentrante e che non vengano ulteriormente impiegati dall'appaltatore uscente in altri settori, sono destinatari delle misure legislative in materia di ammortizzatori sociali*» (ex multis T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 7 giugno 2022, n. 439).

A ciò si aggiunga che l'art. 5.2.4. del capitolato non impone affatto l'obbligo di assumere tutti i lavoratori precedente assunti, in quanto prevede espressamente che «*l'applicazione della clausola sociale non comporta un generalizzato dovere di assorbimento del personale utilizzato dalle imprese uscenti, dovendo tale obbligo essere armonizzato con l'organizzazione aziendale prescelta dal nuovo affidatario e quindi compatibile con il*

*fabbisogno richiesto dall'esecuzione del nuovo contratto e con la pianificazione e l'organizzazione definita dal nuovo appaltatore».*

Né pare condivisibile l'affermazione, contenuta nella memoria del 19 giugno 2023 secondo cui, con la censura *de qua*, il ricorrente non mirerebbe a contestare la violazione della clausola sociale ma l'impossibilità di svolgere la prestazione, con un numero così esiguo di dipendenti.

In primo luogo, tale asserzione contrasta con il tenore letterale della censura, secondo cui nel lotto 5 avrebbero diritto alla conservazione del posto di lavoro *«36 addetti, la maggior parte assunti a tempo indeterminato e una parte a tempo determinato, per un monte ore settimanale di complessive n. 1.216,00»*. Appare quindi evidente che l'aggiudicatario sostenga che, poiché vi sarebbe un obbligo di assorbire tutto il personale impiegato, i costi del personale indicati dal ricorrente sarebbero incongrui perché calcolati su 33 unità anziché 36.

Inoltre, anche se si volesse interpretare la censura alla luce di quanto dedotto per la prima volta con la memoria del 19 giugno, e la si ritenesse anche ammissibile, essa sarebbe comunque infondata, posto che il ricorrente non ha neppure allegato un principio di prova circa l'inattendibilità della valutazione dell'amministrazione precedente, ma, in aperto contratto con i principi precedentemente enunciati, si è limitato a contestarne le conclusioni, ribaltando così su di essa l'onere di dimostrarne la ragionevolezza.

A pagina 16 della memoria *de qua* si legge, infatti, che sarebbe impossibile *«per CNS garantire le prestazioni con 3 addetti in meno rispetto a quelli attualmente impiegati per svolgere il servizio nell'ambito del medesimo lotto»*, posto che *«l'Amministrazione si trincerava dietro una petizione di principio, non allegando neppure quali sarebbero le differenze di contenuto rispetto al precedente appalto»*, con la generica precisazione che neppure CNS *«ha in alcun modo giustificato la irrealistica riduzione dei tempi unitari con un nuovo assetto organizzativo o con presunte "ottimizzazioni", essendosi*



*limitato a fare un più che generico riferimento al know how della Cooperativa esecutrice: “Idealservice, in base al proprio know-how, ha stimato dei tempi di intervento in minuti (Colonna D) (...) In pratica Idealservice ha applicato parametri dati dal proprio Know-how, tenute ferme le quantità annue stimate da GTT” (chiarimenti CNS – doc. 30, pag. 2,4)» e che «la relazione di servizio prodotta dalla Stazione appaltante, impugnata dall’esponente con il secondo atto di motivi aggiunti, al quale si rinvia, conferma la fondatezza della censura, mettendo in rilievo, quanto alle tempistiche unitarie indicate da CNS, un giudizio di congruità del tutto contraddittorio e illogico, in quanto smentito dalle “risultanze” del procedimento».*

Si tratta di considerazioni evidentemente generiche inidonee, come tali, a inficiare le valutazioni dell’amministrazione procedente e del controinteressato, secondo cui una diversa organizzazione del lavoro e l’utilizzo di attrezzature aggiuntive, nonché maggiormente preformati, consentirebbero di ridurre i tempi di esecuzione della commessa con la minima riduzione di personale indicata.

6. In conclusione, alla luce di quanto esposto, il ricorso introduttivo e i successivi motivi aggiunti sono infondati e devono essere respinti.

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

P.Q.M.

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

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di lite, che quantifica in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre oneri di legge a favore del Gruppo torinese trasporti (GTT) s.p.a. e in altrettanti euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre oneri di legge, a favore del CNS - Consorzio nazionale servizi soc. coop..

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 5 luglio 2023 con  
l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prosperi, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere

Luca Pavia, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Luca Pavia**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaele Prosperi**

**IL SEGRETARIO**