

**APPALTI - SERVIZI GESTIONALI - SERVIZI OPERATIVI - AGGIUDICAZIONE - INDICAZIONE COSTI  
MANODOPERA IN OFFERTA - OBBLIGO INDICAZIONE COSTI DIRETTI - VALUTAZIONE  
SOSTENIBILITA' OFFERTA**

È obbligatorio indicare nell'offerta i soli costi diretti della manodopera, cioè quelli per la remunerazione dei dipendenti impiegati stabilmente nella commessa, e non le voci di costo per le figure professionali impiegate in via indiretta o che operano in maniera trasversale in vari contratti. La valutazione sulla sostenibilità dell'offerta deve essere effettuata anche tenendo conto delle sopravvenienze di fatto e di diritto che incidono sulla sua tenuta economica in *melius* o in *peius*.

**Tar Lazio, Roma, Sez. II, sentenza n. 10021/2021**

Publicato il 28/09/2021

**N. 10021/2021 REG.PROV.COLL.**

**N. 05127/2021 REG.RIC.**

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5127 del 2021, proposto da Dussmann Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Raffaello Perfetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Consip Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi,

12;

Team Service Scarl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Avilio Presutti, Marco Laudani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Avilio Presutti in Roma, piazza San Salvatore in Lauro 10;

***nei confronti***

Cbre Gws Technical Division S.r.l., Combustibili Nuova Prenestina S.p.a, Gruppo E.F.C. S.P.A, Hitrac Engineering Group S.p.a., Simalt S.r.l., Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud - Snam S.r.l., non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della nota prot. n. 240 del 13 aprile 2021 con cui Consip S.p.A. ha comunicato a Dussmann Service S.r.l., n.p.q. di capogruppo mandataria del RTI con Siram S.p.A., ex art. 79, comma 5 lett. a) del D.Lgs. 163/2006, l'aggiudicazione definitiva del lotto 3 della “Gara a procedura aperta ai sensi del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m.i., per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche Amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle Istituzioni Universitarie Pubbliche ed agli Enti ed Istituti di Ricerca - ID 1299” in favore del RTI Team Service Soc. Consortile a.r.l.– Geico Lender S.p.A. – Combustibili Nuova Prenestina S.p.A. – Gruppo ECF S.p.A. – Hitrac Engineering Group S.p.A. – Simalt S.r.l. – Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud S.r.l. e della relativa aggiudicazione, di estremi non conosciuta;

- della nota prot. n. 197 del 13 aprile 2021 con cui Consip S.p.A. ha comunicato a Dussmann Service S.r.l., n.p.q. di capogruppo mandataria del RTI con Siram S.p.A., l'intervenuto annullamento in autotutela del provvedimento di aggiudicazione del lotto 3 della “Gara a procedura aperta ai sensi del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m.i., per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da

eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche Amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle Istituzioni Universitarie Pubbliche ed agli Enti ed Istituti di Ricerca - ID 1299” in favore del RTI Dussmann Service S.r.l.-Siram S.p.A. dichiarando, per l'effetto, inefficace la relativa convenzione stipulata il 2 dicembre 2019;

- di tutti gli altri atti connessi, presupposti e conseguenti e, in particolare: del verbale n. 214 del 1 ottobre 2020, con cui la commissione giudicatrice ha ritenuto le giustificazioni del RTI Team Service Soc. Consortile a.r.l.– Geico Lender S.p.A. – Combustibili Nuova Prenestina S.p.A. – Gruppo ECF S.p.A. – Hitrac Engineering Group S.p.A. – Simalt S.r.l. – Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud S.r.l. idonee ed esaustive ad escludere l'incongruità dell'offerta relative al lotto 3 e a dimostrare, pertanto, la serietà, l'affidabilità dell'offerta stessa valutata nella sua globalità; del verbale n 215 dell'8 ottobre 2020, con cui la commissione giudicatrice, terminata l'attività di verifica dell'offerta, ha aggiudicato il lotto 3 al RTI Team Service Soc. Consortile a.r.l.– Geico Lender S.p.A. – Combustibili Nuova Prenestina S.p.A. – Gruppo ECF S.p.A. – Hitrac Engineering Group S.p.A. – Simalt S.r.l. – Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud S.r.l. assegnandogli un punteggio complessivo pari a 90,064 (di cui 53,075 per l'offerta tecnica e 36,989 per l'offerta economica);

- di tutti gli atti relativi all'originaria valutazione di anomalia dell'offerta del RTI Team Service, in particolare: dei verbali di gara n. 177 del 22 maggio 2018 e n. 180 del 5 giugno 2018, delle richieste di precisazioni e chiarimenti inviate da Consip, della nota Consip prot. n. 829 del 24 maggio 2018 recante l'esito della prima verifica di anomalia dell'offerta del RTI Team Service;

e per l'accertamento

- dell'avvenuta aggiudicazione della procedura di gara in capo al RTI Dussmann Service S.r.l.- Siram S.p.A., con conseguente stipula del contratto con il medesimo,

previa declaratoria dell'inefficacia del contratto eventualmente medio tempore stipulato con il RTI Team Service Soc. Consortile a.r.l.– CBRE GWS Technical Division s.p.a. (già Geico Lender S.p.A.) – Combustibili Nuova Prenestina S.p.A. – Gruppo ECF S.p.A. – Hitrac Engineering Group S.p.A. – Simalt S.r.l. – Società Nazionale Appalti Manutenzioni Lazio Sud S.r.l. e subentro del RTI Dussmann Service S.r.l.-Siram S.p.A. nel contratto dichiarato inefficace nella parte non ancora eseguita (ove stipulato), con riserva di agire in separato giudizio per il risarcimento dei danni derivanti dall'illegittimità dei provvedimenti gravati.

per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da Team Service Scarl il 24/5/2021:

- per l'annullamento degli atti della stazione appaltante con i quali il rti Dussmann Service s.r.l./Siram s.p.a. non è stato escluso dalla gara in questione per perdita dei requisiti ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. 163/2006 e comunque di tutti gli atti della stazione appaltante nella parte in cui non hanno espresso una valutazione in ordine alla sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006 in capo al rti Dussmann Service s.r.l./Siram s.p.a e non hanno dichiarato l'anomalia della relativa offerta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consip Spa e di Team Service Scarl;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 settembre 2021 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Premesso che:

- con bando di gara del 21 marzo 2014, modificato da successivi avvisi di rettifica, Consip S.p.a. indiceva, per conto del Ministero delle Finanze, una procedura aperta, ai sensi dell'art. 54 del d. lgs. n. 163/2006 e dell'art. 26 della l. n.488/1999, per l'affidamento, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, “di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche Amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle Istituzioni Universitarie Pubbliche ed agli Enti ed Istituti di Ricerca”, c.d. FM 4;
- il RTI Team Service, che insieme al RTI Dussmann concorreva per l'aggiudicazione del lotto (accessorio) n. 3, veniva estromesso dalla gara in ragione del negativo esito della fase di valutazione di anomalia dell'offerta ai sensi degli artt. 86 e 87 del d.lgs. n. 163/2006;
- con sentenza n. 2904/2019 la Sezione respingeva il ricorso proposto dal RTI Team Service nei confronti della propria esclusione;
- nel frattempo Consip con provvedimento del 26 luglio 2019 aggiudicava la gara de qua in favore dell'odierna ricorrente RTI Dussmann;
- il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 1874/2020 accoglieva l'appello interposto dal RTI Team Service nei confronti della sentenza n. 2904/2019 e per l'effetto, in riforma della sentenza, accoglieva il ricorso di primo grado riammettendo in gara il raggruppamento, previa rinnovazione, in via conformativa, della fase giustificativa (decisione poi confermata dal Consiglio di Stato adito in sede di opposizione di terzo con sentenza n. 2127/2021);
- a seguito della sentenza del giudice d'appello n. 1874/2020, nelle more della decisione sulla assegnazione del lotto n. 3, Consip con nota del 20 marzo 2020 comunicava al RTI Dussmann la sospensione della Convenzione;

- la Sezione con sentenza n. 9330/2020 respingeva, previa riunione, il ricorso che il RTI Team Service aveva proposto contro il provvedimento di aggiudicazione del 26 luglio 2019 disposto in favore del RTI Dussmann, nonché quello proposto da quest'ultima contro il provvedimento di sospensione della Convenzione;
- l'amministrazione aggiudicatrice con le determinazioni datate 13 aprile 2021, in ottemperanza a quanto disposto dalle sentenze del Consiglio di Stato n. 1874/2020 e della n. 9330/2020, dopo aver proceduto al rinnovo del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta e verificato la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge in capo al RTI Team Service, ha annullato in autotutela l'aggiudicazione del lotto n. 3 (disposto in favore del RTI Dussmann) ri-aggiudicandolo al RTI Team Service;
- il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 4185/2021, pronunciandosi sull'appello medio tempore presentato contro la sentenza della Sezione n. 9330/2020, ha accertato che l'avvenuta aggiudicazione del lotto n. 3 disposta da Consip in favore del RTI Team Service comporta l'integrale soddisfazione delle ragioni della predetta società appellante e ha dichiarato, per l'effetto, ai sensi dell'art. 34, comma 5, c.p.a. la "cessazione della materia del contendere";

Premesso ancora che:

- con l'odierno ricorso la ricorrente contesta i provvedimenti del 13 aprile 2021, indicati in epigrafe, con i quali l'amministrazione aggiudicatrice ha disposto, in sede di ri-esercizio del potere, l'annullamento dell'affidamento del lotto n. 3 in proprio favore e la sua ri-aggiudicazione alla controinteressata, affidando il ricorso a tre motivi così sostanzialmente formulati:

“i. riammesso il concorrente in gara, così come imposto dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1874/2020, Consip avrebbe dovuto rinnovare la complessiva valutazione di congruità dell'offerta del RTI Team Service, valutando la stessa attendibilità dei costi derivanti dalle riduzioni/compensazioni ritenute ammissibili

dal Consiglio di Stato. Tale valutazione è stata omessa, essendosi Consip limitata, come si vedrà, a ritenere che dalla riammissione conseguisse automaticamente la globale affidabilità e serietà dell'offerta del RTI Team Service, senza verificare l'effettiva sostenibilità dei costi previsti per l'esecuzione della commessa, così come rimodulati, in peius, dal RTI Team Service (primo motivo di ricorso);

ii. ad ogni buon conto, anche a voler ritenere ammissibili, giustificate e attendibili (ciò che non è) le riduzioni dei costi che avevano condotto all'originaria esclusione del RTI Team Service, l'offerta di quest'ultimo risulta del pari anomala, essendoci una evidente sottostima anche di ulteriori costi rispetto a quelli che avevano condotto alla prima dichiarazione di anomalia dell'offerta del controinteressato che, ove considerati, eroderebbero del tutto l'utile oggi atteso dall'esecuzione della commessa, mandando l'offerta in perdita. Il che dimostra che l'offerta del RTI Team Service non è sostenibile. A ciò si aggiunga l'esistenza di molteplici indici di inaffidabilità del concorrente che, al solo fine di far quadrare i costi, ha modificato le stesse condizioni del servizio che si era impegnato a garantire nell'offerta tecnica (secondo motivo di ricorso);

iii. Consip non ha verificato né l'originaria né l'attuale sostenibilità dell'offerta del RTI Team Service, così come avrebbe dovuto, tenuto conto del tempo trascorso dalla presentazione dell'offerta e dall'invio delle relative giustifiche (terzo motivo di ricorso)”;

- il RTI Team Service ha proposto ricorso incidentale escludente “ai fini di privare di interesse il ricorrente principale” RTI Dussmann, censurando la “violazione dell'art. 38, comma 1, lett. f), d.lgs. 163/2006” a causa della presenza di provvedimenti penali concernenti “misure cautelari” disposte nei confronti di soggetti aventi un rilevante ruolo sociale nella mandataria del raggruppamento;

- tutte le parti hanno presentato articolate memorie difensive sia in rito che in merito;

- in particolare la difesa del RTI Team Service ha sollevato in rito l'inammissibilità (e/o irricevibilità) del gravame "perché qualsiasi censura concernente la pretesa anomalia della offerta di Team Service avrebbe dovuto essere proposta da Dussmann entro e non oltre il 30 settembre 2019" ossia entro il termine di decadenza di 30 giorni decorrente dall'acquisizione (avvenuta in data 8 agosto 2019) della documentazione riguardante l'offerta e i giustificativi di Team Service, mentre la difesa di Consip ha eccepito l'inammissibilità del primo motivo di ricorso in quanto sarebbe "ormai coperto da giudicato, e come tale non più sindacabile, l'accertamento compiuto dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1874/2020 relativamente alla plausibilità e all'attendibilità delle giustificazioni a suo tempo presentate dal RTI Team Service per dimostrare la sostenibilità del proprio conto economico di commessa e, in particolare, la congruità" dei costi dell'offerta, nonché l'inammissibilità del secondo motivo che presupporre "lo svolgimento di una valutazione parcellizzata delle singole voci componenti l'offerta del RTI aggiudicatario";

- la ricorrente ha, da parte sua, eccepito l'inammissibilità del ricorso incidentale escludente in quanto "con esso vengono riproposti i secondi motivi aggiunti ... decisi, in senso sfavorevole alla ricorrente incidentale, con sentenza n. 9330/2020" e poiché "l'appello avverso la suddetta sentenza è stato dichiarato inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse ... il giudice amministrativo non può essere chiamato a giudicare nuovamente su una questione già decisa";

Considerato che:

- in applicazione della ragione più liquida, corollario del principio di economia processuale, il giudice può decidere di esaminare in via prioritaria il ricorso principale e, qualora lo ritenga infondato, non esaminare, conseguentemente, il ricorso incidentale paralizzante (o escludente), dal momento che, respinto il ricorso principale, il ricorso incidentale diviene improcedibile per sopravvenuta carenza di

interesse ai sensi degli articoli 42, comma 1, e 35, comma 1, lett. c), c.p.a. (cfr., Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 luglio 2020 n. 4431 in relazione all'ordine di esame fra ricorso principale e incidentale di primo grado nel c.d. rito appalti dopo la sentenza della Corte di giustizia UE, Sez. X, 5 settembre 2019, C-333/18);

- in applicazione del richiamato principio della ragione più liquida, il giudice può altresì derogare all'ordine logico di esame delle questioni e quindi risolvere la lite nel merito, tralasciando ogni valutazione pregiudiziale sulle eccezioni di rito (cfr., Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268);

- alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate, il Collegio ritiene di esaminare in via prioritaria il ricorso introduttivo proposto dal RTI Dussmann, prescindendo dall'esame delle eccezioni di rito sollevate nei confronti del gravame in quanto lo stesso è infondato in quanto, come verrà illustrato, le censure sollevate non sono idonee ad evidenziare un'evidente incongruità economica della proposta contrattuale tale giustificare una pronuncia di illegittimità della valutazione negoziale dell'amministrazione aggiudicatrice alla luce dell'orientamento della Sezione (cfr., sentenze n. 4204/2021 e n. 8600/2021);

- in relazione al primo motivo di ricorso, si osserva che in origine il RTI Team Service veniva estromesso dalla gara poiché Consip, in esito alla valutazione dell'anomalia dell'offerta formulata, aveva ritenuto non affidabile la proposta contrattuale in considerazione della non congruità dei dati economici forniti a causa della non plausibile rimodulazione ed integrazione in rettifica della complessiva struttura dei costi e dei ricavi;

- il Consiglio di Stato, Sez. V, 16 marzo 2020, n. 1874, ha affermato, invece, che “la progressiva ripermimetrazione, nella dialettica della fase giustificativa, dei parametri di costo, con compensazione delle precedenti sottostime e sovrastime” non costituisce di per sé una alterazione del “nucleo progettuale della prestazione e della sua stimata redditività” anche in considerazione della pacifica circostanza per

cui “i prezzi unitari indicati nell’offerta non erano stati in alcun modo modificati, trattandosi solo di verificare – di conseguenza – la effettiva affidabilità, sostenibilità e serietà della proposta”;

- l’amministrazione aggiudicatrice, in sede di ri-esercizio del potere di valutazione dell’anomalia dell’offerta, ha verificato in concreto l’attendibilità e la sostenibilità economica dell’offerta del RTI Team Service ritenendo “ammissibile la riduzione dei costi dei materiali, delle attrezzature e dei macchinari per servizi accessori e la riduzione della voce di costo “personale indiretto di produzione” fornite dal concorrente in fase di contraddittorio rispetto alle precedenti giustificazioni prodotte” e, conseguentemente, ha ritenuto che pienamente sostenibile “il maggior utile di commessa è pari ad €. 1.714.318” (cfr., verbale n. 241 del 1 ottobre 2020);

- Consip ha dato così puntuale attuazione alla sentenza n. 1874/2020 tenendo conto, in sede di rinnovazione della valutazione di congruità dell’offerta, dei vincoli conformativi derivanti dal decisum giurisdizionale, per poi giungere ad un giudizio di complessiva attendibilità e serietà dell’offerta del concorrente;

- contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, Consip ha sottoposto a verifica di anomalia l’offerta della controinteressata, senza dedurre in modo automatico la congruità della sua offerta dalla (sola) ammissibilità della proposta riduzione dei costi della commessa, il che comporta la reiezione del primo motivo di ricorso;

- in relazione al secondo motivo si rileva che le censure rivolte nei confronti delle singole voci di costo dell’offerta del RTI Team Service non denunciano un’evidente incongruità economica della proposta contrattuale tale da giustificare una pronuncia di illegittimità della valutazione negoziale dell’amministrazione aggiudicatrice;

- più in particolare, con riferimento alla censura che riguarda la voce “scenari di adesione delle P.A.”, la ricorrente non fornisce alcun dato concreto da cui dedurre

la non sostenibilità dell'offerta, sicchè le censure si risolvono in obiezioni alla formulazione dell'offerta del concorrente, tramite le quali la ricorrente mira a sostituire la propria valutazione sulla serietà dell'offerta a quella negoziale compiuta da Consip, fermo restando che risulta che anche nelle giustificazioni sui costi lo Scenario n. 1 risulta saturato con n. 89 ordinativi preliminari;

- con riferimento alla censura concernente la voce dei costi relativi alla figura del "building manager", si osserva che, come evidenziato dalla difesa di Consip, la figura del building manager non era richiesta dal Capitolato tecnico della gara ed infatti il concorrente ha previsto tale figura "liberamente, nel team esecutivo con funzioni di mero coordinamento"; al di là della valutazione di congruità del costo di una simile attività (di coordinamento), la giurisprudenza ha osservato come "l'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta – e la correlativa verifica della loro congruità imposta alla stazione appaltante – risponde all'esigenza di tutela del lavoro sotto il profilo della giusta retribuzione ... serve ad evitare, infatti, manovre speculative sulla retribuzione dei dipendenti finalizzate a rendere l'offerta in gara maggiormente competitiva rispetto alle altre", sicchè è "preferibile ... riferire il costo della manodopera di cui al citato art. 95, comma 10, ai soli costi diretti della commessa, esclusi, dunque, i costi per le figure professionali coinvolti nella commessa in ausilio e solo in maniera occasionale secondo esigenze non prevenibili" (quali quelle che hanno un ruolo direttivo o di coordinamento); ciò comporta che "l'esigenza di tutela è avvertita solo e proprio per quei dipendenti impiegati stabilmente nella commessa, in quanto voce di costo che può essere variamente articolata nella formulazione dell'offerta per la specifica commessa; non è così, invece, per le figure professionali impiegate in via indiretta, che operano solo occasionalmente .... , ovvero lo fanno in maniera trasversale a vari contratti ... il cui costo non si presta ad essere rimodulato in relazione all'offerta

da presentare per il singolo appalto” (cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, 3 novembre 2020, n. 6786);

- escluso che il RTI controinteressato fosse tenuto ad inserire il costo della figura del building manager nell’ambito del costo complessivo della manodopera, non può coerentemente affermarsi che Consip non abbia tenuto in debita considerazione il costo del lavoro indicato nelle giustificazioni in sede di verifica di anomalia per detta figura professionale i cui servizi erano stati inseriti tuttavia nell’offerta tecnica, il che comporta l’infondatezza della censura;

- in relazione alla diversa censura concernente la voce dei costi relativi al personale adibito ai “servizi di governo” e alla “struttura del territorio” emerge, dai giustificativi forniti in sede di valutazione dell’anomalia dell’offerta in data 8 febbraio 2018, che il RTI Team Service ha riportato il costo dei complessivi servizi c.d. di Governo per un importo pari a euro 1.715.534,32 e quindi superiore rispetto a quello presumibilmente omissso secondo la ricorrente pari ad euro €480.000 (“servizi di governo”) + € 315.000 (“struttura del territorio”); sicchè la valutazione di coerenza e congruità tra i dati riferiti con quelli contenuti nell’offerta tecnica, posta in essere dalla Commissione, non risulta compromessa;

- in relazione alla censura concernente la voce del “maggior costo del lavoro” per i servizi di pulizia e igiene ambientale e altri servizi (giardinaggio, reception, facchinaggio), va rilevato che sebbene l'applicazione di un determinato contratto collettivo non può essere imposto dalla legge di gara, “resta fermo che la libertà imprenditoriale non è assoluta, ma incontra il limite logico, ancor prima che giuridico in senso stretto, della necessaria coerenza tra il contratto che in concreto si intende applicare (e in riferimento al quale si formula l'offerta di gara) e l'oggetto dell'appalto; la scelta del contratto collettivo di lavoro applicabile al personale dipendente, che diverge insanabilmente, per coerenza e adeguatezza, da quanto richiesto dalla stazione appaltante in relazione ai profili professionali ritenuti

necessari, è idonea di per sé a determinare una ipotesi di anomalia, riflettendosi sulla possibilità di formulare adeguate offerte sotto il profilo economico incoerenti o incompatibili essendo i profili professionali di riferimento” (cfr., Consiglio di Stato, n. 6786/2020, cit.);

- nel caso di specie, la Commissione, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, non era tenuta a valutare il costo del lavoro alla luce di specifiche tabelle ministeriali (di per sé peraltro indicative), né tanto meno alla luce delle tabelle in vigore per “alcune province della Lombardia e dell’Emilia”; ad ogni modo, il maggior costo del lavoro, che secondo quanto riferito dalla ricorrente emergerebbe dall’applicazione delle tabelle ministeriali provinciali rispetto a quanto risulterebbe applicando il contratto nazionale multiservizi indicato dalla controinteressata, darebbe luogo a scostamenti di entità tale (in ipotesi circa euro 615.000,00) che sono del tutto inadeguati ad incidere sul complessivo equilibrio economico dell’offerta che presenterebbe un utile comunque ampiamente positivo (euro 1.714.318,00);

- la censura concernente la voce delle “spese generali” è invece di per sé inammissibile in quanto la ricorrente allega che sarebbero state sottostimate le spese generali per l’esecuzione della commessa, indicate dal RTI Team Service in misura pari al 2%, in luogo del più ragionevole 4%, senza indicare le ragioni che fondano il proprio assunto e che giustificerebbero invece l’irragionevolezza della misura contestata; va aggiunto, peraltro, che non sussiste alcun parametro standard o elemento della proposta contrattuale della controinteressata da cui dedurre o che possa suggerire di ritenere congruo l’importo delle spese generali pari ad almeno il 4% (al di là delle considerazioni sull’inadeguatezza di tale costo sulla complessiva sostenibilità dell’offerta);

- è da respingere, infine, con le precisazioni che seguono, il terzo motivo di ricorso con il quale la ricorrente deduce che Consip non avrebbe valutato, all’attualità, la

congruità dell'offerta economica del RTI Team Service in quanto non avrebbe tenuto conto, nel momento in cui ha rivalutato l'anomalia dell'offerta (2020), che nel 2019 era entrato in vigore un nuovo CCNL Metalmeccanici, in sostituzione del precedente (2014) applicato dalla controinteressata, mentre, laddove fosse stato applicato il nuovo contratto collettivo, ciò avrebbe determinato un aumento del costo del lavoro pari a circa euro 600.290,00;

- come correttamente evidenzia la ricorrente, la valutazione sulla sostenibilità dell'offerta deve essere effettuata anche tenendo conto delle sopravvenienze di fatto e di diritto che incidono sulla sua tenuta economica, e ciò sia in caso di rivalutazione in melius che in peius per il concorrente (cfr., il precedente della Sezione n. 8600/2021); tra le sopravvenienze rientra anche il CCNL vigente al momento della valutazione di anomalia da applicare ai lavori poiché “è il nuovo contratto collettivo a trovare applicazione in sede di esecuzione del contratto” (cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, 24 marzo 2020, n. 2056);

- secondo la prospettazione della ricorrente, l'applicazione del CCNL Metalmeccanici del 2019 comporterebbe un aumento del costo della manodopera pari circa euro 600.290,00; tuttavia nella fattispecie l'utile di commessa pari a euro 1.714.318,00 rende priva di rilevanza la censura sollevata in quanto il maggior costo, anche in considerazione di quanto detto in precedenza, non incide sulla complessiva congruità e serietà dell'offerta che si sostanzia in un giudizio sintetico e globale, senza concentrarsi sulle singole voci di costo;

- più chiaramente, anche seguendo la tesi della ricorrente per cui dovrebbe trovare applicazione almeno uno dei due contratti collettivi richiamati (quelli a base provinciale o quello nazionale del 2019), in ogni caso, quale che sia il contratto da applicare, l'offerta economica della controinteressata rimarrebbe sempre in attivo;

- sempre in relazione al terzo motivo, è da respingere anche l'assunto secondo cui il RTI Team Service “riuscirebbe a recuperare le “perdite” conseguite

nell'esecuzione del servizio oggetto del lotto 3 della Gara FM4, per cui ha presentato un'offerta non remunerativa, facendo leva sui profitti ottenuti dall'esecuzione dell'appalto Consip scuole"; va evidenziato, in senso contrario a quanto sostenuto dalla ricorrente, che la Commissione non ha considerato rilevante la "Parte 9.1 - Elementi di efficientamento dei costi" presente dei giustificativi del 4 giugno 2018, nella quale si fa riferimento alla Convenzione scuole, come si evince dal confronto tra l'utile, riportato nel verbale di gara n. 214 del 1 ottobre 2020, pari a euro 1.714.318,00 e l'utile, riportato dal RTI Team Service nella citata Parte 9.1 dei giustificativi, pari a euro 3.983.313 (ovviamente in relazione al medesimo Scenario 1);

Ritenuto che:

- il ricorso va respinto in quanto la domanda di annullamento degli atti indicati in epigrafe è infondata in quanto le cesure formulate non minano la sostanziale attendibilità dell'offerta economica della controinteressata e, di conseguenza, non può essere accolta la domanda risarcitoria; il ricorso incidentale va, per l'effetto, dichiarato improcedibile;
- la complessità della controversia e la natura delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge il ricorso principale e dichiara improcedibile quello incidentale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Luca Iera, Referendario, Estensore

Giovanna Vigliotti, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Luca Iera**

**IL PRESIDENTE**

**Francesco Riccio**

**IL SEGRETARIO**