

Chat GPT vince la gara e il giudizio

di Marco Briccarello

Data di pubblicazione: 20-5-2025

Le controversie relative alla risoluzione del rapporto negoziale per gravi inadempimenti posti in essere dall'appaltatore in sede di esecuzione anticipata sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto in tal caso le posizioni delle parti in relazione a tali questioni hanno natura paritaria e consistenza di diritto soggettivo.

Guida alla lettura

L'**intelligenza artificiale** è entrata prepotentemente nella nostra vita e ormai ha preso piede in tutti gli ambiti. Proprio in questi giorni, negli Stati Uniti, sta facendo discutere il caso di una studentessa di una prestigiosa **università** privata che ha preteso un risarcimento dopo aver scoperto che il suo docente aveva preparato gli appunti del corso servendosi di "Chat Gpt". E poco prima era toccato a un avvocato – malaccorto – finire agli onori delle cronache per avere citato in una **memoria difensiva** taluni riferimenti giurisprudenziali inesistenti presi dal medesimo "Chat Gpt", tirandosi addosso una richiesta di condanna di *ex art. 96 c.p.c.* (domanda comunque respinta: v. Tribunale di Firenze, Sezione Imprese, ordinanza 14 marzo 2025, consultabile sulla Banca Dati del Merito ministeriale).

E negli appalti pubblici? La risposta è scontata. Ovviamente **anche qui** l'intelligenza artificiale ha trovato **applicazione**, peraltro con risultati decisamente più soddisfacenti rispetto a quelli conseguiti nelle carriere universitaria e forense. In particolare, in una gara per l'assegnazione di servizi di pulizia e di sanificazione presso alcune strutture sanitarie, un operatore economico ha utilizzato alcuni strumenti di intelligenza artificiale (il "solito" Chat Gpt e OpenAI) sia per la **redazione dell'offerta tecnica** sia per la **gestione della fase esecutiva** del contratto. Un altro concorrente, non aggiudicatario, non ci è stato e ha impugnato l'aggiudicazione in favore del primo, sostenendo – tra il resto – che l'intelligenza artificiale non fornirebbe risposte adeguate al servizio oggetto di gara, che perciò la Commissione giudicatrice avrebbe dovuto svolgere un approfondimento istruttorio al riguardo e che i punteggi attribuiti all'offerta aggiudicataria sarebbero troppo elevati. Ad asserita riprova di tale tesi i difensori della ricorrente hanno portato alcune "*interrogazioni*" che essi avrebbero rivolto a Chat Gpt in funzione del gravame, alle quali sarebbero conseguite risposte non soddisfacenti da parte della piattaforma. La questione è approdata davanti al TAR Lazio che, con l'innovativa sentenza in commento, **per la prima volta**, ha stabilito espressamente che **i sistemi di intelligenza artificiale possono essere impiegati negli appalti pubblici e accettati dalle commissioni giudicatrici delle gare**. Per quanto qui rileva, il TAR:

- ha ribadito il noto (o ormai assolutamente consolidato) principio secondo cui la stazione appaltante dispone di un **ampio margine di discrezionalità nella valutazione delle offerte e nella verifica della loro congruità economica**;

- ha rilevato che – a differenza di quanto afferma il ricorrente – nella gara per cui è causa l'aggiudicatario ha dichiarato di **utilizzare l'intelligenza artificiale** (non già come modello generalista, bensì) **in modo specifico**, come strumento aggiuntivo e di supporto per l'analisi dei dati;

- e ha affermato – per la verità solo assertivamente (e, sia consentito, ai limiti dell'apoditticità) – che non è possibile rinvenire alcun aspetto di evidente criticità e/o inaffidabilità degli **strumenti algoritmici avanzati, "ormai di comune e diffuso utilizzo"**. Pertanto, non vi sono ragioni che avrebbero dovuto condurre la Commissione a diverse valutazioni.

Forse la sentenza intendeva dire che l'intelligenza artificiale si è progressivamente ritagliata un ruolo di normale sistema di assistenza tecnica e che quindi rientra - oggi - nella strumentazione ordinaria a disposizione dei concorrenti.

Ad ogni modo – **ad avviso di chi scrive** – la questione va affrontata da un diverso punto prospettico. **Se** l'intelligenza artificiale viene utilizzata come **strumento di supporto** all'operatore economico e questi la utilizza **senza rimettersi interamente** ad essa (al contrario, dunque, di quanto fatto dal professore americano o dall'avvocato fiorentino di cui si è detto in apertura di commento), allora **non** vi sono ragioni per pretendere (come invece avrebbe voluto il ricorrente nella causa scrutinata dal TAR Lazio) che l'impiego di programmi come Chat Gpt/OpenAi rappresenti i per sé un motivo di **esclusione** da una gara pubblica. A ciò osterebbe, del resto, anche il **principio di tassatività delle cause** (appunto) di **esclusione**.

In altri e più netti termini: se la scelta finale resta umana e l'intelligenza artificiale è uno strumento per la relativa verifica, allora non vi sono problemi. L'importante è che l'umano resti padrone della situazione e la governi in prima persona, potendo - quindi - discostarsi dalle risultanze proposte da Chat Gpt e simili.

A supporto dell'impostazione appena proposta si tenga altresì conto che il **vigente Codice** dei contratti, "*rompendo la tradizionale afasia del legislatore italiano*", ha introdotto una "*disciplina settoriale dell'automazione amministrativa*", nella quale, "*per migliorare la loro efficienza, è riconosciuta alle **stazioni appaltanti** e agli enti concedenti la **possibilità di automatizzare** le proprie attività **ricorrendo** a soluzioni tecnologiche, ivi inclusa **l'intelligenza artificiale** e le tecnologie di registri distribuiti, nel rispetto delle specifiche disposizioni in materia*" (G. Gallone, in L. Carbone, F. Caringella, G. Rovelli, Manuale dei contratti pubblici, II edizione, Dike giuridica, 2025, cap. 4, pag. 83, con ampie citazioni anche giurisprudenziali). E infatti il **d.lgs. n. 36/2023** richiama espressamente **l'intelligenza artificiale in almeno due articoli**, così di fatto ammettendone l'utilizzo. Il riferimento è alle previsioni:

- dell'**art. 19 comma 7**, secondo cui: "**Ove possibile e in relazione al tipo di procedura di affidamento, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti ricorrono a **procedure automatizzate** nella **valutazione** delle offerte ai sensi dell'articolo 30**";

- e del richiamato **art. 30**, a mente del quale: "**1. Per migliorare l'efficienza le stazioni appaltanti e gli enti concedenti provvedono, ove possibile, ad **automatizzare** le proprie attività**

ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse l'intelligenza artificiale e le tecnologie di registri distribuiti, nel rispetto delle specifiche disposizioni in materia. 2. Nell'acquisto o sviluppo delle soluzioni di cui al comma 1 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti: a) assicurano la disponibilità del codice sorgente, della relativa documentazione, nonché di ogni altro elemento utile a comprenderne le logiche di funzionamento; b) introducono negli atti di indizione delle gare clausole volte ad assicurare le prestazioni di assistenza e manutenzione necessarie alla correzione degli errori e degli effetti indesiderati derivanti dall'automazione. 3. Le **decisioni assunte mediante automazione** rispettano i principi di: a) conoscibilità e comprensibilità, per cui ogni operatore economico ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata; b) **non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata**; c) non discriminazione algoritmica, per cui il titolare mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di **impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici**".

Ora, se il *trend* è quello di consentire – o meglio, di incentivare – l'**utilizzo dell'intelligenza artificiale** da parte delle Stazioni appaltanti, non si vede per quale ragione tale possibilità dovrebbe essere negata **agli operatori economici**. La "gara" è un sistema interconnesso di più forze, dove il contributo dell'una deve necessariamente "incastrarsi" con l'operato delle altre parti. Cosicché è importante garantire una tendenziale "**parità delle armi**" tra i soggetti coinvolti. Tanto più quando, come nel caso di specie, il **progresso tecnologico** – laddove **usato in maniera consapevole e con la supremazia dell'uomo sulla macchina** – può solo che migliorare il prodotto finale, così perseguendo anche – almeno in senso lato – il **principio del risultato**, vero e proprio faro dell'evidenza pubblica.

Siamo certamente solo all'inizio di un percorso che non sappiamo dove ci porterà. Ma se davvero si vuole dar vita a un **effettivo processo di digitalizzazione** dei contratti pubblici, bisognerà **non avere paura dell'innovazione e gettare sempre più il cuore oltre l'ostacolo**. E la circostanza che la questione, definita in dottrina come "**la quarta rivoluzione industriale**" (v. A. Massari, in www.appaltiecontratti.it), abbia fatto il suo ingresso nella giurisprudenza amministrativa non può che essere un segnale incoraggiante.

Ciò detto, sarà comunque molto interessante vedere cosa dirà al riguardo il Consiglio di Stato, adito dall'operatore economico soccombente per la riforma della sentenza del TAR Lazio n. 4546/2025 appena commentata (per chi fosse interessato a monitorare l'evoluzione dell'argomento, si segnala che il relativo giudizio risulta pendente di fronte alla Sezione III, dove è allibrato al R.G. n. 2936/2025).

Publicato il 03/03/2025

N. 04546/2025 REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA**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 12564 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Romeo Gestioni s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Fimmanò e Federico Dinelli, con domicilio digitale in atti;

contro

Consip s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Dussmann Service s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Orsola Cortesini, Giuseppe Morbidelli e Matteo Anastasio, con domicilio digitale in atti;

Samsic Italia s.p.a., in proprio e quale mandataria del r.t.i. con Gestione Servizi Integrati s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Brugnoletti, Santi Dario Tomaselli e Giovanni Tavernise, con domicilio fisico eletto presso il loro studio in Roma, via Antonio Bertoloni, n. 26/B;

per l'annullamento

- dell'aggiudicazione del lotto n. 2 della gara indetta da Consip s.p.a. per la stipula di un accordo quadro ai sensi dell'art. 59, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023, avente ad oggetto i servizi di pulizia e sanificazione per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, lotto n. 2 (CIG A03C4F606E), relativo agli immobili ubicati nella Regione Umbria, in favore di Dussmann Service s.r.l. (1^a classificata) e del r.t.i. tra Samsic Italia s.p.a. e Gestione Servizi Integrati s.r.l. (2^o classificato), comunicata a mezzo p.e.c. in data 22 ottobre 2024;

- del verbale della seduta del 14 giugno 2024 (verbale n. 17), nella parte in cui le offerte di tali

concorrenti vengono collocate ai posti n. 1 e n. 2 della graduatoria del lotto n. 2;

- del verbale della seduta dell'8 luglio 2024 (verbale n. 19), nella parte in cui la Commissione chiede ulteriori chiarimenti a Dussmann Service s.r.l. e al r.t.i. tra Samsic Italia s.p.a. e Gestione Servizi Integrati s.r.l.;

- del verbale della seduta del 18 luglio 2024 (verbale n. 20), nella parte in cui la Commissione ed il RUP *“ritengono che i giustificativi presentati siano da ritenersi accoglibili e idonei ad escludere l'incongruità delle offerte e a dimostrare, pertanto, la serietà, sostenibilità e realizzabilità delle stesse valutate nella loro globalità”*;

- di ogni altro verbale di tutti gli atti presupposti, consequenziali o comunque connessi.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consip s.p.a., di Dussmann Service s.r.l. e di Samsic Italia s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2025 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il presente gravame, Romeo Gestioni s.r.l. (di seguito anche semplicemente “Romeo” o “Società”) – classificatasi in terza posizione (la prima non utile ai fini dell’aggiudicazione) con il r.t.i. con C.M. Service s.r.l. nella graduatoria stilata dell’esito della gara indetta da Consip s.p.a. (di seguito anche “Consip”) per la stipula di un accordo quadro ai sensi dell’art. 59, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023, avente ad oggetto i servizi di pulizia e sanificazione per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, lotto n. 2 (CIG A03C4F606E), relativo agli immobili ubicati nella Regione Umbria - impugna l’aggiudicazione della procedura in favore di Dussmann Service s.r.l. (nel prosieguo “Dussmann”) e del r.t.i. tra Samsic Italia s.p.a. e Gestione Servizi Integrati s.r.l. (di seguito anche semplicemente “Samsic”) – rispettivamente prima e seconda - e, per quanto di interesse, tutti gli atti della gara, sostenendone l’illegittimità in relazione ad una asserita macroscopica anomalia delle offerte formulate da entrambe le aggiudicatarie.

1.1. In particolare, evidenzia la ricorrente che:

- il RUP, stilata la graduatoria e accertato il carattere anormalmente basso delle offerte presentate dalle controinteressate prime due graduate, inviava a queste una prima richiesta di giustificativi;
- entrambi gli operatori economici fornivano riscontro alla richiesta;
- la Commissione ed il RUP, non ritenendo soddisfacenti le prime giustificazioni, chiedevano altri chiarimenti ai concorrenti già interpellati;
- sia Dussmann che Samsic fornivano riscontro alla seconda richiesta di giustificativi;
- la Commissione riteneva, quindi, congrue le offerte da costoro formulate, provvedendo ad aggiudicare il lotto n. 2 alle prime due graduate.

1.2. Romeo chiede, dunque, l'annullamento di tali atti e per l'effetto la riformulazione della graduatoria, con conseguente aggiudicazione della commessa in suo favore, affidando il ricorso ai motivi di seguito specificati.

ii) *ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, CARENZA DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI MOTIVAZIONE E MANIFESTA IRRAGIONEVOLTEZZA. VIOLAZIONE DELL'ART. 110 DEL D.LGS. N. 36/2023*, in relazione ad asserite *"macroscopiche anomalie, non rilevate dalla Stazione appaltante, che compromettono irrimediabilmente la serietà e l'affidabilità dell'offerta"* formulata da ciascuna delle due aggiudicatarie.

Sostiene, innanzi tutto, Romeo che Dussmann avrebbe operato una *"sottostima delle attività remunerate a canone"* (aventi marginalità ridotta) e un aumento delle attività programmabili (idonee, invece, ad assicurare una marginalità più elevata), potendo, per l'effetto, *"dichiarare utili molto più elevati sulla base di una propria – del tutto personale e sganciata da criteri oggettivi – ipotesi relativa alla composizione della domanda che proverrà dalle strutture sanitarie aderenti all'accordo. Composizione della domanda che andrà a privilegiare la richiesta (guarda caso) dei servizi più remunerativi"*.

In particolare, la prima classificata Dussmann nella propria relazione avrebbe, infatti, considerato le attività quotate *"€/h"* come *"assolutamente marginali"*, affermando - (in tesi) sulla base di una mera convinzione del tutto priva di riscontro analitico negli atti di gara, ma anzi implicitamente smentita dalla distribuzione dei punteggi tra le voci dell'offerta economica - che la *"tendenza riscontrata è sempre meno orientata all'acquisto di servizi a presidio e sempre più orientata all'identificazione puntuale delle attività richieste"*.

Evidenzia, invece, la ricorrente che *"Se fosse vero che vi è una tendenza alla marginalizzazione dei servizi remunerati a ore, la distribuzione dei punteggi dell'offerta economica ne avrebbe tenuto conto"*.

La stazione appaltante, nell'aggiudicare a Dussmann, si sarebbe, dunque, accontentata di

spiegazioni (quelle fornite in sede di secondi chiarimenti) totalmente generiche, basate su opinioni soggettivi dell'operatore economico, asseritamente fondati sulla sua esperienza pregressa, atteso che, secondo Romeo, *“L'analisi sopra condotta dei giustificativi della controinteressata dimostra, infatti, che servizi considerati “marginali” ai fini dell'attribuzione del punteggio sono divenuti “pesanti” dal punto di vista dei ricavi, mentre servizi “pesanti” sono divenuti “marginali”*”.

Entrambe le aggiudicatrici Dussmann e Samsic, nel calcolare i costi della loro manodopera, avrebbero, poi, applicato delle *“rese estremamente elevate”*, atteso l'utilizzo di *“indici di produttività notevolmente superiori rispetto a quelli risultanti dal resario AFIDAMP”* (Associazione dei fabbricanti e distributori di macchine e attrezzi per la pulizia), utilizzato da Romeo in sede di formulazione della propria offerta.

Dussmann avrebbe, in particolare, indicato ben più elevati indici di produttività asseritamente dedotti da una fonte *“aziendale”*, applicando il concetto della c.d. *“resa equivalente”* (riconosciuto in astratto come valido, tanto da essere stato utilizzato, per sua stessa ammissione, anche dalla ricorrente) su *“ipotesi totalmente irrealistiche, grazie alle quali ha potuto contenere irragionevolmente i costi della propria manodopera”*.

Afferma Romeo che *“il costo della manodopera dell'offerta di Dussmann – pur considerando taluni efficientamenti (pari al 15,5%) rispetto al resario AFIDAMP stimati da Romeo nella propria offerta, aumenterebbe, con le rese ufficiali, di ben € 17.469.509,12, generando una perdita complessiva di oltre 12 milioni sulla commessa”*.

Considerazioni del tutto analoghe varrebbero, altresì, anche con riferimento all'offerta e ai giustificativi della seconda classificata Samsic, che anzi avrebbe dichiarato rese orarie ancora più elevate di quelle di Dussmann e la cui offerta *“sarebbe in gravissima perdita applicando gli indici di produttività previsti dal resario AFIDAMP”*, atteso che *“L'aumento complessivo del costo della manodopera stimato da Samsic ammonta dunque ad € 33.422.918,77, che superano di oltre 19 milioni gli utili stimati da Samsic in € 14.265.189,47”*.

Evidenza poi, la ricorrente *“ulteriori criticità e anomalie del giudizio di congruità riferito a Dussmann”*.

In particolare quest'ultima non avrebbe stimato il costo della manodopera relativo a tutta una serie di prestazioni, atteso che *“Ben 22 voci dei fogli ARP_PT e ARNP_PT dell'allegato 8-bis prodotto dalla controinteressata, rispettivamente riferiti alle «Attività a richiesta programmabili €/punto» e alle «Attività a richiesta non programmabili €/punto», non sono state valorizzate in alcun modo. Le relative caselle sono rimaste vuote, come se le prestazioni ivi indicate non dovessero essere mai erogate a richiesta durante tutta la durata dell'accordo quadro e degli ordinativi emessi sulla base dello stesso”*.

ii) **VIOLAZIONE DELLA LEX SPECIALIS PER CONTRASTO TRA L'OFFERTA TECNICA DI DUSSMANN E IL § 4 DEL CAPITOLATO TECNICO. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E CARENZA DEI PRESUPPOSTI**, attesa *“la totale inadeguatezza della figura offerta da Dussmann ad assumere il ruolo – centrale nell'economia dell'appalto – del*

gestore del servizio”, indicato in “un operaio di IV livello” del C.C.N.L. Multiservizi, che Dussmann ha dichiarato di applicare alla commessa, sostenendo Romeo che una tale “violazione ... avrebbe dovuto essere sanzionata con l’esclusione di Dussmann, concretando essa anche una violazione dei minimi salariali”.

2. Consip si costituiva in giudizio, ampiamente argomentando sulla legittimità dell’avversata aggiudicazione.

3. Anche la controinteressata Samsic si costituiva, preliminarmente eccependo, per quanto di interesse, l’inammissibilità del gravame proposto “perché volto a contestare una valutazione ampiamente discrezionale e sottratta al sindacato giurisdizionale” nonché caratterizzato da una “insanabile genericità”, limitandosi Romeo ad affermare l’insostenibilità dell’offerta del r.t.i. Samsic senza nulla dimostrare analiticamente e oggettivamente al riguardo.

Evidenziava, poi, tale controinteressata anche l’infondatezza della censura proposta avverso la propria aggiudicazione, atteso il valore assolutamente indicativo e non essenziale dal resario utilizzato da Romeo.

4. La ricorrente, con successivo atto depositato il 3 dicembre 2024, formulava ulteriori motivi aggiunti avverso i provvedimenti già impugnati, assumendo che “dall’esame della documentazione messa a disposizione in data 30 novembre 2024 dalla Stazione appaltante sono emerse ulteriori incongruenze nell’offerta di Dussmann”.

In particolare, chiede Romeo l’annullamento dell’aggiudicazione in favore di tale aggiudicataria, assumendone l’illegittimità anche sotto i seguenti profili.

i) **ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, CARENZA DEI PRESUPPOSTI, TRAVISAMENTO DEI FATTI E MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA - PERPLESSITÀ ED AMBIGUITÀ DELL’OFFERTA - VIOLAZIONE DELL’ART. 101, COMMA 3, E DELL’ART. 110 DEL D.LGS. N. 36/2023**, sostanzialmente contestando i singoli punteggi “molto elevati” (complessivamente “16”) assegnati all’offerta di Dussmann in ragione delle intelligenze di cui essa ha dichiarato di volersi avvalere (“Chat GPT-4 e Open AI”) in relazione a taluni specifici criteri (i criteri B1, C1, C2, C3 e D1 della Tabella 10 del Capitolato d’oneri), affermando che “Chat GPT (che la ricorrente riferisce di aver interrogato) ... ha risposto in maniera incompatibile con l’utilizzo che Dussmann intende fare di questo strumento”.

Censura, quindi, Romeo “l’illogicità dell’operato della Stazione appaltante” per aver essa “accolto positivamente, senza alcun approfondimento istruttorio, l’utilizzabilità dell’IA nell’ambito del servizio di cui si discute”, “scontando” il contenuto dell’offerta “un problema di indeterminatezza e di genericità, perché – dietro l’uso di un linguaggio estremamente tecnico, talvolta perfino criptico – si nasconde la descrizione di modelli astratti, la cui funzionalità in concreto è tutta da dimostrare”;

ii) **ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, CARENZA DEI PRESUPPOSTI, TRAVISAMENTO DEI FATTI E MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 101, COMMA 3, E 110 DEL D.LGS. N. 36/2023**, evidenziando come Dussmann, dopo

aver nell'offerta tecnica dichiarato di voler impiegare per le attività di pulizia addetti con almeno 3 anni di esperienza, successivamente, nell'ambito dei primi giustificativi abbia, poi, invece precisato che molteplici attività remunerate verranno eseguite da dei meri apprendisti, operando in tesi *“una – illegittima – modifica postuma dell'offerta”*.

iii) *ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, CARENZA DEI PRESUPPOSTI, MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA. VIOLAZIONE DELL'ART. 110 DEL D.LGS. N. 36/2023*, in ragione dell'asserita *“esiguità”* dell'importo di euro 1.630.000,00 indicato da Dussmann, nel conto economico sotto la voce *“ALTRI COSTI”*, affermando che *“In effetti, valorizzando le migliorie proposte da Dussmann in sede di offerta tecnica, è agevole stimare che, in realtà, l'aggiudicataria dovrà sostenere dei costi aggiuntivi molto superiori, pari ad oltre € 4.500.000,00”*.

Conclude, dunque, Romeo che *“Tali maggiori costi, unitamente a quelli di cui si è già detto nel ricorso introduttivo e a quelli, ancora più ingenti, che Dussmann dovrà sostenere per creare la sofisticatissima rete di sensori necessaria per il funzionamento dell'IA nei termini prospettati nella propria offerta tecnica, determineranno un ulteriore aggravamento del conto economico, che non potrà che essere in perdita”*.

5. Alla camera di consiglio del 4 dicembre 2024, il difensore di parte ricorrente dichiarava di rinunciare alla domanda cautelare. Il Presidente disponeva la cancellazione della causa dal ruolo delle sospensive e, con l'accordo delle parti, fissava l'udienza pubblica per la trattazione del ricorso nel merito.

6. Consip con successiva memoria instava per il rigetto anche dei motivi aggiunti, diffusamente argomentando, anche sotto tali aspetti, sulla legittimità dell'aggiudicazione in favore di Dussmann.

7. Seguiva il deposito di memorie anche da parte di entrambe le controinteressate, nonché di relative repliche di tutte le parti costituite.

8. All'udienza pubblica del 29 gennaio 2025 la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

9. Il ricorso proposto da Romeo, così come anche integrato da motivi aggiunti, deve essere disatteso, in considerazione della legittimità, sotto tutti i profili contestati, dell'aggiudicazione del lotto in questione in favore delle controinteressate Dussmann e r.t.i. Samsic.

10. Deve essere, innanzi tutto, disatteso il primo motivo del ricorso introduttivo con cui la ricorrente lamenta la manifesta anomalia delle offerte formulate da entrambe le controinteressate.

10.1. Collegio ritiene utile, al riguardo, rammentare come la consolidata giurisprudenza amministrativa - dalla quale non vi è motivo di discostarsi - ritenga che il giudizio sull'anomalia delle offerte presentate nelle gare pubbliche di appalto, oltre ad avere natura globale e sintetica sulla serietà delle stesse nel loro complesso, sia ampiamente discrezionale e

sindacabile solo in caso di manifesta e macroscopica illogicità, irragionevolezza o erroneità fattuale che rendano palese l'inattendibilità (ovvero l'attendibilità) complessiva dell'offerta (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione V, 12 settembre 2018, n. 5332).

Ne discende come sia concesso al giudice amministrativo un sindacato sulle valutazioni espresse dalla stazione appaltante esclusivamente sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, essendogli preclusa la possibilità di procedere ad un'autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, rientrando nell'ambito dell'apprezzamento riservato all'amministrazione anche l'esame delle giustificazioni a tal fine prodotte dai concorrenti, con la conseguenza che soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, egli potrà intervenire, fermo restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello della stazione appaltante (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione V, n. 6161/2019).

La giurisprudenza è, inoltre, unanime nell'affermare come, in generale, il giudizio di anomalia non abbia carattere sanzionatorio e non sia volto alla ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando invece ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione V, n. 690/2019, sezione III, n. 4990/2016 e sezione V, n. 3752/2016).

La relativa verifica è, quindi, diretta *“a garantire e tutelare l'interesse pubblico concretamente perseguito dall'amministrazione attraverso la procedura di gara per la effettiva scelta del miglior contraente possibile ai fini dell'esecuzione dell'appalto, così che l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto della valutazione (operata dall'amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere”* (Consiglio di Stato, Sezione V, n. 430/2018).

Obiettivo della verifica è, in altri termini, quello di evitare che l'amministrazione addivenga alla conclusione di contratti a condizioni economiche apparentemente vantaggiose che, tuttavia, si rivelino non sostenibili da parte dell'operatore privato, con conseguente potenziale pregiudizio dell'interesse pubblico alla corretta e tempestiva esecuzione della relativa commessa.

10.2. Ciò posto, la ricorrente denuncia un presunto difetto di istruttoria relativamente ad alcuni aspetti delle offerte di Dussmann e del r.t.i. Samsic il cui rilievo avrebbe (in tesi) dovuto condurre la Commissione a richiedere ulteriori chiarimenti, per aver – a suo dire – le controinteressate: i) formulato le rispettive offerte, sottostimando l'incidenza delle attività a canone *“notoriamente, a bassa marginalità”*, Dussmann; ii) determinato i costi delle diverse attività *“applicando rese equivalenti molto aggressive”*, sia Dussmann che il r.t.i. Samsic.

10.2.1. Sotto il primo profilo, Romeo - partendo dall'assunto che la prima classificata avrebbe dovuto formulare l'offerta attenendosi rigorosamente alle percentuali di incidenza dei punteggi economici - ne desume che Dussmann avrebbe illegittimamente rimodulato l'incidenza delle attività al solo fine di minimizzare le attività a canone (con marginalità ridotta), contestualmente aumentando le attività programmabili (con marginalità più elevata).

Ebbene, il Collegio è dell'avviso che la ricostruzione proposta da parte ricorrente non sia

condivisibile, assumendo al riguardo rilievo dirimente, in senso contrario alla tesi di Romeo, che – come, peraltro, espressamente ammesso in ricorso - la *lex specialis* non forniva alcuna indicazione specifica e vincolante sulla diversa incidenza delle varie attività in cui si articola la domanda (di base e programmabili e non programmabili, rispettivamente remunerate a canone ed extracanone), prevedendo che i concorrenti potessero giustificare l'eventuale anomalia mediante la produzione di un conto economico di commessa che fosse conforme allo schema di cui all'Allegato 8 *bis* al Capitolato d'Oneri, denominato “*Schema di conto economico di commessa*” (in atti), nel quale si tutte le variabili, idonee a concorrere alla determinazione del valore economico delle attività (rese, quantità, intese come metri quadri di superficie da trattare/ore d'intervento/punti da trattare, costo unitario della manodopera) dovessero essere stimate a cura di ciascun operatore, non avendo la stazione appaltante fissato al riguardo alcun vincolo.

Ben si comprende, dunque, come a fronte della mancanza di una siffatta specifica prescrizione, le percentuali di incidenza dei punteggi economici, individuate dalla stazione appaltante ai fini della determinazione del valore economico dell'appalto, diversamente da quanto sostenuto da Romeo, non potevano nel caso di specie che fornire indicazioni solo di massima in merito alla ripartizione delle attività oggetto dell'appalto, tanto più trattandosi di una gara finalizzata alla stipula di un accordo quadro, destinato agli enti del servizio sanitario ubicati nel territorio di una Regione Umbria, in cui diverse sono le incognite, non essendo note e, dunque, certe né le amministrazioni che aderiranno, né il relativo fabbisogno, né ancora le consistenze da trattare, con la conseguenza che i pesi economici ivi considerati non potranno che rappresentare una stima di massima, al meglio delle conoscenze, degli ordinativi potenziali, fino alla totale erosione del massimale del lotto.

Ne discende come l'affermazione di Romeo secondo cui Dussmann, nel prevedere delle percentuali di ripartizione dei ricavi non coincidenti con quelle di incidenza dei punteggi economici, avrebbe violato le previsioni della *lex specialis*, non sia condivisibile, sottintendendo un'equivalenza - che non è possibile rinvenire né negli atti di gara né, tanto meno, nella normativa di settore - tra le modalità di determinazione del valore economico dell'appalto e le modalità di determinazione del valore dei ricavi sulla base dei prezzi offerti dall'aggiudicatario: mentre il valore economico dell'appalto e, quindi, delle singole attività che lo compongono è, infatti, calcolato sulla base dei prezzi a base d'asta, i ricavi sono il risultato dei prezzi ribassati in sede di offerta, con la conseguenza che l'incidenza delle singole attività, calcolata sulla base dei ricavi prodotti da ciascuna di esse, sarà necessariamente differente dall'incidenza calcolata a partire dai prezzi a base d'asta, in ragione dei ribassi diversificati applicati alle varie attività, sicché la (inevitabile) differenza di incidenze non potrà essere di per se assunta a indicatore di una errata stima della composizione della domanda da parte del partecipante alla gara.

10.2.2. La ricorrente, sempre nell'intento di sostenere l'incongruità delle offerte delle aggiudicatarie, dopo aver evidenziato di aver indicato quale fonte delle proprie rese “*il resario ufficiale AFIDAMP, ... (con) un incremento del 15,5%*” (in tal senso quanto si legge a pag. 14 del ricorso introduttivo), contesta a Dussmann e al r.t.i. Samsic di aver utilizzato rese molto più elevate.

Anche tale rilievo non è meritevole di accoglimento.

Occorre al riguardo, innanzi tutto, rilevare come la giurisprudenza amministrativa sia consolidata nell'affermare il “*valore meramente indicativo e non ufficiale*” del resario invocato da Romeo, non potendosi a priori escludere che “*l’offerente possa di per sé raggiungere livelli di efficienza tali da consentirgli una produttività superiore alla media*”, con la conseguenza che un eventuale scostamento rispetto alle rese medie desumibili dalle linee guida per la gestione delle operazioni di pulizia e sanificazione delle strutture ospedaliere elaborate da AFIDAMP non potrà essere riconosciuto di per sé significativo di alcuna incongruità/anomalia, ben potendo essere ricondotto al *know-how* aziendale conseguito dal singolo offerente (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione III, n. 4850/20).

Ciò posto, nella fattispecie, Consip non solo ha prescritto come parametro alcuna “*resa*” specifica - men che mai quella invocata da Romeo – bensì, in senso opposto, espressamente consentito, come evidenziato in sede di chiarimenti di gara, che, in ossequio al richiamato orientamento giurisprudenziale, la “*resa*” che l’operatore economico doveva indicare nel proprio conte economico potesse derivare dal *know-how* acquisito (in tal senso, la conferma da parte di Consip del “*Chiarimento numero 67 punto 9*”, con cui si chiedeva alla stazione appaltante, “*In relazione al dato “Fonte resa” da inserire nelle schede inerenti all’analisi delle varie attività a canone ed extra-canone di cui all’Allegato 8 bis, di confermare che questo possa scaturire da know-how aziendale acquisito dall’esperienza nella gestione di appalti similari*”, in atti).

Ebbene, ciò nonostante la ricorrente lamenta che nel calcolare i costi della propria manodopera, Dussmann abbia applicato rese estremamente elevate indicando quale fonte delle rese medesime quella “*aziendale*”.

Posto che Romeo non contesta il riferimento operato da tale controinteressata al criterio delle “*rese equivalenti*” (parametro che la stessa Romeo riferisce di aver utilizzato nella formulazione della propria offerta), ritiene il Collegio che gli esempi riportati da Dussmann a giustificazione delle rese equivalenti indicate, ritenuti da parte ricorrenti basati su “*ipotesi totalmente irrealistiche*” (l’utilizzo di rese “*macroscopicamente diverse*” in relazione ad aree sostanzialmente omogenee di rischio, la presenza di uno zerbino ogni 2.500 mq di superficie e la deragnatura da eseguire soltanto sul 3% delle superfici totali interessate dall’appalto), siano, al contrario, plausibili in ragione delle spiegazioni fornite dalla stessa Dussmann e non adeguatamente smentite dalla difesa di parte ricorrente, come anche evidenziato da Consip alle pagine 12 e ss. della memoria difensiva depositata il 30 novembre 2024, in relazione al comprendere le aree omogenee di rischio differenti tipologie di ambienti con destinazione d’uso diversificate, (in tal senso, la tabella di cui all’Appendice 4 al Capitolato Tecnico), che comportano conseguentemente differenti procedure operative di pulizia in considerazione dello stato dei luoghi e della presenza di eventuali arredi/oggetti ivi presenti, al trovarsi “*lo zerbino ... solitamente nei punti di accesso al piano terreno degli edifici (spesso multipiano)*” e all’essere “*la deragnatura ... un’attività a frequenza giornaliera, ... compatibile con una resa elevata*”.

Ugualmente è a dirsi quanto alle rese equivalenti utilizzate dal r.t.i. Samsic, in ragione dei

razionali al riguardo esplicitati al § 2.4 dei giustificativi prodotti in giudizio da Consip, anch'essi non suscettibili di far emergere quelle illogicità macroscopiche, invero solo apoditticamente affermate da Romeo nel ricorso introduttivo.

A ciò si aggiunga come la censura, secondo la quale sia Dussmann che il r.t.i. Samsic avrebbero gravemente sottostimato il costo della manodopera e le ore necessarie alla erogazione del servizio, risulti smentita già solo dalla rilievo – risultante agli atti di causa (in tal senso, gli Allegati 8 bis predisposti in sede di partecipazione alla gara dalle controinteressate, in atti) nonché valorizzato dall'Avvocatura nelle proprie difese - che, nella fattispecie sia il costo stimato da Dussmann nell'offerta economica (pari a euro 137.061.503,00) che quello indicato in offerta dal r.t.i. Samsic (pari a euro 142.887.599,00, a ben vedere tra i più alti) siano entrambi superiori a quello stimato e indicato dalla stazione appaltante nel Capitolato d'oneri, pari a soli euro 122.180.000,00 (in tal senso, il § 3 del Capitolato d'oneri, in atti), elemento quest'ultimo, peraltro, assolutamente rilevante e di riferimento nell'elaborazione dell'offerta nell'ambito di una gara, avente ad oggetto l'affidamento di un accordo quadro, nel quale non vi è una quantificazione delle prestazioni da erogare, dipendendo esse dalle successive adesioni delle singole amministrazioni.

Ben si comprende come una tale circostanza assuma rilievo, oltre che ai fini di una confutazione nel merito delle argomentazioni di Romeo, (prima ancora) sotto un profilo processuale, esponendo *in parte qua* la censura anche a possibili profili di inammissibilità, nella considerazione che la ricorrente, denunciando la “*sottostima*” del costo del lavoro delle controinteressate, finisce per svelare di ritenere parimenti sottostimato anche il costo del lavoro indicato da Consip per il lotto 2, infatti più basso rispetto a quello indicato da entrambe le aggiudicatrici, con la conseguenza Romeo avrebbe dovuto tempestivamente impugnare, per le stesse ragioni, anche la stima indicata in gara da Consip.

In tal senso si è, infatti, espresso il Consiglio di Stato in un caso analogo (nel quale un concorrente contestava le rese dell'aggiudicatario, che aveva tuttavia indicato un costo della manodopera identico a quello indicato dalla stazione appaltante), affermando che “*Sulla base di questo parametro certo, l'offerta dell'aggiudicatario per la voce costo della manodopera ... appare più che congrua ... a meno di voler considerare incongrua la stessa stima posta a base di gara (censura che però le ricorrenti non svolgono)*” (in tal senso, Sezione III, 2 luglio 2021, n. 5077).

Si consideri infine come Romeo stessa abbia in offerta indicato un costo della manodopera pari ad euro 142.887.599,00, ovvero ben inferiore a quello ritenuto in ricorso necessario, violando, per l'effetto, il divieto del *nemo potest venire contra factum proprium* e, dunque, esponendosi ad un'ulteriore profilo di inammissibilità della censura in argomento (in tal senso, questa Sezione II, 28 novembre 2023, n. 17826).

10.3. Parte ricorrente afferma, poi, che Dussmann non avrebbe quantificato 22 delle 45 voci dei “*fogli ARP_PT e ARNP_PT*” (attività a richiesta programmabili e non programmabili remunerate in €/punto), sostenendo che l'omessa stima di tali voci finirebbe per incidere sull'equilibrio complessivo della commessa.

Osserva il Collegio come tale assunto, oltre che infondato, sia, innanzi tutto, generico ed ipotetico, non fornendo alcuna indicazione in ordine all'asserita "incidenza" di tali attività sull'"equilibrio della commessa" e sull'offerta economica di Dussmann Service che - come ampiamente controdedotto e documentato in atti dalla stessa Dussmann e non altrettanto adeguatamente contestato da Romeo - presenta peraltro ampi margini di risparmio, suscettibili di essere utilizzati anche per far fronte ad eventuali "scenari alternativi" che dovessero prevedere la richiesta di tali attività.

A ciò si aggiunga, l'ovvia considerazione che, se Dussmann avesse quantificato dette 22 voci, non solo avrebbe incrementato i propri costi, ma avrebbe presumibilmente incrementato anche i propri ricavi, senza dunque necessariamente compromettere l'equilibrio della commessa.

Per quanto fin qui detto il primo motivo del ricorso introduttivo deve, dunque, essere respinto perché (quanto meno) infondato.

11. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo, Romeo sostiene che Dussmann abbia proposto come "Gestore del Servizio" una figura professionale inadeguata, che non rispetterebbe i requisiti a tal proposito prescritti dal Capitolato tecnico, affermando che - avendo al riguardo individuato Dussmann nella propria offerta tecnica "un operaio con diploma con 15 anni di esperienza e 700 ore di formazione" - "si tratterà di un operaio di IV livello, visto che non sono state affatto quotate figure di livello superiore".

Ebbene, occorre premettere che il Capitolato tecnico al § 4 definisce "Gestore del Servizio ... la persona fisica, nominata dal Fornitore, quale referente/responsabile nei confronti di ciascun Ente della gestione di tutti gli aspetti inerenti lo svolgimento delle attività previste nell'Ordine Principale (OP), negli eventuali Atti modificativi (AM) e negli Ordini di Attività (ODA)", poi specificando che "È facoltà del Fornitore nominare un unico Gestore del Servizio anche per una pluralità di Enti" e che "Tale figura deve essere dotata di adeguate competenze professionali, di idonea esperienza in ruoli simili e analoghi in contratti di pulizia e/o sanificazione in ambito sanitario, di idoneo livello di responsabilità e potere decisionale, ed è responsabile, insieme al Responsabile del Contratto, del conseguimento degli obiettivi relativi allo svolgimento delle attività previste contrattualmente".

Ad egli sono, poi, ivi "affidate le seguenti attività:

- programmazione, organizzazione e coordinamento di tutte le attività previste nell'Ordine Principale, in collaborazione con il Responsabile del Contratto, e quindi anche la gestione di richieste, segnalazioni e problematiche sollevate dall'Ente;
- controllo delle attività effettuate e della fatturazione (cfr. paragrafo 8);
- adempimento degli obblighi contrattuali in materia di raccolta e gestione dei dati e delle informazioni ai fini della rendicontazione nei confronti dell'Ente e della reportistica necessaria al monitoraggio delle performance conseguite;
- supporto tecnico all'attività degli Organismi di Ispezione incaricati da Consip per il

monitoraggio dell'Accordo Quadro (cfr. paragrafo 10.2);

- valutazione ed il controllo del livello di servizio (cfr. paragrafo 10.1);

- altre funzioni dichiarate in Offerta tecnica e/o indicate nel Piano Dettagliato delle Attività e nel Programma Operativo delle Attività”.

Ebbene, come reso evidente dal contenuto di tali previsioni, risulta smentito *per tabulas* l'assunto da cui muove la ricorrente, che la *lex specialis* imponesse un vincolo quanto alla qualifica – infatti, a ben vedere non indicata da Dussmann - che dovesse rivestire tale figura.

Romeo desume, infatti, che la controinteressata abbia indicato un operaio di IV livello del C.C.N.L. Multiservizi, erroneamente considerando il contenuto dell'Allegato 8 *bis*, foglio “*Dettaglio costi del lavoro*” (in atti), che invece indica i livelli utilizzati per gli operai che svolgono le attività operative, il cui costo concorre alla determinazione del costo della manodopera: i livelli II, III e IV.

Orbene, è di tutta evidenza, attesi i compiti ad esso affidati, che il Gestore del Servizio non svolge attività operative e, dunque, tipicamente il costo ad esso relativo non rientra tra quelli della manodopera, bensì tra i “*Costi della struttura di Governo e Coordinamento*”, come riportato nel foglio “*Riepilogo Ricavi Costi e Utile*” (in atti) del medesimo Allegato 8 *bis*.

In particolare, i costi della manodopera sono riportati nella colonna “*Costo manodopera contrattuale*” dello schema di conto economico della commessa, mentre il costo del Gestore del Servizio è riportato nella colonna “*Costi della struttura di Governo e Coordinamento*”, così come giustificato da Dussmann al sottoparagrafo “*costi del personale di governo*” della Relazione tecnico-economica sui giustificativi dell'anomalia dell'offerta (in atti).

Anche tale censura merita, dunque, di essere respinta.

12. I motivi formulati nel ricorso introduttivo devono essere, pertanto, disattesi.

13. Lo stesso è a dirsi per le doglianze proposte da Romeo in sede di ricorso per motivi aggiunti, attesa la manifesta infondatezza delle argomentazioni ivi svolte nell'intento di dimostrare l'illegittimità dell'aggiudicazione della commessa in favore di Dussmann.

14. Con la prima censura la ricorrente - muovendo dal sillogismo indimostrato, secondo cui “*Dussmann ha inteso avvalersi, in modo significativo, dell'ausilio dell'intelligenza artificiale, ... se ne deduce che la Commissione ha sicuramente apprezzato il prospettato utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte di Dussmann*” - censura la valutazione conseguita da tale controinteressata in relazione ai criteri B1, C1, C2, C3 e D1 stabiliti nel Capitolato d'oneri, affermando – in ragione di talune interrogazioni di “*Chat GPT*” (“*Chat Generative Pre-trained Transformer*”) da costei eseguite - che quanto dichiarato da Dussmann in relazione all'utilizzo dell'intelligenza artificiale (IA), sarebbe a suo dire impossibile da realizzare e avrebbe richiesto

approfondimenti, risultando, per l'effetto, (in tesi) irragionevole l'attribuzione di un punteggio molto elevato o il massimo punteggio all'offerta tecnica di Dussmann, senza che se ne sia verificata l'effettiva praticabilità.

Le contestazioni di Romeo attengono, in particolare, a cinque (dei dieci) criteri di valutazione dell'offerta tecnica previsti dall'art. 17 del Capitolato d'oneri - B.1 "Modello organizzativo", C.1 "Metodologie tecnico-operative per lo svolgimento dei servizi di pulizia e sanificazione", C.2 "Logiche e modalità di personalizzazione del servizio", C.3 "Implementazione e gestione del Sistema Informativo e del Contact Center" e D.1 "Proposte migliorative per il controllo della qualità del servizio" - per i quali era prevista l'attribuzione, *"sulla base del confronto a coppie, seguendo il metodo Analytic Hierarchy Process (AHP)"* di *"punteggi discrezionali ... vale a dire i punteggi il cui coefficiente è attribuito in ragione dell'esercizio della discrezionalità spettante alla commissione giudicatrice"*(art. 17.1. e 17.2 del Capitolato d'oneri).

Ebbene tale doglianza, prima ancora che infondata, appare del tutto inammissibile, sottintendendo la pretesa della ricorrente di sostituire le proprie unilaterali valutazioni – del tutto opinabili - a quelle tecnico - discrezionali della Commissione, al fine di ottenere una riconsiderazione *in peius* del punteggio assegnato all'offerta tecnica della controinteressata, affermandosi che *"Romeo avrebbe notevolissime chances di superare l'aggiudicataria"*.

Come noto, per indirizzo unanime della giurisprudenza amministrativa – che il Collegio condivide – *"l'attribuzione dei punteggi rientra nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta alla Commissione giudicatrice, organo tecnico competente, per cui, fatto salvo il limite dell'abnormità della scelta tecnica operata, per come risultante dagli atti di gara e di causa, sono inammissibili le censure che impingono nel merito di valutazione per loro natura opinabili"* (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione V, 16 giugno 2022, n. 4949), tanto più, poi, ove – come nel caso di specie – si sia optato per il metodo di valutazione delle offerte tecniche del *"confronto a coppie"*, affermandosi che *"una volta accertata la correttezza dell'applicazione del metodo, non resta spazio alcuno per un sindacato del giudice amministrativo nel merito dei singoli apprezzamenti effettuati e, in particolare, sui punteggi attribuiti nel confronto a coppie, che indicano il grado di preferenza riconosciuto ad ogni singola offerta in gara, con l'ulteriore conseguenza che la motivazione delle valutazioni sugli elementi qualitativi risiede nelle stesse preferenze attribuite ai singoli elementi di valutazione considerati nei raffronti con gli stessi elementi delle altre offerte"* (Consiglio di Stato, Sezione V, 29.3.2022, n. 2320, ed i precedenti ivi richiamati).

Del resto - come ben evidenziato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato - ove la Commissione abbia seguito una tale metodologia, *"un punteggio alto ... testimonia l'elevato gradimento del seggio di gara per le soluzioni proposte da un candidato rispetto a quelle formulate dagli altri, laddove una valutazione bassa è, specularmente, conseguenza della scarsa attrattività tecnico-qualitativa della proposta del concorrente non in sé e per sé, ma rispetto a quelle degli altri partecipanti"*, nella considerazione che *"la metodologia in questione non mira ad una ponderazione atomistica di ogni singola offerta rispetto a standard ideali, ma tende ad una graduazione comparativa delle varie proposte dei concorrenti mediante l'attribuzione di coefficienti numerici nell'ambito di ripetuti "confronti a due", con la*

conseguenza che il sindacato giurisdizionale incontra forti limitazioni e non può sovrapporsi a valutazioni di merito spettanti all'amministrazione, salvi i casi di un uso distorto, logicamente incongruo, irrazionale del metodo in parola, che è, però, preciso onere dell'interessato allegare e dimostrare, evidenziando non già la mera (e fisiologica) non divisibilità del giudizio comparativo, bensì la sua radicale ed intrinseca inattendibilità tecnica o la sua palese insostenibilità logica” (in tal senso, la n. 16/2022).

Ciò posto, il Collegio è dell'avviso che le argomentazioni svolte da Romeo non siano in grado di evidenziare alcuna macroscopica irragionevolezza, illogicità o erroneità nelle operazioni svolte dalla Commissione tale da far dubitare che essa non abbia operato nel rispetto delle previsioni del Capitolato d'oneri, deponendo, invero, gli elementi agli atti di causa nel senso della corretta assegnazione – all'esito alle operazioni di “confronto a due” eseguite in applicazione del metodo di valutazione ivi indicato - all'offerta tecnica di Dussmann, in relazione a ciascun criterio, dei punteggi riportati nell'allegato al verbale n. 13 (in atti).

La censura appare, infatti, priva di qualunque fondamento logico e giuridico, in quanto costruita solo sulla base di “interrogazioni” di Chat GPT eseguite dai difensori di Romeo in funzione del gravame, nonché basata su una lettura fuorviante, errata e parziale sia dell'offerta tecnica di Dussmann, sia dei criteri di valutazione previsti dalla *lex specialis* di gara, che - ancora - dei giudizi espressi, attraverso la deduzione del tutto generica che la Commissione giudicatrice avrebbe “sicuramente apprezzato l'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte di Dussmann”.

I rilievi in questione muovono, in particolare, da una “estrapolazione” parziale e fuorviante dei contenuti dell'offerta tecnica formulata da Dussmann, la cui piana e completa lettura, diversamente da quanto si afferma nell'atto di motivi aggiunti, dimostra in modo evidente la pretestuosità della censura con esso formulata.

Basti a tal proposito considerare come:

i) dall'analisi dell'offerta tecnica di Dussmann emerga come tale aggiudicataria abbia proposto un impiego dell'intelligenza artificiale (IA) diverso dall'utilizzo del modello generale descritto nell'atto di motivi aggiunti, a ben vedere mirato e specifico, che ne prevede l'impiego solo come ulteriore strumento di supporto matematico/statistico e di elaborazione di dati, migliorando l'efficienza e la qualità dei servizi offerti;

ii) i criteri rispetto ai quali si contestano i punteggi conseguiti da tale aggiudicataria sono nel Capitolato d'oneri molti più articolati e complessi di quanto non voglia far credere la ricorrente, dipendendo l'attribuzione del relativo punteggio da una pluralità di elementi di valutazione, relativi anche a tutta un'altra serie gli altri aspetti ivi richiamati e considerati.

Ben si comprende, dunque, come non sia rinvenibile nel caso di specie, alla luce delle argomentazioni svolte dalla difesa di Romeo, alcun aspetto di evidente criticità e/o inaffidabilità di tale strumento di ausilio, peraltro ormai di comune e diffuso utilizzo, né conseguentemente alcun motivo che avrebbe dovuto condurre la Commissione a diverse valutazioni.

15. Ugualmente pretestuosa appare la seconda censura dell'atto di motivi aggiunti, con cui si

si contesta un'asserita *"modifica postuma dell'offerta"* di Dussmann, atteso che quest'ultima avrebbe indicato nell'offerta tecnica di impiegare per l'attività di pulizia e sanificazione operai con *"3 anni di esperienza"*, poi prevedendo, nei primi giustificativi presentati in data 28 giugno 2024 nell'ambito del subprocedimento di verifica di anomalia, che le attività marginali *"saranno eseguite da apprendisti"*.

Trattasi, infatti, di una doglianza frutto ancora una volta di una lettura distorta dell'offerta di tale aggiudicataria, emergendo a ben vedere come essa si sia in realtà ivi limitata a dichiarare, in casi circoscritti e per attività marginali, di *"fare ricorso anche al supporto di operatori con contratto di apprendistato che potranno contare sulla presenza delle altre maestranze qualificate e specializzate già operative sull'appalto"*, svolgendo una del tutto plausibile mera precisazione circa l'eventuale impiego di apprendisti *"a supporto"* - vale dire, in affiancamento agli addetti qualificati e specializzati già adibiti all'esecuzione dei servizi - di per sé inidonea a rendere finanche astrattamente prospettabile la lamentata modifica postuma dell'offerta.

A ciò si aggiunga come tale specificazione si riferisca ad un elemento dell'offerta che non appare aver influito sulla valutazione espressa dalla Commissione, atteso che la *lex specialis* non richiedeva alcuna specifica qualifica per lo svolgimento dei servizi di pulizia, né vietava il ricorso all'apprendistato, da ritenersi uno *"strumento compatibile con la libertà d'impresa e con la facoltà in essa insita di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva"* (in tal senso, T.A.R. Lombardia, Milano, n. 3000/2024) nonché *"una delle possibili modalità mediante le quali il datore di lavoro può legittimamente abbattere il costo del lavoro sostenuto, al fine di rendere maggiormente competitiva la propria offerta"* (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione V, 2 aprile 2021 n. 2747; Id, 13 marzo 2014, n. 1177).

Deve essere, poi, disattesa anche l'affermazione del ricorrente secondo cui *"non vi dovrebbero essere, a rigor di logica, apprendisti"* in ragione della presenza della clausola sociale, nella considerazione che tale clausola non preclude di per sé la possibilità di impiego di apprendisti, dovendo essa intendersi pur sempre in maniera *"elastica e non rigida"*, in conformità *"al criterio secondo cui l'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto va temperato con la libertà d'impresa e con la facoltà in essa insita di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva, al fine di realizzare economie di costi da valorizzare a fini competitivi nella procedura di affidamento dell'appalto"*, (in tal senso, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sezione I, 29/03/2024, n. 255).

16. È, infine, infondata anche l'ultima censura (la terza) del ricorso per motivi aggiunti, con cui Romeo genericamente assume che *"Dussmann ha sottostimato i costi della propria offerta e che, quindi, l'offerta presentata non genererà alcun utile"*.

La prospettazione di parte ricorrente, infatti:

i) si basa sul mero assunto - ancora una volta del tutto indimostrato, nonché espressamente smentito dalla controinteressata - che una serie di voci di costo indicate nell'offerta della controinteressata sarebbero (in tesi) attinenti a presunte *"migliorie"* da ricondursi tra gli *"altri costi"* dell'offerta di Dussmann;

ii) appare costruita su una quanto mai generica ed arbitraria stima e quantificazione di una serie di costi aggiuntivi del tutto inidonea a contraddire l'ampio margine di risparmio indicato nell'offerta di tale aggiudicataria (ove si stima un utile pari a circa 5,8 milioni di euro).

17. In conclusione, alla luce di tutte le considerazioni fin qui svolte, il ricorso proposto da Romeo, così come successivamente integrato da motivi aggiunti, deve essere respinto.

Le spese di lite seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo sia in favore di Consip che delle due controinteressate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e successivamente integrato da motivi aggiunti, lo rigetta.

Condanna Romeo al rimborso, nei confronti di parte resistente e delle due controinteressate, delle spese di lite, che liquida, in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) ciascuno, oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Annamaria Gigli, Referendario