

L'immodificabilità dei costi della manodopera e il divieto di riallocazione tra spese generali: le sentenze del TAR Lazio, Roma, nn. 6769-6770/2026

di Antonello Frasca, Michele Sangiovanni

Data di pubblicazione: 11-5-2026

[...] è quindi possibile affermare che la struttura dell'offerta, come delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici, impone che i costi della manodopera siano indicati separatamente e scrutinati in sé, e che non è possibile in linea di principio allocarli tra le "spese generali" impregiudicata in questa sede la questione se ciò sia consentito per le sole ipotesi eccezionali sopra indicate (e non ricorrenti nel caso di specie) nelle quali sono ammesse minime variazioni del costo del lavoro rispetto a quello indicato in offerta.

L'articolo 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023 e l'articolo 108, comma 9, letti congiuntamente, delineano un sistema volto a garantire la trasparenza e la tutela delle condizioni di lavoro, escludendo che tali costi possano essere surrettiziamente assorbiti da voci generiche o essere compensati ex post con margini di utile o spese generali. (cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II-Ter, 15 aprile 2026, nn. 6769-6770/2026).

Guida alla lettura

Con le **sentenze nn. 6769-6770/2026**, il TAR Lazio, Roma, ha sancito un importante principio di diritto in materia di **allocazione dei costi della manodopera indicati nell'offerta economica presentata dall'operatore economico in sede di partecipazione a una gara a evidenza pubblica**.

La vicenda trae origine dal ricorso presentato da una società consortile classificatasi seconda in graduatoria, nell'ambito di una gara per l'affidamento di un servizio di pulizia delle stazioni metropolitane di Roma Capitale. Il TAR Lazio, Roma, ha accolto il ricorso, demandando alla Stazione appaltante la **riedizione della verifica di congruità/anomalia ai sensi dell'art. 100, comma 3**, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. In esecuzione della pronuncia, **la Stazione appaltante ha proceduto alla verifica di anomalia, richiedendo ulteriori giustificativi all'aggiudicataria e svolgendo un'istruttoria rafforzata**, all'esito della quale ha **confermato la congruità dell'offerta** e l'aggiudicazione dei lotti 1 e 2.

La società classificatasi seconda ha presentato un secondo ricorso, ritenendo la riedizione della verifica di anomalia elusiva delle sentenze del TAR. Con successivi motivi aggiunti, si contestava altresì la modica *ex post* dell'offerta economica iniziale, con specifico riferimento ai costi della manodopera. In particolare, alcune voci di costo della manodopera sarebbero state trasformate in spese generali.

Le pronunce in esame offrono uno spunto particolarmente interessante per approfondire la struttura dell'offerta economica, alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici e della recente giurisprudenza amministrativa. Come anticipato, nella vicenda sottoposta all'esame del Tar Lazio, la società ricorrente aveva proposto ricorso avverso l'aggiudicazione dei lotti 1 e 2 di una gara per servizi di pulizia, sostenendo che l'aggiudicataria avrebbe, in sede di giustificazioni, modificato l'offerta economica iniziale riallocando illegittimamente numerose voci di costo del lavoro tra le spese generali.

Il TAR Lazio ha accolto il ricorso, ritenendolo fondato per i seguenti profili. In primo luogo, alla luce delle norme del nuovo Codice dei contratti pubblici, il Collegio ha osservato come **l'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023 osta alla manipolazione del costo del lavoro, pena l'esclusione dalla procedura di gara**. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere **vietata la modifica del costo del lavoro, salva la ricorrenza di casi del tutto eccezionali, ovvero quelli in cui sia ravvisabile un evidente errore di calcolo o l'eventualità che sorgano sopravvenienze di fatto o di diritto impongano la revisione** (cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2021, n. 5644; *Id.*, 26 febbraio 2021, n. 1637). Di fronte a tale quadro, poiché l'aggiudicataria ha illegittimamente manipolato il costo del lavoro, ne consegue l'esclusione dalla procedura di gara ai sensi dell'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023.

Sotto un secondo e concorrente profilo, il Collegio ha avuto modo di esaminare la **possibilità di allocare, almeno in parte, il costo della manodopera all'interno della voce di costo destinata alle "Spese generali"**. Sul punto, alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici e della recente giurisprudenza amministrativa il Tar Lazio ha escluso tale possibilità (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III-*quater*, 22 settembre 2025, n. 16369. Nello stesso senso, *ex multis*: TAR Toscana, sez. IV, 16 aprile 2025, n. 705; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2024, n. 9254; Cons. Stato, sez. V, 3 novembre 2020, n. 6786).

A tal proposito, gli **artt. 41, comma 14 e 108, comma 8, d.lgs. n. 36/2023** delineano un **sistema volto a garantire la trasparenza e la tutela delle condizioni di lavoro, escludendo che tali costi possano essere assorbiti da voci generiche o essere compensati ex post con spese generali**. Tuttavia, **il divieto de quo può essere derogato solo ove la riallocazione consista in una "variazione: a) ragionevole (cioè a dire non strumentale ad una mera ed arbitraria ricomposizione a posteriori) e b) proporzionata (avuto riguardo alla non significativa incidenza sulla complessiva struttura dei costi del personale)"** (cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 agosto 2021, n. 5644). Alla luce di tale quadro, il Collegio ha rilevato che, in sede di giustificazioni, l'aggiudicataria ha proceduto a riallocare illegittimamente numerose voci di costo del lavoro tra le "spese generali".

In ragione dei vizi riscontrati, il Tar ha proceduto ad annullare l'aggiudicazione dei lotti 1 e 2, accogliendo la domanda di subentro della società ricorrente, seconda classificata in graduatoria.

In definitiva, le pronunce in commento costituiscono un'applicazione concreta dei principi che presidono alla struttura dell'offerta economica, come delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici e della giurisprudenza amministrativa in materia: **i costi della manodopera devono essere indicati separatamente e scrutinati in sé, e non è possibile allocarli tra le "spese**

generalì”, ad eccezione delle sole ipotesi eccezionali indicate sopra.

Publicato il 15/04/2026

N. 06769/2026 REG.PROV.COLL.

N. 14699/2025 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 Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14699 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Copernico Società Consortile per Azioni, in persona del legale

rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B24576376D,

rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Giustiniani, Antonello Frasca,

Alessandro Paccione, con domicilio eletto presso lo studio Marco

Giustiniani (Pavia E Ansaldo) in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

contro

Atac Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Cangiano, Guido Rosati, Carla Fina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Team Service Società Consortile A R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Avilio Presutti, Marco Laudani, Gaio Presutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dei provvedimenti e degli atti in asserita ottemperanza della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. II-ter , 30 luglio 2025, n. 15079, vale a dire:

(i) della deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025, avente ad oggetto “Procedura Aperta, in due lotti, per il servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto al servizio del comparto metro, da svolgersi presso i siti di ATAC S.p.A., la manutenzione ordinaria e a guasto degli impianti di lavaggio presso i depositi Metro, nonché le attività di minuta manutenzione. Lotto 1 CIG B24576376D_Lotto 2 CIG B245764840 Delibera C.d.A. di esito n. 01/2025. CONFERMA AGGIUDICAZIONE A SEGUITO DI NUOVA VERIFICA DEL GIUDIZIO DI CONGRUITA' DELL'OFFERTA DELL'AGGIUDICATARIO RTI TEAM SERVICE Soc. Consortile a r.l. - e Servizi SNAM LAZIO SUD S.r.l.”, pubblicata sul portale Acquisti ATAC il 17 novembre 2025, con la quale - all'esito della rinnovazione del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta - è stata confermata l'aggiudicazione del Lotto 1 della predetta gara al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante);

(ii) del provvedimento di conferma dell'aggiudicazione e della “comunicazione generato il 28/10/2025 alle ore 18:41:06 (id. comunicazione PG/35194)” - PG203401- avente ad oggetto “

Riedizione verifica congruità Lotto 1 e Lotto 2”, del 28 ottobre 2025 di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità;

(iii) di tutti i verbali e le comunicazioni (e rispettivi allegati), ivi inclusi tutti i verbali della commissione giudicatrice e del RUP e della proposta di aggiudicazione;

(iv) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da COPERNICO SOCIETÀ CONSORTILE PER AZIONI il 22122025:

dei provvedimenti e degli atti in asserita ottemperanza della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. II-ter, 30 luglio 2025, n. 15079, vale a dire:

(i) della deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025, avente ad oggetto “Procedura Aperta, in due lotti, per il servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto al servizio del comparto metro, da svolgersi presso i siti di ATAC S.p.A., la manutenzione ordinaria e a guasto degli impianti di lavaggio presso i depositi Metro, nonché le attività di minuta manutenzione. Lotto 1 CIG B24576376D_Lotto 2 CIG B245764840 Delibera C.d.A. di esito n. 01/2025. CONFERMA AGGIUDICAZIONE A SEGUITO DI NUOVA VERIFICA DEL GIUDIZIO DI CONGRUITA’ DELL’OFFERTA DELL’AGGIUDICATARIO RTI TEAM SERVICE Soc. Consortile a r.l. – e Servizi SNAM LAZIO SUD S.r.l.”, pubblicata sul portale Acquisti ATAC il 17 novembre 2025, con la quale – all’esito della rinnovazione del procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta – è stata confermata l’aggiudicazione del Lotto 1 della predetta gara al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante);

(ii) del provvedimento di conferma dell’aggiudicazione e della “comunicazione generato il 28/10/2025 alle ore 18:41:06 (id. comunicazione PG/35194)”- PG203401- avente ad oggetto “Riedizione verifica congruità Lotto 1 e Lotto 2”, del 28 ottobre 2025 di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità;

(iii) di tutti i verbali e le comunicazioni (e rispettivi allegati), ivi inclusi tutti i verbali della commissione giudicatrice e del RUP e della proposta di aggiudicazione;

(iv) della nota prot. n. 015701 del 10 settembre 2025, di ATAC, avente ad oggetto “Riedizione della verifica di anomalia”;

(v) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da TEAM SERVICE SOCIETÀ CONSORTILE A R.L. il 812026:

per resistere, previo rigetto della domanda cautelare, al ricorso indicato in epigrafe e ai successivi motivi aggiunti,

e conseguentemente per resistere alla domanda di sospensione e di annullamento

dei provvedimenti e degli atti assunti in ottemperanza della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. II-ter, 30 luglio 2025, n. 15079, ossia la deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025 e gli altri indicati nell'epigrafe del ricorso e dei motivi aggiunti, previo occorrendo annullamento degli atti ATAC S.p.a. Azienda per la Mobilità nella parte in cui, per i motivi infra dedotti in via incidentale, non hanno escluso il r.t.i. Copernico Società Consortile per Azioni/Clean Service s.r.l. dal lotto 1 della gara controversa per violazione dell'art. 94, 95, 96, 97 e 98 del d.lgs. 36/2023, ivi compresi la deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025, avente ad oggetto "Procedura Aperta, in due lotti, per il servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto al servizio del comparto metro, da svolgersi presso i siti di ATAC S.p.A., la manutenzione ordinaria e a guasto degli impianti di lavaggio presso i depositi Metro, nonché le attività di minuta manutenzione. Lotto 1 CIG B24576376D_Lotto 2 CIG B245764840 Delibera C.d.A. di esito n. 01/2025. CONFERMA AGGIUDICAZIONE A SEGUITO DI NUOVA VERIFICA DEL GIUDIZIO DI CONGRUITA' DELL'OFFERTA DELL'AGGIUDICATARIO RTI TEAM SERVICE Soc. Consortile a r.l. – e Servizi SNAM LAZIO SUD S.r.l.", pubblicata sul portale Acquisti ATAC il 17 novembre 2025, con la quale – all'esito della rinnovazione del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta – è stata confermata l'aggiudicazione del Lotto 1 della predetta gara al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante); del

provvedimento di conferma dell'aggiudicazione e della "comunicazione gene-rato il 28/10/2025 alle ore 18:41:06 (id. comunicazione PG/35194)"- PG203401- avente ad oggetto "Riedizione verifica congruità Lotto 1 e Lotto 2", del 28 ottobre 2025 di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità; tutti i verbali e le comunicazioni (e rispettivi allegati), ivi inclusi tutti i verbali della commissione giudicatrice e del RUP e della proposta di aggiudicazione; la deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 1 del 22 gennaio 2025; la graduatoria del lotto 1; tutti gli atti ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità inerenti la valutazione dell'affidabilità morale e professionale di Copernico Società Consortile per Azioni, di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Team Service Società Consortile A R.L. e di Atac Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 aprile 2026 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Questi i fatti per cui è causa.

ATAC ha bandito una gara per l'affidamento del servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto del comparto metro, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (80 punti offerta tecnica, 20 punti offerta economica).

L'importo a base di gara è stato fissato in 11.770.378,24 euro, stimato, ai sensi dell'art. 41, comma 14, del D.Lgs. n. 36/2023, in applicazione del costo orario del CCNL del personale esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi – Codice CNEL k511– Tabelle Luglio 2023 (con clausola di riassorbimento del personale del gestore uscente e presentazione in gara del progetto di riassorbimento).

Con deliberazione del CdA n. 1 del 22 gennaio 2025, il lotto qui di interesse è stato aggiudicato al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante).

A seguito di impugnazione proposta da Copernico Società Consortile per Azioni, questo TAR, con la sentenza n. 15079/2025 ha accolto in parte il

ricorso, ritenendo fondati i soli motivi *“con cui è stato denunciato il vizio di*

istruttoria e di motivazione rispetto alla verifica di congruità svolta dalla S.A.

sull'offerta dell'aggiudicatario". In particolare ha rilevato che

l'aggiudicataria ha effettuato una *“stima del costo del lavoro in misura*

sensibilmente inferiore a quanto risultante dalle tabelle ministeriali”, senza

tuttavia provvedere alla dimostrazione della attendibilità delle diverse

previsioni svolte, *“tale non potendosi ritenere la mera dichiarazione, come*

formulata dall'RTI - con generico rimando ai "dati storici aziendali" - circa

la maturazione (indimostrata e non meglio circostanziata) di un più virtuoso

tasso di assenteismo rispetto a quello tabellare". Il Tribunale ha quindi

demandato alla Stazione appaltante “*entro 90 giorni dalla pubblicazione*”

della presente sentenza, la riedizione della verifica di congruità/anomalia

svolta ai sensi dell'art. 100, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023 e dell'art. 23

del Disciplinare sull'offerta dell'aggiudicatario". Ha precisato che "Sarà

onere della aggiudicataria fornire i dati statistici relativi al costo effettivo

delle ore non lavorate, ed elaborare tabelle ove, sulla base del costo delle

ore per ciascun livello di lavoratori (compreso il manager di lotto) venga

giustificato lo scostamento dalle tabelle ministeriali. Sebbene,

contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, non vi sia la necessità

di indicare separatamente le maggiorazioni per il lavoro notturno e festivo, è

ovvio che nella propria ricostruzione del costo della mano d'opera, la

aggiudicataria dovrà tener conto di esse. Qualora la stazione appaltante sia

priva di competenza in materia, è autorizzato l'impiego di un consulente del

lavoro al fine di verificare la congruità dei dati sottoposti dalla

aggiudicataria”.

In esecuzione della predetta pronuncia, ATAC ha proceduto alla rinnovazione della verifica di anomalia, richiedendo ulteriori giustificativi all'aggiudicataria, svolgendo un'istruttoria rafforzata e avvalendosi di un consulente del lavoro, all'esito della quale, con deliberazione del CdA n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025, ha confermato la congruità dell'offerta e l'aggiudicazione del Lotto 1.

Con il ricorso introduttivo del giudizio, notificato in data 27 novembre 2025, Copernico Società Consortile per Azioni ha chiesto l'annullamento, previa sospensione degli effetti, dei provvedimenti indicati in epigrafe ed in particolare della predetta deliberazione n. 50/2025.

Il ricorso è affidato al seguente motivo di diritto: “

I. Nullità e/o illegittimità

della riedizione della verifica di anomalia per violazione e/o elusione della

sentenza. (Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost,

degli'art. 11, 41 e 110 del d.lgs. 36/2023, nonché dell'art. 21 septies l. n.

241/1990; degli artt. 3 e 17 del Disciplinare di gara; Violazione del CCNL

Multiservizi; eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di

motivazione, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia

manifesta)".

In sintesi, ha sostenuto che i provvedimenti impugnati sarebbero elusivi della sentenza n. 15079/2025. Le conclusioni del Rup si baserebbero su

una "*motivazione apparente*" in ordine alla congruità dell'offerta. Il costo

del lavoro indicato dall'aggiudicataria non terrebbe conto delle

maggiorazioni del lavoro notturno, festivo e festivo notturno. La relazione

del consulente del lavoro sarebbe affetta da errori metodologici.

Preso visione di ulteriore documentazione ostesa dalla Stazione appaltante in data 19 novembre 2025, ed in particolare della richiesta di giustificativi effettuata da Atac all'aggiudicataria e dei documenti trasmessi da quest'ultima in riscontro, la Copernico ha notificato, in data 18 dicembre 2025, ricorso per motivi aggiunti, sollevando le censure sintetizzate come segue:

- “

I. Illegittimità della riedizione della verifica di anomalia per violazione del

principio dell'immodificabilità dell'offerta e per illegittima riallocazione dei

costi della manodopera nelle spese generali (Violazione e/o falsa

applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli art. 11, 41, 108, 110, nonché

dell'art. 31 dell'allegato 17 del d.lgs. n. 36/2023, nonché dell'art. 21

septies l. n. 241/1990; degli artt. 3, 17 e 23 del Disciplinare di gara;

Violazione del CCNL Multiservizi; Violazione del principio di immodificabilità

dell'offerta e sua manifesta inaffidabilità; eccesso di potere per difetto di

istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto,

illogicità e ingiustizia manifesta)”: Il RTI Team Service avrebbe modificato

ex post l'offerta economica iniziale presentata in gara, con specifico

riferimento ai costi della manodopera. In particolare, alcune voci di costo

della manodopera (impiegato quadro, Manager di Lotto e maggiorazioni per

notturno e festivo) sarebbero state “*trasformate*” in “*Spese Generali*”. Il tutto

dequotando “*Materiali, attrezzature e macchinari*” al costo irrisorio di circa

400 mila euro (senza alcun approfondimento istruttorio al riguardo): a tutto

voler concedere, all'illegittimo abbattimento della voce "*Altri costi*" per far

posto alle predette sottostime non sarebbe nemmeno conseguita una

richiesta di chiarimenti sulla congruità delle spese per “*Materiali*,

attrezzature e macchinari”;

- *“II. Illegittimità della riedizione della verifica di anomalia per mancata*

esclusione del rti team service per violazione dei trattamenti salariali minimi

(Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli art. 11,

41, 108, 110, del d.lgs. n. 36/2023, dell'art. 2, legge 27 maggio 1949, n.

260 nonché dell'art. 21 septies l. n. 241/1990; degli artt. 3, 17 e 23 del

Disciplinare di gara; Violazione del CCNL Multiservizi; Violazione del

principio di immodificabilità dell'offerta e sua manifesta inaffidabilità;

eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione,

travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta)”: il

RTI aggiudicatario avrebbe calcolato la maggiorazione per lavoro notturno

fisso al 20% e non al 30% come previsto dagli articoli 38 e 39 del CCNL.

Inoltre non avrebbe calcolato la maggiorazione per il lavoro domenicale;

- *“III. Illegittimità della riedizione della verifica di anomalia per mancata*

esclusione del rti team service per difetto di istruttoria in merito alle

dichiarazioni rese dal RTI Team Service (Violazione e/o falsa applicazione

dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli art. 11, 41, 108, 110, del d.lgs. n. 36/2023,

dell'art. 2, legge 27 maggio 1949, n. 260 nonché dell'art. 21 septies l. n.

241/1990; degli artt. 3, 17 e 23 del Disciplinare di gara; Violazione del

CCNL Multiservizi; Violazione del principio di immodificabilità dell'offerta e

sua manifesta inaffidabilità; eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto

di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia

manifesta)”: la riedizione dell’anomalia sarebbe altresì viziata dal difetto

istruttorio e travisamento dei presupposti di fatto in relazione ai costi

dichiarati dal RTI Team Service. Il tasso di assenteismo dichiarato dal RTI

Team Service (pari al 3,25%) sarebbe sottostimato, in quanto inferiore al

tasso di assenteismo reale registrato sul cantiere della commessa (pari al

9,72%). Per di più le percentuali storiche di assenteismo su cui si

baserebbe la percentuale dichiarata dall'aggiudicatario sarebbero in realtà

pari per Team Service nel 2022 a 6,53% e nel 2023 a 5,48%, mentre per

Snam Lazio Sud a 5,97% e 5,56%. Dunque percentuali lontane dal 3,92%

dichiarato. Né sarebbero state valorizzate le ore connesse all'attività PM2T

nell'offerta del RTI Team Service: le ore per intervento sarebbero state

moltiplicate per il numero di giorni lavorativi annui, ma non per il numero di

vetture. Come correttamente fatto per tutte le altre attività relative ai TRENi.

Nessuna analisi di congruità di tale incremento di efficienza sarebbe stata

prodotta da RTI Team Service. Il costo orario inoltre non considererebbe

esplicitamente l'IRAP (e il contributo addizionale dell'1,4%), che invece

sono inclusi nel valore di 19,49 €/h assunto dal bando e dalle tabelle

ministeriali del CCNL. Le maggiorazioni per il lavoro festivo e notturno non

sarebbero congrue. I residui altri costi di commessa (112.720,34 €)

risulterebbero non capienti per coprire in modo realistico le spese generali

effettive di una commessa di tale complessità. Infine l'utile dichiarato non

sarebbe congruo;

- *“IV. Illegittimità della riedizione della verifica di anomalia per omesso*

rilievo della dichiarazione 'quantomeno' fuorviante del RTI Team Service

(Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 95 comma 1, lett. e) e 98,

comma 3 lett. b) del d.lgs. 36/2023; eccesso di potere per difetto di

istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei pre-supposti di fatto,

illogicità e ingiustizia manifesta)”: nei giustificativi, sul tema del tasso di

assenteismo, il RTI Team Service avrebbe dichiarato “una percentuale

media del 3,24%”, mentre, analizzando i cedolini, detto tasso sarebbe pari

al 5,78%. I tassi di assenteismo dichiarati sarebbero notevolmente inferiori

rispetto ai tassi di assenteismo reali, ossia ridotti di oltre il 40%. In tale

contesto, il RTI Team Service avrebbe, pertanto, reso una dichiarazione

fuorviante, suscettibile di influenzare il processo decisionale della Stazione

appaltante circa gli esiti del giudizio di anomalia.

Ha inoltre formulato istanza di consulenza tecnica d'ufficio, di subentro nel contratto e di risarcimento del danno.

Si è costituita ATAC contestando tutto quanto *ex adverso* dedotto.

In sintesi ha affermato di avere rinnovato il subprocedimento di verifica dell'anomalia attenendosi ai principi conformativi indicati dal giudice, svolgendo un'istruttoria approfondita e avvalendosi legittimamente di un consulente del lavoro, il cui parere avrebbe consentito di verificare la sostenibilità complessiva del costo della manodopera e la coerenza dei dati dichiarati dall'operatore economico aggiudicatario. Le censure della ricorrente mirerebbero a ottenere una rivalutazione analitica e contabile dell'offerta, attraverso una scomposizione atomistica delle singole voci di costo, estranea alla natura del giudizio di anomalia e ai limiti del sindacato giurisdizionale.

Si è costituita anche la controinteressata Team Service contestando tutto quanto ex adverso dedotto.

Ha in particolare sostenuto che l'affidabilità della propria offerta sarebbe

comprovata dal fatto che *“da mesi il servizio è svolto dall’odierna*

deducete a regola d'arte".

Inoltre le affermazioni della ricorrente sarebbe smentite dal parere dello Studio Nevio Nevio richiesto dalla Stazione appaltante e dal parere del prof. Tiscini.

Successivamente, con ricorso incidentale notificato in data 8 gennaio 2026, Team Service ha chiesto l'annullamento degli atti indicati in epigrafe ed in particolare della deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 “

nella parte in cui non hanno escluso il rti

Copernico/Clean Service per palese inaffidabilità professionale ai sensi

degli artt. 96, comma 14, (omessa dichiarazione di un fatto che costituisce

una causa di esclusione) e 98, comma 3, lett. g) (l'essere la società

Copernico coinvolta in un procedimento penale del 2024 per turbativa

d'asta) del d.lgs. 36/2023".

In sintesi, Team Service ha dedotto che il RTI Copernico avrebbe dovuto essere escluso per omessa dichiarazione di un fatto costituente grave illecito professionale, ai sensi dell'art. 96, comma 24, d.lgs. n. 36/2023,

fatto *"scoperto dalla deducente in questi giorni"*. In particolare, secondo

notizie di stampa, l'attuale rappresentante legale della Copernico sarebbe

stata coinvolta in un procedimento penale per turbativa d'asta. L'omessa

dichiarazione di un grave illecito professionale, configurabile ai sensi

dell'art. 98, comma 3, lett. g), d.lgs. 36/2023, avrebbe dovuto portare

all'esclusione della Copernico.

Con ordinanza n. 83 del 9 gennaio 2026 è stata respinta l'istanza cautelare

con la seguente motivazione: *“Considerato che il danno, di natura*

patrimoniale, è risarcibile, e che quindi non sussiste periculum in mora; che,

in ragione delle esigenze organizzative della Sezione, va confermata per la

trattazione del ricorso l'udienza pubblica dell'1 aprile 2026, già fissata; che

le spese di fase, alla luce delle questioni poste, vanno compensate”.

In occasione dell’udienza di merito, tutte le parti hanno ulteriormente precisato le rispettive posizioni.

Atac, in particolare, ha ribadito, in relazione all’unico motivo del ricorso introduttivo (elusione della sentenza), che con la sentenza n. 15079/2025 questo Tribunale avrebbe accolto il ricorso del RTI Copernico limitatamente al vizio di difetto di istruttoria e di motivazione nella verifica di anomalia dell’offerta, indicando in modo puntuale i profili sui quali la stazione appaltante era tenuta a rinnovare l’istruttoria. La Stazione appaltante si sarebbe attenuta alle indicazioni del TAR, chiedendo al RTI Team Service di fornire una relazione dettagliata sulle specificità del proprio processo organizzativo e sulle ragioni dello scostamento dai valori tabellari, corredata dai dati statistici relativi all’assenteismo, dai prospetti di stima del costo complessivo e dalla documentazione probatoria a supporto. La società ha prodotto il parere tecnico del prof Tiscini. Atac avrebbe incaricato lo Studio

Nevio Bianchi di effettuare una verifica tecnica.

Il Rup avrebbe esaminato tutta la documentazione acquisita. Dal verbale emergerebbe che lo scostamento del costo della manodopera dichiarato nelle offerte rispetto ai valori riportati nelle tabelle ministeriali di settore risulta sufficientemente giustificato ai sensi della normativa vigente. Sulla base di tali valutazioni è stata quindi confermata la congruità delle offerte presentate dal RTI Team Service Soc. Consortile a r.l. – Snam Lazio Sud S.r.l. Dal verbale si evincerebbe, altresì, che il RUP non si sarebbe limitato a un rinvio formale alle conclusioni del consulente, ma avrebbe svolto un'autonoma valutazione della documentazione istruttoria.

Sul primo dei motivi aggiunti, (violazione del principio di immodificabilità dell'offerta) ha sostenuto che la relazione integrativa prodotta dal RTI Team Service in data 30 settembre 2025 non avrebbe comportato alcuna modifica sostanziale dell'offerta economica. Tutti gli elementi essenziali dell'offerta sarebbero rimasti invariati (l'importo complessivo dell'offerta, pari a euro 11.566.704,36, il ribasso del 18%, gli oneri per la sicurezza pari a euro 114.610,00 e l'utile dichiarato pari a euro 99.947,21). L'offerta

originaria prevedeva le macrovoci "*Costi della manodopera*", "*Oneri per la*

sicurezza”, “*Altri costi*” e “*Utile*”. La relazione successivamente prodotta

dall'aggiudicatario si sarebbe limitata ad articolare la macrovoce "*Altri costi*"

nelle sue componenti analitiche, evidenziando che essa comprendeva già,

seppure in forma aggregata, il costo del manager di lotto e le maggiorazioni

per lavoro notturno e festivo. Peraltro i costi sarebbero effettivamente

coperti nell'economia dell'offerta e la proposta economica risulterebbe

complessivamente affidabile. Priva di fondamento sarebbe anche la

censura relativa alla voce “*Materiali, attrezzature e macchinari*”, valorizzata

nell'offerta in euro 410.000,00. La ricorrente si sarebbe limitata ad

affermare, in modo del tutto assertivo, che tale importo sarebbe

insufficiente, senza fornire alcuna dimostrazione tecnica concreta della sua

inadeguatezza rispetto alle esigenze operative del servizio.

Sul secondo dei motivi aggiunti (violazione dei trattamenti salariali minimi), ha affermato che in realtà le maggiorazioni per lavoro notturno e festivo valorizzate dal RTI Team Service risulterebbero addirittura superiori a quelle dovute secondo le previsioni del CCNL Multiservizi. Tale conclusione sarebbe stata espressamente accertata nel Parere tecnico relativo al Lotto 1, le cui valutazioni sarebbero state recepite dal RUP Valerio Fusco nel Verbale sull'esito del giudizio di congruità. La verifica istruttoria condotta dal consulente incaricato da ATAC avrebbe evidenziato che in realtà le maggiorazioni domenicali sarebbero state calcolate. La documentazione istruttoria provverebbe che anche la maggiorazione per il lavoro notturno applicata dalla ricorrente sarebbe addirittura superiore al 30% (e non pari al 20% come sostenuto dalla ricorrente).

Sul terzo dei motivi aggiunti (difetto istruttorio e travisamento dei presupposti di fatto in relazione ai costi dichiarati dal RTI Team Service), ha

premesso che *“il parametro rilevante ai fini della verifica di anomalia è*

rappresentato dal tasso di assenteismo storico dell'operatore economico

che presenta l'offerta, riferito ai propri dipendenti e alla propria

organizzazione aziendale, e non dal dato relativo al gestore uscente nella

medesima commessa. La verifica di anomalia è infatti diretta a stabilire se il

singolo concorrente, con il proprio modello organizzativo e con le proprie

risorse umane, sia in grado di eseguire il contratto in modo

economicamente sostenibile". Ha quindi affermato che il tasso di

assenteismo dichiarato dal RTI Team Service sarebbe stato oggetto di

specifica verifica da parte del consulente del lavoro incaricato da ATAC. Il

consulente avrebbe esaminato i cedolini aziendali delle società Team

Service e SNAM relativi agli anni 2022 e 2023 e avrebbe accertato che la

percentuale effettiva risultante dalla documentazione aziendale sarebbe

pari al 3,24%. Tale valore sarebbe quindi inferiore rispetto al tasso del

3,92% prudenzialmente utilizzato nell'offerta economica. Non sarebbero

stati utilizzati relativi al 2024 in quanto detti dati riguardano la gestione del

servizio da parte della stessa Copernico e non sono quindi rappresentativi

dell'organizzazione aziendale del RTI Team Service. La questione relativa

alle ore PM2T non sarebbe oggetto della verifica imposta dalla sentenza di

questo TAR. Si fonderebbe inoltre su una elaborazione tecnica prodotta

unilateralmente dalla stessa ricorrente attraverso una perizia di parte,

redatta al di fuori del procedimento amministrativo, come tale non idonea, di

per sé, a dimostrare l'illegittimità del giudizio espresso dalla stazione

appaltante. Ancora, l'IRAP non sarebbe stato incluso nel costo della

manodopera perché si tratterebbe di una imposta che non costituirebbe un

costo fisso del lavoro, ma inciderebbe sul valore della produzione netta

dell'impresa integralmente deducibile. Infine la ricorrente non avrebbe

fornito alcuna prova dell'incongruità dell'utile indicato dall'aggiudicataria

nell'offerta.

In relazione al quarto dei motivi aggiunti (omesso rilievo della dichiarazione fuorviante dell'indice di assenteismo), ha sostenuto la piena coerenza tra i dati riepilogativi di assenteismo e i cedolini di origine. Il dato dichiarato in offerta (3,92%) sarebbe superiore alla media storica documentata (3,24%): sarebbe, pertanto, prudenziale, non sottostimato. Un dato prudenziale, per definizione, non sarebbe un dato fuorviante. Non vi sarebbe stata alcuna dichiarazione falsa sul punto. La Stazione appaltante avrebbe verificato il dato fornito dall'aggiudicataria.

Team Service ha eccepito l'inammissibilità del ricorso avversario per tre ordini di ragioni.

Innanzitutto Copernico avrebbe omesso di notificare la Stazione appaltante di un procedimento penale per turbativa d'asta ex art. 353 c.p. a suo carico.

In secondo luogo, vi sarebbe già una consulenza tecnica da parte di un perito nominato dalla Stazione appaltante in esecuzione della sentenza n. 15079/2025 che, dopo approfondita istruttoria, avrebbe accertato la congruità dell'offerta Team Service. Pertanto la ricorrente vorrebbe sostituire il proprio sindacato a quello della Stazione appaltante e del consulente (terzo ed imparziale) da questa nominato in esecuzione di un provvedimento giurisdizionale.

In terzo luogo, la ricorrente pretenderebbe tardivamente e inammissibilmente, un riesame complessivo della congruità dell'offerta Team Service in contrasto con il perimetro definito dalla sentenza n. 15079/2025.

Nel merito, in relazione al ricorso introduttivo del giudizio ha sostenuto che avrebbe formulato correttamente la propria offerta imputando

“correttamente le ore PM2T all'interno del monte PM1T. Trattasi infatti due

attività svolte contestualmente, con lo stesso equipaggio di addetti e le

stesse attrezzature, riducendo tempi di setup e spostamento fra convogli.

Dunque, quella che per controparte sarebbe un'omissione è invece una

scelta organizzativa dell'operatore (non puntualmente contestata)".

Il tasso di assenteismo recato nell'offerta sarebbe pari al 3,92% e quindi superiore alla media storica comprovata che sarebbe del 3,24%.

Il costo del manager di lotto sarebbe stato correttamente inserito tra le spese generali. Si tratterebbe infatti di un costo indiretto non imputabile a singole prestazioni. Le maggiorazioni per lavoro notturno e festivo sarebbero state previste.

In relazione ai motivi aggiunti, ha sostenuto che non sarebbe stata effettuata alcuna modifica dell'offerta ma solo precisazioni, atteso che importo dell'offerta, ribasso, oneri per la sicurezza e utile sarebbero rimasti immutati. La giurisprudenza richiamata dalla ricorrente non sarebbe pertinente perché si riferirebbe al distinto caso nel quale, in corso di giustificazioni, siano modificati i dati economico/sostanziali dell'offerta. La censura sulla congruità del costo dei materiali sarebbe generica e

comunque infondata. Ad ogni modo, il valore di euro 410.000 deriverebbe da ammortamenti di beni già di proprietà del RTI (e quindi non da nuovi acquisti) e dall'impiego di macchine automatizzate e multiuso. Le maggiorazioni per il lavoro festivo e notturno sarebbero state correttamente valutate, non vi sarebbe stata alcuna violazione dei minimi salariali. A tali conclusioni sarebbero giunte tanto la perizia di parte del prof. Tiscini quanto quella dello studio Nevio Bianchi. Il tasso di assenteismo sarebbe stato computato correttamente in base a dati statistici con metodologia già illustrata anche da Atac. L'irap non costituirebbe un costo fisso. L'utile sarebbe congruo. Non sarebbe stata effettuata alcuna dichiarazione fuorviante.

Copernico ha sostenuto che le resistenti non avrebbero replicato puntualmente ai singoli motivi di ricorso, insistendo pertanto su tutto quanto già dedotto e valorizzando la relazione del proprio consulente. Asserisce, altresì, di essere entrata in possesso di alcune buste paga dei lavoratori riassorbiti da Team Service e che dal relativo esame si ricaverebbe che l'aggiudicataria riconoscerebbe maggiorazioni del 30% per il lavoro notturno e maggiorazioni del 50% per il lavoro festivo. Da ciò, deriverebbero due alternative conseguenze: le giustificazioni prodotte da Team Service risulterebbero smentite (sicché risulterebbe confermata la asserita violazione dei minimi salariali) oppure i trattamenti minimi salariali risulterebbero sì rispettati in sede di esecuzione ma l'offerta sarebbe stata a tal fine modificata (spostando le sottostime su altre voci).

Ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso incidentale per tre ordini di motivi: innanzitutto, per tardività in quanto notificato solamente in data 8 gennaio 2026 dunque oltre il termine di 30 giorni dalla proposizione del ricorso principale, in disparte la circostanza che gli articoli di giornali su cui si fonderebbe la contestazione de qua sarebbero datati 9 agosto 2024 e 21 settembre 2024; in secondo luogo per violazione del giudicato e mancata proposizione delle censure nell'ambito del primo giudizio, in cui è stata gravata l'originaria aggiudicazione; in terzo luogo per carenza di interesse in quanto “

quand'anche le rappresentazioni in fatto tratte da testate di

quotidiani fossero state sottoposte al giudizio di ATAC (pur non sussistendo

alcun obbligo dichiarativo al riguardo), la Stazione appaltante avrebbe

'giocoforza' concluso per la loro irrilevanza ai fini della sussistenza del

grave illecito professionale”.

Ad ogni modo nel merito il ricorso incidentale sarebbe infondato atteso che la rappresentante legale della Copernico non si sarebbe realizzato alcun grave illecito professionale. Invero nessun obbligo dichiarativo sarebbe insorto a carico dell'impresa atteso che a carico della legale rappresentante della Copernico non ci sarebbe stato né un rinvio a giudizio né un provvedimento cautelare personale. Il procedimento per il reato di turbativa d'asta sarebbe stato archiviato. Le accuse nei confronti della legale rappresentate della Copernico si fonderebbero esclusivamente su articoli di giornale. Le censure avrebbero dovuto essere proposte nell'ambito del primo giudizio.

In sede di replica, Team Service ha dedotto l'inammissibilità della deduzione formulata da Copernico in relazione alle buste paga, sostenendo che essa: riguarda la fase esecutiva del contratto di competenza del giudice ordinario; che contiene una nuova censura, fondata su (asseriti) nuovi

elementi, la quale risulta proposta con mera memoria non notificata; è tardiva in quanto relativa a buste бага di novembre 2025. Inoltre dalle buste бага non sarebbe possibile capire a quale mansione si riferiscono, a quale area di dipendenti.

All'udienza del primo aprile 2026 la causa è stata introitata per la decisione.

2. Preliminarmente il Collegio dichiara la tardività dei depositi documentali effettuati da parte ricorrente in data 27 e 31 marzo 2026, eccepita anche in udienza dalle resistenti.

Invero, come noto, il termine fissato dall'art. 73, comma 1, c.p.a. ha carattere perentorio in quanto espressione di un precetto di ordine pubblico sostanziale a tutela del principio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice. Ne consegue che il deposito tardivo di memorie e documenti ne comporta l'inutilizzabilità processuale, salvo i soli casi di dimostrata estrema difficoltà di produrre siffatti atti nei termini così come previsto dall' art. 54 comma 1, dello stesso c.p.a.

Orbene, nella fattispecie in esame i depositi documentali del 27 e 31 marzo 2026 in occasione dell'udienza del successivo primo aprile, sono evidentemente tardivi rispetto al termine perentorio di cui all'art. 73 comma 1 c.p.a.

Conseguentemente, i documenti oggetto di tali depositi sono inutilizzabili nel presente giudizio.

3. Ciò doverosamente rilevato, devono essere scrutinati il ricorso introduttivo del giudizio, il ricorso per motivi aggiunti e il ricorso incidentale.

Come è noto, a seguito della sentenza Lombardi della Corte di giustizia, il giudice è tenuto a esaminare il ricorso principale anche nei casi in cui reputi fondato un eventuale ricorso incidentale escludente (in tal senso, ex multis: TAR Roma n. 18132/2025). In tali casi, in linea di principio va scrutinato anzitutto il ricorso introduttivo, la cui infondatezza renderebbe improcedibile il ricorso incidentale (in tal senso ex multis: TAR Roma n. 6597/2024; TAR

Milano n. 1071/2023; TAR Roma n. 5663/2023). Si tratta, in ogni caso, di una regola logica non inderogabile, in quanto non necessaria a soddisfare le esigenze proprie del diritto dell'Unione.

Nel caso di specie, alla luce della fondatezza del ricorso principale (della quale si darà subito conto in motivazione) per mere ragioni di ordine espositivo il Collegio ritiene di procedere innanzitutto con lo scrutinio del ricorso incidentale, che deve essere dichiarato irricevibile, atteso il mancato rispetto dei termini decadenziali di cui agli articoli 29 e 119 c.p.a.

Si rileva infatti che il ricorso introduttivo del giudizio è stato notificato in data 27 novembre 2025, il ricorso incidentale in data 8 gennaio 2026, dunque oltre i 30 giorni di legge.

Gli articoli di giornale dai quali si desumono i fatti posti alla base del ricorso incidentale portano la data del 9 agosto 2024 e del 21 settembre 2024, sicché è a da tale momento che sono divenute obiettivamente conoscibili le circostanze di cui la ricorrente principale pretende di avere avuto contezza solo recentemente.

4. Dichiarata l'irricevibilità per tardività del ricorso incidentale, si procede con lo scrutinio del ricorso introduttivo del giudizio e dei motivi aggiunti che, per la trasversalità delle censure, possono essere esaminati congiuntamente.

4.1. Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio e dei motivi aggiunti sollevata da Team Service, sulla base del rilievo che, non avendo questo Tribunale annullato l'aggiudicazione con la sentenza n. 15079 del 2025, essa sarebbe divenuta intangibile.

È infatti del tutto ovvio che l'omesso annullamento dell'aggiudicazione, in conformità a un indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato per le ipotesi in cui il giudice disponga il rinnovo della verifica di anomalia, si inserisce in un modulo processuale teso a preservare la funzionalità dell'oggetto dell'appalto, nel mentre si stabilisce se l'aggiudicatario debba, o no, essere escluso. Con la conseguenza naturale che, in

quest'ultima ipotesi, non si potrà che procedere all'annullamento della aggiudicazione, la cui illegittimità era già stata tempestivamente denunciata con il primo dei ricorsi accolti.

Sotto diverso profilo si evidenzia che le valutazioni delle offerte tecniche da parte della commissione giudicatrice, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, sono sottoposte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo nei limiti in cui le stesse siano manifestamente illogiche, irragionevoli, arbitrarie, ovvero fondate su un palese e manifesto travisamento di fatto.

Infine, si rileva che è proprio la sentenza n. 15079/2025 ad avere

demandato alla Stazione appaltante *“la riedizione della verifica di*

congruità/anomalia svolta ai sensi dell'art. 100, comma 3, del D.Lgs. n.

36/2023 e dell'art. 23 del Disciplinare sull'offerta dell'aggiudicatario",

precisando che *“Sarà onere della aggiudicataria fornire i dati statistici*

relativi al costo effettivo delle ore non lavorate, ed elaborare tabelle ove,

sulla base del costo delle ore per ciascun livello di lavoratori (compreso il

manager di lotto) venga giustificato lo scostamento dalle tabelle

ministerial'.

Pertanto l'eccezione di inammissibilità deve essere respinta siccome infondata.

4.2. Nel merito, il ricorso introduttivo del giudizio e i motivi aggiunti sono fondati nei limiti che si vengono ad illustrare.

4.3. Per ragioni logico sistematiche si scruta il primo dei motivi aggiunti - che presenta elementi comuni anche alle altre censure proposte con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti - con il quale parte ricorrente deduce la violazione del principio di immodificabilità dell'offerta e la illegittima riallocazione dei costi della manodopera nelle spese generali.

4.4. Sul punto, è opportuna una breve disamina delle norme del Codice dei contratti pubblici rilevanti per la soluzione della questione.

L'art. 41 del D.Lgs. 36/2023 prevede che:

“13. Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo medio del

lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del

lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla

contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le

organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative,

tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese, delle norme

in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e

delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo

applicabile, il costo medio del lavoro è determinato in relazione al contratto

collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in

considerazione. Per i contratti relativi a lavori, il costo dei prodotti, delle

attrezzature e delle lavorazioni è determinato facendo riferimento ai prezzi

correnti alla data dell'approvazione del progetto riportati nei prezziari

aggiornati predisposti annualmente dalle regioni e dalle province autonome

o adottati, dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti che, in base alla

natura e all'oggetto dell'appalto, sono espressamente autorizzati dal

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a non applicare quelli regionali a

non applicare quelli regionali. I criteri di formazione ed aggiornamento dei

prezzari regionali sono definiti nell'allegato I.14. In mancanza di prezzari

aggiornati, il costo è determinato facendo riferimento ai listini ufficiali o ai

listini delle locali camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

oppure, in difetto, ai prezzi correnti di mercato in base al luogo di

effettuazione degli interventi.

14. Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da

una più efficiente organizzazione aziendale”.

Il successivo art. 108 comma 9 dispone che:

“

Nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della

manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in

materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture

senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale”.

L’art. 110 del medesimo D.Lgs. 36/2023, che disciplina il sub procedimento della verifica di congruità dell’offerta, prevede inoltre che:

“1. Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e

la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi

i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente

bassa. Il bando o l'avviso indicano gli elementi specifici ai fini della

valutazione.

2. In presenza di un'offerta che appaia anormalmente bassa le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all'operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti, assegnando a tal fine un termine non superiore

a quindici giorni.

3. Le spiegazioni di cui al comma 2 possono riguardare i seguenti elementi:

a) l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati

o del metodo di costruzione;

b) le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per

eseguire i lavori;

c) l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti dall'offerente.

4. Non sono ammesse giustificazioni:

a) in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o

da fonti autorizzate dalla legge;

b) in relazione agli oneri di sicurezza di cui alla normativa vigente.

5. La stazione appaltante esclude l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 3, oppure se l'offerta è anormalmente

bassa in quanto:

a) non rispetta gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26

b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 119;

c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 108, comma 9, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e

delle forniture;

d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle

apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13^o.

4.5 La struttura dell'offerta, dunque, come delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici, impone che i costi della manodopera siano indicati separatamente e scrutinati in sé, a prescindere dal saldo complessivo dell'offerta.

La previsione di cui al predetto art. 108 comma 9, che del resto recepisce un orientamento giurisprudenziale già consolidato nel vigore della precedente normativa, enfatizza ulteriormente il dovere della stazione

appaltante di esercitare un controllo incisivo sui costi della manodopera e sul rispetto del CCNL, sanzionando con l'esclusione il concorrente che abbia omesso di indicarli con rigore e separatamente in sede di offerta.

Nel caso a giudizio, bisogna rilevare anzitutto che l'esito della nuova verifica di anomalia ha confermato l'esattezza delle conclusioni alle quali questo Tribunale era giunto con la già citata sentenza n. 15079 del 2025.

In quell'occasione, le parti resistenti avevano dedotto che i costi del lavoro indicati in offerta fossero del tutto adeguati, anche con riferimento alle voci il cui omesso calcolo era stato denunciato dalla ricorrente (in particolare, le maggiorazioni per lavoro notturno e festivo, tutt'altro che marginali in un appalto a esecuzione continua, e il costo del cd. manager di lotto).

Tale assunto è stato smentito dallo stesso consulente del lavoro al quale è ricorso la stazione appaltante in occasione della nuova verifica di anomalia, atteso che le conclusioni di quest'ultimo sulla congruità del calcolo si reggono su un nuovo assetto, costituito dalla circostanza che l'aggiudicataria ha individuato in altra voce dell'offerta la provvista per giustificare le maggiorazioni di cui si è detto.

In particolare, dalla voce "*altri costi*", originariamente ammontante a circa

1.200.000,00 euro, sono state scomputati 834.704, 40 euro, attribuiti ora al

costo del lavoro.

Ovviamente, la circostanza che nelle proprie tabelle giustificative la controinteressata abbia mantenuto inalterata la voce sul costo del lavoro,

limitandosi a frammentare nel modo anzidetto quella sugli “*altri costi*” è del

tutto irrilevante quanto al solo elemento significativo in diritto, vale a dire

che il costo del lavoro è cresciuto di una percentuale vicina al 7%.

4.6 Proprio una tale ultima operazione è in linea di principio preclusa dalla legge, come interpretata costantemente dalla giurisprudenza amministrativa.

Un attento esame di quest'ultima porta infatti alla conclusione che, in materia, vige il divieto di massima di modificare il costo del lavoro, salva la ricorrenza di casi del tutto eccezionali, con i quali sono gestite le ipotesi residuali nelle quali il margine di correzione è così esiguo da escludere che esso abbia un'effettiva incidenza sulla stima iniziale; ovvero i casi in cui sia ravvisabile un evidente errore di calcolo al quale porre rimedio, fermi i saldi; o anche l'eventualità che sorgano sopravvenienze di fatto o di diritto tali da imporre la revisione.

Gli infrequenti casi in cui la giurisprudenza ha reputato legittima una modifica del costo del lavoro in sede di verifica di anomalia sono tutti

riducibili a tali eccezioni: in particolare, Cons. Stato, sez. V, n. 5644 del 2021 ha ritenuto marginale una modifica dell'1,48% (nel caso a giudizio, siamo a circa 5 volte tanto), mentre Cons. Stato, sez. V, n. 1637 del 2021 ha stimato legittima una correzione imputabile a errore di fatto sulla base effettiva delle lavorazioni da eseguire, ma a condizione che l'incidenza percentuale del costo del lavoro rimanesse inalterata (nel nostro caso, essa è ovviamente cresciuta).

Di contro, la giurisprudenza ha sempre fatto valere, fuori da questi casi eccezionali, la regola generale attinente alla immodificabilità del costo del lavoro (da ultimo, Cons. Stato, sez. V, n. 6918 del 2025).

Nel caso di specie, è tale regola che deve trovare applicazione, attesa la palese assenza delle eccezioni sopra indicate.

In particolare: a) l'imputazione al costo del lavoro di una componente dell'offerta economica che non vi era originariamente riferita è priva di alcuna giustificazione, così da alimentare il dubbio che essa sia un mero artificio contabile; b) non è stato dedotto alcun errore di calcolo; c) non sono emerse sopravvenienze di fatto o di diritto. Già questi elementi troncherebbero in radice la questione. A ciò però si aggiunge che la modifica è tutt'altro che irrisoria, sia sul piano quantitativo (più di 800.000,00 euro, circa il 7%, su un appalto con un margine di utile inferiore all'1%), sia su quello qualitativo (è ragionevole ritenere che essa sia stata indotta dalla necessità, segnalata dal Tribunale, di giustificare lavoro notturno e festivo, in un appalto in cui la voce predominante dell'offerta economica è costituita dal lavoro, da svolgere con costanza anche in tali periodi).

In definitiva, la aggiudicataria ha illegittimamente manipolato il costo del lavoro, ciò che ne comporta necessariamente l'esclusione ai sensi dell'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023. Tale norma osta, quanto all'indicazione del costo del lavoro, alla applicabilità della regola pretoria che ammette, in sede di verifica dell'anomalia, modifiche tra le singole voci, purché il saldo resti il medesimo, salvo, appunto, ipotesi straordinarie, qui non ricorrenti. Altrimenti, l'obbligo di indicare separatamente, e a pena di esclusione, il costo del lavoro nell'offerta economica verrebbe agevolmente

aggiato, mediante meri aggiustamenti matematici.

4.7. In senso conforme a quanto già precisato, altra giurisprudenza ha precisato che:

“Secondo principi consolidati, nel subprocedimento di verifica dell'affidabilità

economica dell'offerta, l'offerente può dimostrare la congruità dell'offerta

anche attraverso riferimenti interni alla stessa offerta (per un minor costo

del lavoro o per una migliore organizzazione aziendale o altro) ma non

incidendo sui contenuti del progetto da eseguire o modificando uno degli

elementi essenziali dell'offerta (come il costo complessivo del personale

impiegato per l'esecuzione dell'appalto). La modifica dei costi della

manodopera dichiarati comporta infatti un'inammissibile rettifica di un

elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, pregiudicando gli

interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di

lavoro e ledendo il principio di parità di trattamento dei concorrenti (ex

plurimis: Consiglio di Stato, sez. V, n. 6462 e n. 1449 del 2020). Ciò che

può ammettersi in sede di giustificazioni dell'offerta sono, al più, variazioni

parziali e limitate delle voci di costo, purché adeguatamente giustificate e

bilanciate da altre componenti del quadro economico (in termini Consiglio di

Stato, Sez. V, n. 1637 del 2021 e n. 171 del 2019). In tale prospettiva, è

ammissibile in termini generali una modifica delle giustificazioni delle

singole voci di costo non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di

diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad originari e comprovati errori di

calcolo, sempre che resti ferma l'entità iniziale dell'offerta economica, nel

rispetto del principio dell'immodificabilità dell'offerta (cfr. Consiglio di Stato,

Sez. V, 16 marzo 2020, n. 1873; Id., 11 dicembre 2020, n. 7943)” (cfr. C. di

St. n. 6918/2025).

Ancora:

“Nell'ambito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia non è consentito

modificare il costo del lavoro indicato in sede di offerta, la cui indicazione

separata, prescritta a pena di esclusione dall'articolo 95, d.lg. n. 50 del

2016, è volta al precipuo scopo della verifica del rispetto delle condizioni di

lavoro, oltre che della serietà e sostenibilità dell'offerta; per l'effetto, solo

ragionevoli, giustificate e proporzionate modificazioni e rimodulazioni

possono interessare anche la struttura dei costi per il personale” nei casi

eccezionali sopra indicati(cfr. C. di St. n. 3857/2023; nello stesso senso n.

1652/2023).

Va ribadito, al riguardo, il consolidato orientamento (*ex multis* C. di St. n.

1652/2023) per cui l'indicazione separata del costo del lavoro è volta al

precipuo scopo della verifica del rispetto delle condizioni di lavoro, oltre che

della serietà e sostenibilità dell'offerta.

Con specifico riferimento alla possibilità o meno di allocare, almeno in parte, il costo della manodopera all'interno della voce di costo destinata

alle c.d. "*Spese generali*", questo TAR ha già avuto modo di affermare che:

“

Secondo un orientamento più restrittivo – richiamato anche da E&P in

ricorso – non sarebbe possibile allocare tra le “Spese generali”, ancorché

parzialmente, il costo della manodopera non esplicitamente e distintamente

dichiarato con l'offerta presentata in sede di gara.

In particolare, il giudice amministrativo ha in proposito stabilito che “Le ‘spese generali’ costituiscono una voce di costo che comprende i costi di tutte le risorse – escluse quelle riconducibili alla manodopera e ad altre voci separatamente indicate – che l'operatore economico dichiara di impiegare per l'esecuzione della commessa; non è richiesto – salvo diversa indicazione del bando o della stazione appaltante in sede di verifica dell'anomalia – che esse siano dettagliatamente esposte” (cfr. Cons.

In altre pronunce, che poggiano sull'assunto logico per cui il giudizio di anomalia ha per oggetto l'accertamento della tenuta globale dell'offerta presentata dagli operatori economici in sede di gara (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 8303 del 4 dicembre 2019), la voce di costo relativa alle "Spese generali" è stata ritenuta suscettibile di essere considerata anche ai fini della copertura di una parte dei costi della manodopera non distintamente indicati nella offerta economica, quali, ad esempio, i costi del personale con mansioni direttive, di coordinamento o di raccordo, prestate a beneficio di più contratti in corso di esecuzione nei confronti di differenti stazioni appaltanti (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135 del 21 ottobre 2019) e i costi della manodopera relativi ad "urgenze non prevedibili" (cfr.

Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 788 del 30 gennaio 2020).

In ogni caso, l'allocazione di una porzione dei costi della manodopera all'interno della voce di costo relativa alle "Spese generali" non costituisce un'operazione sempre di per sé legittima, essendo per converso necessario verificare in concreto che nella stessa vi sia capienza sufficiente per garantire la copertura anche di tali specifici costi (cfr. Cons. Stato, sez.

V, sent. n. 7135/2019, cit., punto 3.1.1).

7.1.3. Ad una più attenta analisi di tali arresti giurisprudenziali, peraltro, emerge come l’allocazione dei suddetti specifici costi della manodopera nella voce “Spese generali” è stata reputata non irragionevole dal giudice amministrativo anche in considerazione del fatto che si trattava di “costi generali” dell’operatore economico (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135/2019, cit., punto 3.1.1; Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 788/2020, cit., punto 7), in un caso addirittura non suscettibili di essere quantificati con esattezza ex ante, in quanto correlati ad urgenze non prevedibili e, in parte, connessi al costo di reperibilità dei lavoratori” (TAR Lazio, sez. III, 15

gennaio 2025, n. 666).

Posti questi principi, il Collegio ritiene di aderire alla giurisprudenza per la quale non sia possibile inserire i costi della mano d’opera all’interno delle

spese generali.

Come precisato dalla sentenza n. 705/2025 del TAR Toscana “1.6 È noto che il D.lgs. n. 36 del 2023 ha previsto una tutela rafforzata degli interessi

dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9,

del D.lgs. n. 36 del 2023).

1.7 L'art. 108 comma 9, infatti, prevede espressamente che “nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture

senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale”.

Detta disposizione, innovativa rispetto al codice previgente nella parte in cui prevede la sanzione dell'esclusione, è evidentemente diretta a consentire alla stazione appaltante un controllo più incisivo sui costi della manodopera

1.8 In conformità a detta ratio alla base della disposizione sopra citata precedenti pronunce hanno avuto modo di precisare che non è possibile allocare tra le “spese generali”, nemmeno parzialmente, il costo della manodopera non esplicitamente e distintamente dichiarato con l’offerta presentata in sede di gara (Cons. Stato, Sez. V, 19/11/2024, n. 9254 e

Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6786 del 3 novembre 2020)” (cfr. TAR Roma

n. 16369/2025. Nello stesso senso, ex multis: TAR Toscana n. 705/2025; C.

di St. n. 9254/2024; C. di St. n. 6786/2020).

Il divieto de quo può essere derogato attraverso la riallocazione delle voci

solamente laddove si tratti di una “*variazione: a) ragionevole (cioè a dire*

non strumentale ad una mera ed arbitraria ricomposizione a posteriori) e b)

proporzionata (avuto riguardo alla non significativa incidenza sulla

complessiva struttura dei costi del personale)” (cfr. C. di St. n. 5644/2021),

oltre che nei casi di figure i cui costi sono spalmati su più appalti o delle

spese imprevedibili (*ex multis*: TAR Milano n. 1037/2025).

Peraltro, ai sensi del comma 4 dell'art. 31 dell'Allegato I.7 del d.lgs. 36/2023:

“Per spese generali comprese nel prezzo dei lavori e perciò a carico

dell'appaltatore, si intendono:

a) le spese di contratto e accessorie e l'imposta di registro;

b) gli oneri finanziari generali e particolari, ivi comprese la cauzione definitiva o la garanzia globale di esecuzione, ove prevista, e le polizze

c) la quota delle spese di organizzazione e gestione tecnico-amministrativa

di sede dell'appaltatore;

d) la gestione amministrativa del personale di cantiere e la direzione tecnica

di cantiere;

e) le spese per l'impianto, la manutenzione, l'illuminazione e la dismissione finale del cantiere, ivi inclusi i costi per l'utilizzazione di aree diverse da quelle poste a disposizione dal committente; sono escluse le spese relative

f) le spese per trasporto di qualsiasi materiale o mezzo d'opera franco

cantiere;

g) le spese per attrezzi e opere provvisionali e per quanto altro occorre alla

completa e perfetta esecuzione dei lavori;

h) le spese per rilievi, tracciati, verifiche, esplorazioni, capisaldi e simili che possono occorrere, anche su motivata richiesta del direttore dei lavori o del RUP o dell'organo di collaudo, dal giorno in cui viene effettuata la consegna dei lavori fino all'emissione del certificato di collaudo o all'emissione del

certificato di regolare esecuzione;

i) le spese per le vie di accesso al cantiere, l'installazione e l'esercizio delle

attrezzature e dei mezzi d'opera di cantiere;

l) le spese per idonei locali e per la necessaria attrezzatura da mettere a

disposizione per l'ufficio di direzione lavori;

m) le spese per passaggio, per occupazioni temporanee e per risarcimento

di danni per abbattimento di piante, per depositi o estrazioni di materiali;

n) le spese per la custodia e la buona conservazione delle opere fino all'emissione del certificato di collaudo o all'emissione del certificato di

regolare esecuzione;

o) le spese di adeguamento del cantiere, le misure per la gestione del rischio aziendale, nonché gli ulteriori oneri aziendali in osservanza del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, da indicarsi in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 108, comma 9 del codice, ai fini di quanto

previsto dall'articolo 110 del codice;

p) gli oneri generali e particolari previsti dal capitolato speciale d'appalto".

Trattasi, all'evidenza, di spese di natura amministrativa che nulla hanno a che fare con il costo della manodopera.

In conclusione, è quindi possibile affermare che la struttura dell'offerta, come delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici, impone che i costi

della manodopera siano indicati separatamente e scrutinati in sé, e che non

è possibile in linea di principio allocarli tra le “*spese generali*”

impregiudicata in questa sede la questione se ciò sia consentito per le sole

ipotesi eccezionali sopra indicate (e non ricorrenti nel caso di specie) nelle

quali sono ammesse minime variazioni del costo del lavoro rispetto a quello

indicato in offerta.

L'articolo 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023 e l'articolo 108, comma 9, letti congiuntamente, delineano un sistema volto a garantire la trasparenza e la tutela delle condizioni di lavoro, escludendo che tali costi possano essere surrettiziamente assorbiti da voci generiche o essere compensati ex post con margini di utile o spese generali.

Le spese generali assolvono alla funzione di copertura dei costi indiretti dell'attività imprenditoriale — quali amministrazione, formazione, coordinamento, assicurazioni — e più in generale delle sopravvenienze fisiologiche ed eventuali. Esse non sono concepite come una riserva disponibile per supplire a carenze nella copertura di voci strutturali, come la manodopera, che devono essere specificamente calcolate e giustificate nell'ambito dell'offerta economica. L'ammissione di una compensazione tra queste due categorie determinerebbe una sovrapposizione impropria tra funzioni economiche distinte e comprometterebbe la trasparenza del

meccanismo concorrenziale, salvi i casi eccezionali sopra indicati, e qui non sussistenti, per i quali la questione resta impregiudicata.

4.8 Facendo applicazione delle norme e dei principi giurisprudenziali appena esaminati alla fattispecie in esame, è possibile affermare che l'aggiudicataria in sede di giustificazioni ha proceduto a riallocare illegittimamente numerose voci di costo del lavoro tra le spese generali.

In particolare, nei giustificativi resi nell'ambito della riedizione

dell'anomalia: la voce "*Costo della manodopera*" è rimasta invariata (per un

importo di euro 9.994.721,41); la macro voce “*altri costi*” è stata scorporata

nelle due voci “*Spese Generali*” e “*Materiali, attrezzature e macchinari*”; le

voci di costo relative alla figura del manager di lotto e alle maggiorazioni per

lavoro notturno e festivo, quantificate in euro 834.705,40 – che non

risultavano nei primi giustificativi - sono state allocate tra le “Spese

General” anziché nella voce “*Costo della manodopera*”; la voce relativa ai

“Materiali, attrezzature e macchinari” è stata ridotta al costo di 410.000

euro (senza alcun approfondimento istruttorio al riguardo).

Pertanto l'offerta – che ha omesso parte dei costi della manodopera, per ricomprenderli nell'ambito delle spese generali nelle successive giustificazioni presentate nel sub procedimento di anomalia – non poteva essere ammessa e considerata legittima.

In ragione della natura del vizio riscontrato l'esclusione della aggiudicataria costituiva atto dovuto, omettendo il quale la stazione appaltante è incorsa in violazione di legge, con conseguente illegittimità dell'aggiudicazione.

4.9 Per le ragioni appena espresse la prima censura del ricorso per motivi aggiunti è fondata e deve essere accolta, sicché non resta che annullare l'aggiudicazione a favore della ricorrente, con accoglimento della domanda di subentro di Copernico Società Consortile Per Azioni, seconda classificata in graduatoria, nel contratto ove stipulato, previa verifica dei requisiti e dei presupposti di legge, e previa declaratoria di inefficacia del contratto stesso.

Tale inefficacia merita di essere dichiarata ai sensi dell'art. 122 cpa, posto che: a) la parte vi ha interesse e può conseguire l'aggiudicazione; b) la natura delle prestazioni rese permette il subentro della ricorrente a contratto in corso.

4.10 Considerato che l'accoglimento del motivo di ricorso determina per la ricorrente il conseguimento della massima utilità ottenibile con il presente giudizio, viene meno il suo interesse all'esame delle ulteriori doglianze formulate nel ricorso principale e nei motivi aggiunti.

4.11 L'accoglimento della domanda di subentro nel contratto, ove stipulato, a partire dal 1 luglio 2026 (al fine di permettere un ordinato cambio della guardia tra operatori) e per l'intera durata originaria dell'appalto (cfr Ad. Plen. n. 9 del 2025), comporta reintegrazione in forma specifica del danno patito, ivi compreso quello curriculare.

Invero il subentro nell'aggiudicazione della ricorrente è di per sé soddisfacente di ogni ulteriore pretesa.

Né Team Service ha fornito prova di eventuali ulteriori danni subiti.

5. In conclusione il ricorso introduttivo del giudizio ed il ricorso per motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti nei limiti e per le ragioni di cui si è detto.

Per l'effetto:

- annulla l'aggiudicazione;
- dichiara l'inefficacia del contratto eventualmente stipulato;
- in accoglimento della domanda di subentro e di risarcimento del danno in forma specifica, dispone che la ricorrente subentri nel contratto eventualmente stipulato, per una durata pari a quella originaria del servizio, a partire dal 1 luglio 2026, ove non vi ostino altre ragioni;
- dichiara irricevibile il ricorso incidentale.

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- accoglie il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti;
- annulla l'aggiudicazione;
- dichiara l'inefficacia del contratto;
- in accoglimento della domanda di subentro e di risarcimento del danno in forma specifica, dispone che la ricorrente subentri nel contratto, per una durata pari a quella originaria del servizio, a partire dal 1 luglio 2026, ove non vi ostino altre ragioni;
- dichiara irricevibile il ricorso incidentale.

Condanna Atac S.P.A. - Azienda Per La Mobilità Di Roma Capitale S.P.A. e Team Service Società Consortile a r.l. in via solidale e per parti uguali alla refusione delle spese di lite in favore di Copernico Società Consortile Per Azioni che si quantificano in totali euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre oneri e accessori come per legge e alla restituzione del contributo unificato da porsi a carico di entrambe in misura del 50% ciascuna.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Lucia Maria Brancatelli, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Primo Referendario, Estensore

bblicato il 15/04/2026

N. 06770/2026 REG.PROV.COLL.

N. 14700/2025 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 Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14700 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Copernico Società Consortile per Azioni, in persona del legale

rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B245764840,

rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Giustiniani, Antonello Frasca,

Alessandro Paccione, con domicilio eletto presso lo studio Marco

Giustiniani (Pavia E Ansaldo) in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

contro

Atac Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesca Cangiano, Guido Rosati, Carla Fina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Team Service Società Consortile A R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Avilio Presutti, Marco Laudani, Gaio Presutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dei provvedimenti e degli atti in asserita ottemperanza della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. II-ter, 30 luglio 2025, n. 15081, vale a dire:

(i) della deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025, avente ad oggetto “Procedura Aperta, in due lotti, per il servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto al servizio del comparto metro, da svolgersi presso i siti di ATAC S.p.A., la manutenzione ordinaria e a guasto degli impianti di lavaggio presso i depositi Metro, nonché le attività di minuta manutenzione. Lotto 1 CIG B24576376D_Lotto 2 CIG B245764840 Delibera C.d.A. di esito n. 01/2025. CONFERMA AGGIUDICAZIONE A SEGUITO DI NUOVA VERIFICA DEL GIUDIZIO DI CONGRUITA' DELL'OFFERTA DELL'AGGIUDICATARIO RTI TEAM SERVICE Soc. Consortile a r.l. - e Servizi SNAM LAZIO SUD S.r.l.”, pubblicata sul portale Acquisti ATAC il 17 novembre 2025, con la quale - all'esito della rinnovazione del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta - è stata confermata l'aggiudicazione del Lotto 2 della predetta gara al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante) (doc. 1);

(ii) del provvedimento di conferma dell'aggiudicazione e della “comunicazione generato il 28/10/2025 alle ore 18:41:06 (id. comunicazione PG/35194)” - PG203401- avente ad oggetto “Riedizione verifica congruità Lotto 1 e Lotto 2”, del 28 ottobre 2025 di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità (doc. 2);

(iii) di tutti i verbali e le comunicazioni (e rispettivi allegati), ivi inclusi tutti i verbali della commissione giudicatrice e del RUP e della proposta di aggiudicazione (doc. 3 e 4);

(iv) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da COPERNICO SOCIETÀ

CONSORTILE PER AZIONI il 22122025:

dei provvedimenti e degli atti in asserita ottemperanza della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. II-ter, 30 luglio 2025, n. 15079, vale a dire:

(i) della deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025, avente ad oggetto “Procedura Aperta, in due lotti, per il servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto al servizio del comparto metro, da svolgersi presso i siti di ATAC S.p.A., la manutenzione ordinaria e a guasto degli impianti di lavaggio presso i depositi Metro, nonché le attività di minuta manutenzione. Lotto 1 CIG B24576376D_Lotto 2 CIG B245764840 Delibera C.d.A. di esito n. 01/2025. CONFERMA AGGIUDICAZIONE A SEGUITO DI NUOVA VERIFICA DEL GIUDIZIO DI CONGRUITA’ DELL’OFFERTA DELL’AGGIUDICATARIO RTI TEAM SERVICE Soc. Consortile a r.l. – e Servizi SNAM LAZIO SUD S.r.l.”, pubblicata sul portale Acquisti ATAC il 17 novembre 2025, con la quale – all’esito della rinnovazione del procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta – è stata confermata l’aggiudicazione del Lotto 2 della predetta gara al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante);

(ii) del provvedimento di conferma dell’aggiudicazione e della “comunicazione gene-rato il 28/10/2025 alle ore 18:41:06 (id. comunicazione PG/35194)”- PG203401- avente ad oggetto “Riedizione verifica congruità Lotto 1 e Lotto 2”, del 28 ottobre 2025 di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità;

(iii) di tutti i verbali e le comunicazioni (e rispettivi allegati), ivi inclusi tutti i verbali della commissione giudicatrice e del RUP e della proposta di aggiudicazione;

(iv) della nota prot. n. 015701 del 10 settembre 2025, di ATAC, avente ad oggetto “Riedizione della verifica di anomalia”;

(v) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali,

antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da TEAM SERVICE SOCIETÀ CONSORTILE A R.L. il 812026:

per resistere, previo rigetto della domanda cautelare, al ricorso indicato in epigrafe e ai successivi motivi aggiunti,

e conseguentemente per resistere alla domanda di sospensione e di annullamento

dei provvedimenti e degli atti assunti in ottemperanza della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. II-ter, 30 luglio 2025, n. 15081, ossia la deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025 e gli altri indicati nell'epigrafe del ricorso e dei motivi aggiunti, previo occorrendo annullamento degli atti ATAC S.p.a. Azienda per la Mobilità nella parte in cui, per i motivi infra dedotti in via incidentale, non hanno escluso il r.t.i. Copernico Società Consortile per Azioni/Clean Service s.r.l. dal lotto 2 della gara controversa per violazione dell'art. 94, 95, 96, 97 e 98 del d.lgs. 36/2023, ivi compresi la deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025, avente ad oggetto "Procedura Aperta, in due lotti, per il servizio di pulizia di stazioni, treni, impianti ed attività di supporto al servizio del comparto metro, da svolgersi presso i siti di ATAC S.p.A., la manutenzione ordinaria e a guasto degli impianti di lavaggio presso i depositi Metro, nonché le attività di minuta manutenzione. Lotto 1 CIG B24576376D_Lotto 2 CIG B245764840 Delibera C.d.A. di esito n. 01/2025. CONFERMA AGGIUDICAZIONE A SEGUITO DI NUOVA VERIFICA DEL GIUDIZIO DI CONGRUITA' DELL'OFFERTA DELL'AGGIUDICATARIO RTI TEAM SERVICE Soc. Consortile a r.l. – e Servizi SNAM LAZIO SUD S.r.l.", pubblicata sul portale Acquisti ATAC il 17 novembre 2025, con la quale – all'esito della rinnovazione del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta – è stata confermata l'aggiudicazione del Lotto 2 della predetta gara al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante); del provvedimento di conferma dell'aggiudicazione e della "comunicazione

gene-rato il 28/10/2025 alle ore 18:41:06 (id. comunicazione PG/35194)"- PG203401- avente ad oggetto "Riedizione verifica congruità Lotto 1 e Lotto 2", del 28 ottobre 2025 di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità; tutti i verbali e le comunicazioni (e rispettivi allegati), ivi inclusi tutti i verbali della commissione giudicatrice e del RUP e della proposta di aggiudicazione; la deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 1 del 22 gennaio 2025; la graduatoria del lotto 2; tutti gli atti ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità inerenti la valutazione dell'affidabilità morale e professionale di Copernico Società Consortile per Azioni, di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Team Service Società Consortile A R.L. e di Atac Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 aprile 2026 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Questi i fatti per cui è causa.

ATAC ha bandito una gara per l'affidamento del servizio di pulizia di

stazioni, treni, impianti ed attività di supporto del comparto metro, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (80 punti offerta tecnica, 20 punti offerta economica).

L'importo a base di gara è stato fissato in 11.770.378,24 euro, stimato, ai sensi dell'art. 41, comma 14, del D.Lgs. n. 36/2023, in applicazione del costo orario del CCNL del personale esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi – Codice CNEL k511– Tabelle Luglio 2023 (con clausola di riassorbimento del personale del gestore uscente e presentazione in gara del progetto di riassorbimento).

Con deliberazione del CdA n. 1 del 22 gennaio 2025, il lotto qui di interesse è stato aggiudicato al costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Team Service Scarl (mandataria) e Snam Lazio Sud S.r.l. (mandante).

A seguito di impugnazione proposta da Copernico Società Consortile per Azioni, questo TAR, con la sentenza n. 15081/2025 ha accolto in parte il

ricorso, ritenendo fondati i soli motivi *“con cui è stato denunciato il vizio di*

istruttoria e di motivazione rispetto alla verifica di congruità svolta dalla S.A.

sull'offerta dell'aggiudicatario". In particolare ha rilevato che

l'aggiudicataria ha effettuato una *“stima del costo del lavoro in misura*

sensibilmente inferiore a quanto risultante dalle tabelle ministeriali”, senza

tuttavia provvedere alla dimostrazione della attendibilità delle diverse

previsioni svolte, *“tale non potendosi ritenere la mera dichiarazione, come*

formulata dall'RTI - con generico rimando ai "dati storici aziendali" - circa

la maturazione (indimostrata e non meglio circostanziata) di un più virtuoso

tasso di assenteismo rispetto a quello tabellare". Il Tribunale ha quindi

demandato alla Stazione appaltante “*entro 90 giorni dalla pubblicazione*”

della presente sentenza, la riedizione della verifica di congruità/anomalia

svolta ai sensi dell'art. 100, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023 e dell'art. 23

del Disciplinare sull'offerta dell'aggiudicatario". Ha precisato che "Sarà

onere della aggiudicataria fornire i dati statistici relativi al costo effettivo

delle ore non lavorate, ed elaborare tabelle ove, sulla base del costo delle

ore per ciascun livello di lavoratori (compreso il manager di lotto) venga

giustificato lo scostamento dalle tabelle ministeriali. Sebbene,

contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, non vi sia la necessità

di indicare separatamente le maggiorazioni per il lavoro notturno e festivo, è

ovvio che nella propria ricostruzione del costo della mano d'opera, la

aggiudicataria dovrà tener conto di esse. Qualora la stazione appaltante sia

priva di competenza in materia, è autorizzato l'impiego di un consulente del

lavoro al fine di verificare la congruità dei dati sottoposti dalla

aggiudicataria”.

In esecuzione della predetta pronuncia, ATAC ha proceduto alla rinnovazione della verifica di anomalia, richiedendo ulteriori giustificativi all'aggiudicataria, svolgendo un'istruttoria rafforzata e avvalendosi di un consulente del lavoro, all'esito della quale, con deliberazione del CdA n. 50/2025 della seduta del 12 novembre 2025, ha confermato la congruità dell'offerta e l'aggiudicazione del Lotto 2.

Con il ricorso introduttivo del giudizio, notificato in data 27 novembre 2025, Copernico Società Consortile per Azioni ha chiesto l'annullamento, previa sospensione degli effetti, dei provvedimenti indicati in epigrafe ed in particolare della predetta deliberazione n. 50/2025.

Il ricorso è affidato al seguente motivo di diritto: “

I. Nullità e/o illegittimità

della riedizione della verifica di anomalia per violazione e/o elusione della

sentenza. (Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost,

degli art. 11, 41 e 110 del d.lgs. 36/2023, nonché dell'art. 21 septies l. n.

241/1990; degli artt. 3 e 17 del Disciplinare di gara; Violazione del CCNL

Multiservizi; eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di

motivazione, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia

manifesta)".

In sintesi, ha sostenuto che i provvedimenti impugnati sarebbero elusivi della sentenza n. 15081/2025. Le conclusioni del Rup si baserebbero su

una "*motivazione apparente*" in ordine alla congruità dell'offerta. Il costo

del lavoro indicato dall'aggiudicataria non terrebbe conto delle

maggiorazioni del lavoro notturno, festivo e festivo notturno. La relazione

del consulente del lavoro sarebbe affetta da errori metodologici.

Preso visione di ulteriore documentazione ostesa dalla Stazione appaltante in data 19 novembre 2025, ed in particolare della richiesta di giustificativi effettuata da Atac all'aggiudicataria e dei documenti trasmessi da quest'ultima in riscontro, la Copernico ha notificato, in data 19 dicembre 2025, ricorso per motivi aggiunti, sollevando le censure sintetizzate come segue:

- “

I. Illegittimità della riedizione della verifica di anomalia per violazione del

principio dell'immodificabilità dell'offerta e per illegittima riallocazione dei

costi della manodopera nelle spese generali (Violazione e/o falsa

applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli art. 11, 41, 108, 110, nonché

dell'art. 31 dell'allegato 17 del d.lgs. n. 36/2023, nonché dell'art. 21

septies l. n. 241/1990; degli artt. 3, 17 e 23 del Disciplinare di gara;

Violazione del CCNL Multiservizi; Violazione del principio di immodificabilità

dell'offerta e sua manifesta inaffidabilità; eccesso di potere per difetto di

istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto,

illogicità e ingiustizia manifesta)”: Il RTI Team Service avrebbe modificato

ex post l'offerta economica iniziale presentata in gara, con specifico

riferimento ai costi della manodopera. In particolare, alcune voci di costo

della manodopera (impiegato quadro, Manager di Lotto e maggiorazioni per

notturno e festivo) sarebbero state “*trasformate*” in “*Spese Generali*”. Il tutto

dequotando “*Materiali, attrezzature e macchinari*” al costo irrisorio di

374.206,28 euro (senza alcun approfondimento istruttorio al riguardo): a

tutto voler concedere, all'illegittimo abbattimento della voce "*Altri costi*" per

far posto alle predette sottostime non sarebbe nemmeno conseguita una

richiesta di chiarimenti sulla congruità delle spese per “*Materiali*,

attrezzature e macchinari”;

- *“II. Illegittimità della riedizione della verifica di anomalia per mancata*

esclusione del rti team service per violazione dei trattamenti salariali minimi

(Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli art. 11,

41, 108, 110, del d.lgs. n. 36/2023, dell'art. 2, legge 27 maggio 1949, n.

260 nonché dell'art. 21 septies l. n. 241/1990; degli artt. 3, 17 e 23 del

Disciplinare di gara; Violazione del CCNL Multiservizi; Violazione del

principio di immodificabilità dell'offerta e sua manifesta inaffidabilità;

eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione,

travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia manifesta)”: il

RTI aggiudicatario avrebbe calcolato la maggiorazione per lavoro notturno

fisso al 20% e non al 30% come previsto dagli articoli 38 e 39 del CCNL.

Inoltre non avrebbe calcolato la maggiorazione per il lavoro domenicale;

- *“III. Illegittimità della riedizione della verifica di anomalia per mancata*

esclusione del rti team service per difetto di istruttoria in merito alle

dichiarazioni rese dal RTI Team Service (Violazione e/o falsa applicazione

dell'art. 97 Cost. 36 Cost, degli art. 11, 41, 108, 110, del d.lgs. n. 36/2023,

dell'art. 2, legge 27 maggio 1949, n. 260 nonché dell'art. 21 septies l. n.

241/1990; degli artt. 3, 17 e 23 del Disciplinare di gara; Violazione del

CCNL Multiservizi; Violazione del principio di immodificabilità dell'offerta e

sua manifesta inaffidabilità; eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto

di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità e ingiustizia

manifesta)”: la riedizione dell’anomalia sarebbe altresì viziata dal difetto

istruttorio e travisamento dei presupposti di fatto in relazione ai costi

dichiarati dal RTI Team Service. Il tasso di assenteismo dichiarato dal RTI

Team Service (pari al 3,25%) sarebbe sottostimato, in quanto inferiore al

tasso di assenteismo reale registrato sul cantiere della commessa (pari al

9,72%). Per di più le percentuali storiche di assenteismo su cui si

baserebbe la percentuale dichiarata dall'aggiudicatario sarebbero in realtà

pari per Team Service nel 2022 a 6,53% e nel 2023 a 5,48%, mentre per

Snam Lazio Sud a 5,97% e 5,56%. Dunque percentuali lontane dal 3,92%

dichiarato. Né sarebbero state valorizzate le ore connesse all'attività PM2T

nell'offerta del RTI Team Service: le ore per intervento sarebbero state

moltiplicate per il numero di giorni lavorativi annui, ma non per il numero di

vetture. Come correttamente fatto per tutte le altre attività relative ai TRENi.

Nessuna analisi di congruità di tale incremento di efficienza sarebbe stata

prodotta da RTI Team Service. Il costo orario inoltre non considererebbe

esplicitamente l'IRAP (e il contributo addizionale dell'1,4%), che invece

sono inclusi nel valore di 19,49 €/h assunto dal bando e dalle tabelle

ministeriali del CCNL. Le maggiorazioni per il lavoro festivo e notturno non

sarebbero congrue. I residui altri costi di commessa (135.785,64 €)

risulterebbero non capienti per coprire in modo realistico le spese generali

effettive di una commessa di tale complessità. Infine l'utile dichiarato non

sarebbe congruo;

- *“IV. Illegittimità della riedizione della verifica di anomalia per omesso*

rilievo della dichiarazione 'quantomeno' fuorviante del RTI Team Service

(Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 95 comma 1, lett. e) e 98,

comma 3 lett. b) del d.lgs. 36/2023; eccesso di potere per difetto di

istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto,

illogicità e ingiustizia manifesta)”): nei giustificativi, sul tema del tasso di

assenteismo, il RTI Team Service avrebbe dichiarato “*una percentuale*”

media del 3,24%", mentre, analizzando i cedolini, detto tasso sarebbe pari

al 5,78%. I tassi di assenteismo dichiarati sarebbero notevolmente inferiori

rispetto ai tassi di assenteismo reali, ossia ridotti di oltre il 40%. In tale

contesto, il RTI Team Service avrebbe, pertanto, reso una dichiarazione

fuorviante, suscettibile di influenzare il processo decisionale della Stazione

appaltante circa gli esiti del giudizio di anomalia.

Ha inoltre formulato istanza di consulenza tecnica d'ufficio, di subentro nel contratto e di risarcimento del danno.

Si è costituita ATAC contestando tutto quanto *ex adverso* dedotto.

In sintesi ha affermato di avere rinnovato il subprocedimento di verifica dell'anomalia attenendosi ai principi conformativi indicati dal giudice, svolgendo un'istruttoria approfondita e avvalendosi legittimamente di un consulente del lavoro, il cui parere avrebbe consentito di verificare la sostenibilità complessiva del costo della manodopera e la coerenza dei dati dichiarati dall'operatore economico aggiudicatario. Le censure della ricorrente mirerebbero a ottenere una rivalutazione analitica e contabile dell'offerta, attraverso una scomposizione atomistica delle singole voci di costo, estranea alla natura del giudizio di anomalia e ai limiti del sindacato giurisdizionale.

Si è costituita anche la controinteressata Team Service contestando tutto

quanto *ex adverso* dedotto.

Ha in particolare sostenuto che l'affidabilità della propria offerta sarebbe

comprovata dal fatto che *“da mesi il servizio è svolto dall’odierna*

deducente a regola d'arte".

Inoltre le affermazioni della ricorrente sarebbe smentite dal parere dello Studio Nevio Nevio richiesto dalla Stazione appaltante e dal parere del prof. Tiscini.

Successivamente, con ricorso incidentale notificato in data 8 gennaio 2026, Team Service ha chiesto l'annullamento degli atti indicati in epigrafe ed in particolare della deliberazione del CdA di ATAC S.p.A. Azienda per la Mobilità n. 50/2025 “

nella parte in cui non hanno escluso il r.t.i. Copernico

Società Consortile per Azioni/Clean Service s.r.l. 2 dal lotto 2 della gara

controversa per violazione dell'art. 94, 95, 96, 97 e 98 del d.lgs. 36/2023".

In sintesi, Team Service ha dedotto che il RTI Copernico avrebbe dovuto essere escluso per omessa dichiarazione di un fatto costituente grave illecito professionale, ai sensi dell'art. 96, comma 24, d.lgs. n. 36/2023,

fatto "scoperto dalla deducente in questi giorni". In particolare, secondo

notizie di stampa, l'attuale rappresentante legale della Copernico sarebbe

stata coinvolta in un procedimento penale per turbativa d'asta. L'omessa

dichiarazione di un grave illecito professionale, configurabile ai sensi

dell'art. 98, comma 3, lett. g), d.lgs. 36/2023, avrebbe dovuto portare

all'esclusione della Copernico.

Con ordinanza n. 84 del 9 gennaio 2026 è stata respinta l'istanza cautelare

con la seguente motivazione: *“Considerato che il danno, di natura*

patrimoniale, è risarcibile, e che quindi non sussiste periculum in mora; che,

in ragione delle esigenze organizzative della Sezione, va confermata per la

trattazione del ricorso l'udienza pubblica dell'1 aprile 2026, già fissata; che

le spese di fase, alla luce delle questioni poste, vanno compensate”.

In occasione dell’udienza di merito, tutte le parti hanno ulteriormente precisato le rispettive posizioni.

Atac, in particolare, ha ribadito, in relazione all’unico motivo del ricorso introduttivo (elusione della sentenza), che con la sentenza n. 15081/2025 questo Tribunale avrebbe accolto il ricorso del RTI Copernico limitatamente al vizio di difetto di istruttoria e di motivazione nella verifica di anomalia dell’offerta, indicando in modo puntuale i profili sui quali la stazione appaltante era tenuta a rinnovare l’istruttoria. La Stazione appaltante si sarebbe attenuta alle indicazioni del TAR, chiedendo al RTI Team Service di fornire una relazione dettagliata sulle specificità del proprio processo organizzativo e sulle ragioni dello scostamento dai valori tabellari, corredata dai dati statistici relativi all’assenteismo, dai prospetti di stima del costo complessivo e dalla documentazione probatoria a supporto. La società ha prodotto il parere tecnico del prof. Tiscini. Atac avrebbe incaricato lo Studio

Nevio Bianchi di effettuare una verifica tecnica.

Il Rup avrebbe esaminato tutta la documentazione acquisita. Dal verbale emergerebbe che lo scostamento del costo della manodopera dichiarato nelle offerte rispetto ai valori riportati nelle tabelle ministeriali di settore risulta sufficientemente giustificato ai sensi della normativa vigente. Sulla base di tali valutazioni è stata quindi confermata la congruità delle offerte presentate dal RTI Team Service Soc. Consortile a r.l. – Snam Lazio Sud S.r.l. Dal verbale si evincerebbe, altresì, che il RUP non si sarebbe limitato a un rinvio formale alle conclusioni del consulente, ma avrebbe svolto un'autonoma valutazione della documentazione istruttoria.

Sul primo dei motivi aggiunti, (violazione del principio di immodificabilità dell'offerta) ha sostenuto che la relazione integrativa prodotta dal RTI Team Service in data 30 settembre 2025 non avrebbe comportato alcuna modifica sostanziale dell'offerta economica. Tutti gli elementi essenziali dell'offerta sarebbero rimasti invariati (l'importo complessivo dell'offerta, pari a euro 10.203.624,75, il ribasso del 17,50%, gli oneri per la sicurezza pari a euro 104.390,00 e l'utile dichiarato pari a euro 69.885,73). L'offerta

originaria prevedeva le macrovoci "*Costi della manodopera*", "*Oneri per la*

sicurezza”, “*Altri costi*” e “*Utile*”. La relazione successivamente prodotta

dall'aggiudicatario si sarebbe limitata ad articolare la macrovoce "*Altri costi*"

nelle sue componenti analitiche, evidenziando che essa comprendeva già,

seppure in forma aggregata, il costo del manager di lotto e le maggiorazioni

per lavoro notturno e festivo. Peraltro i costi sarebbero effettivamente

coperti nell'economia dell'offerta e la proposta economica risulterebbe

complessivamente affidabile. Priva di fondamento sarebbe anche la

censura relativa alla voce “*Materiali, attrezzature e macchinari*”, valorizzata

nell'offerta in euro 374.206,28. La ricorrente si sarebbe limitata ad

affermare, in modo del tutto assertivo, che tale importo sarebbe

insufficiente, senza fornire alcuna dimostrazione tecnica concreta della sua

inadeguatezza rispetto alle esigenze operative del servizio.

Sul secondo dei motivi aggiunti (violazione dei trattamenti salariali minimi), ha affermato che in realtà le maggiorazioni per lavoro notturno e festivo valorizzate dal RTI Team Service risulterebbero addirittura superiori a quelle dovute secondo le previsioni del CCNL Multiservizi. Tale conclusione sarebbe stata espressamente accertata nel Parere tecnico relativo al Lotto 2, le cui valutazioni sarebbero state recepite dal RUP nel Verbale sull'esito del giudizio di congruità. La verifica istruttoria condotta dal consulente incaricato da ATAC avrebbe evidenziato che in realtà le maggiorazioni domenicali sarebbero state calcolate. La documentazione istruttoria provverebbe che anche la maggiorazione per il lavoro notturno applicata dalla ricorrente sarebbe addirittura superiore al 30% (e non pari al 20% come sostenuto dalla ricorrente).

Sul terzo dei motivi aggiunti (difetto istruttorio e travisamento dei presupposti di fatto in relazione ai costi dichiarati dal RTI Team Service), ha

premesso che *“il parametro rilevante ai fini della verifica di anomalia è*

rappresentato dal tasso di assenteismo storico dell'operatore economico

che presenta l'offerta, riferito ai propri dipendenti e alla propria

organizzazione aziendale, e non dal dato relativo al gestore uscente nella

medesima commessa. La verifica di anomalia è infatti diretta a stabilire se il

singolo concorrente, con il proprio modello organizzativo e con le proprie

risorse umane, sia in grado di eseguire il contratto in modo

economicamente sostenibile". Ha quindi affermato che il tasso di

assenteismo dichiarato dal RTI Team Service sarebbe stato oggetto di

specifica verifica da parte del consulente del lavoro incaricato da ATAC. Il

consulente avrebbe esaminato i cedolini aziendali delle società Team

Service e SNAM relativi agli anni 2022 e 2023 e avrebbe accertato che la

percentuale effettiva risultante dalla documentazione aziendale sarebbe

pari al 3,24%. Tale valore sarebbe quindi inferiore rispetto al tasso del

3,92% prudenzialmente utilizzato nell'offerta economica. Non sarebbero

stati utilizzati relativi al 2024 in quanto detti dati riguardano la gestione del

servizio da parte della stessa Copernico e non sono quindi rappresentativi

dell'organizzazione aziendale del RTI Team Service. La questione relativa

alle ore PM2T non sarebbe oggetto della verifica imposta dalla sentenza di

questo TAR. Si fonderebbe inoltre su una elaborazione tecnica prodotta

unilateralmente dalla stessa ricorrente attraverso una perizia di parte,

redatta al di fuori del procedimento amministrativo, come tale non idonea, di

per sé, a dimostrare l'illegittimità del giudizio espresso dalla stazione

appaltante. Ancora, l'IRAP non sarebbe stato incluso nel costo della

manodopera perché si tratterebbe di una imposta che non costituirebbe un

costo fisso del lavoro, ma inciderebbe sul valore della produzione netta

dell'impresa integralmente deducibile. Infine la ricorrente non avrebbe

fornito alcuna prova dell'incongruità dell'utile indicato dall'aggiudicataria

nell'offerta.

In relazione al quarto dei motivi aggiunti (omesso rilievo della dichiarazione fuorviante dell'indice di assenteismo), ha sostenuto la piena coerenza tra i dati riepilogativi di assenteismo e i cedolini di origine. Il dato dichiarato in offerta (3,92%) sarebbe superiore alla media storica documentata (3,24%): sarebbe, pertanto, prudenziale, non sottostimato. Un dato prudenziale, per definizione, non sarebbe un dato fuorviante. Non vi sarebbe stata alcuna dichiarazione falsa sul punto. La Stazione appaltante avrebbe verificato il dato fornito dall'aggiudicataria.

Team Service ha eccepito l'inammissibilità del ricorso avversario per tre ordini di ragioni.

Innanzitutto Copernico avrebbe omesso di notificare la Stazione appaltante di un procedimento penale per turbativa d'asta ex art. 353 c.p. a suo carico.

In secondo luogo, vi sarebbe già una consulenza tecnica da parte di un perito nominato dalla Stazione appaltante in esecuzione della sentenza n. 15079/2025 che, dopo approfondita istruttoria, avrebbe accertato la congruità dell'offerta Team Service. Pertanto la ricorrente vorrebbe sostituire il proprio sindacato a quello della Stazione appaltante e del consulente (terzo ed imparziale) da questa nominato in esecuzione di un provvedimento giurisdizionale.

In terzo luogo, la ricorrente pretenderebbe tardivamente e inammissibilmente, un riesame complessivo della congruità dell'offerta Team Service in contrasto con il perimetro definito dalla sentenza n. 15081/2025.

Nel merito, in relazione al ricorso introduttivo del giudizio ha sostenuto che avrebbe formulato correttamente la propria offerta imputando

“correttamente le ore PM2T all'interno del monte PM1T. Trattasi infatti due

attività svolte contestualmente, con lo stesso equipaggio di addetti e le

stesse attrezzature, riducendo tempi di setup e spostamento fra convogli.

Dunque, quella che per controparte sarebbe un'omissione è invece una

scelta organizzativa dell'operatore (non puntualmente contestata)".

Il tasso di assenteismo recato nell'offerta sarebbe pari al 3,92% e quindi superiore alla media storica comprovata che sarebbe del 3,24%.

Il costo del manager di lotto sarebbe stato correttamente inserito tra le spese generali. Si tratterebbe infatti di un costo indiretto non imputabile a singole prestazioni. Le maggiorazioni per lavoro notturno e festivo sarebbero state previste.

In relazione ai motivi aggiunti, ha sostenuto che non sarebbe stata effettuata alcuna modifica dell'offerta ma solo precisazioni, atteso che importo dell'offerta, ribasso, oneri per la sicurezza e utile sarebbero rimasti immutati. La giurisprudenza richiamata dalla ricorrente non sarebbe pertinente perché si riferirebbe al distinto caso nel quale, in corso di giustificazioni, siano modificati i dati economico/sostanziali dell'offerta. La censura sulla congruità del costo dei materiali sarebbe generica e

comunque infondata. Ad ogni modo, il valore di euro 374.206,28 deriverebbe da ammortamenti di beni già di proprietà del RTI (e quindi non da nuovi acquisti) e dall'impiego di macchine automatizzate e multiuso. Le maggiorazioni per il lavoro festivo e notturno sarebbero state correttamente valutate, non vi sarebbe stata alcuna violazione dei minimi salariali. A tali conclusioni sarebbero giunte tanto la perizia di parte del prof. Tiscini quanto quella dello studio Nevio Bianchi. Il tasso di assenteismo sarebbe stato computato correttamente in base a dati statistici con metodologia già illustrata anche da Atac. L'irap non costituirebbe un costo fisso. L'utile sarebbe congruo. Non sarebbe stata effettuata alcuna dichiarazione fuorviante.

Copernico ha sostenuto che le resistenti non avrebbero replicato puntualmente ai singoli motivi di ricorso, insistendo pertanto su tutto quanto già dedotto e valorizzando la relazione del proprio consulente. Asserisce, altresì, di essere entrata in possesso di alcune buste paga dei lavoratori riassorbiti da Team Service e che dal relativo esame si ricaverebbe che l'aggiudicataria riconoscerebbe maggiorazioni del 30% per il lavoro notturno e maggiorazioni del 50% per il lavoro festivo. Da ciò, deriverebbero due alternative conseguenze: le giustificazioni prodotte da Team Service risulterebbero smentite (sicché risulterebbe confermata la asserita violazione dei minimi salariali) oppure i trattamenti minimi salariali risulterebbero sì rispettati in sede di esecuzione ma l'offerta sarebbe stata a tal fine modificata (spostando le sottostime su altre voci).

Ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso incidentale per tre ordini di motivi: innanzitutto, per tardività in quanto notificato solamente in data 8 gennaio 2026 dunque oltre il termine di 30 giorni dalla proposizione del ricorso principale, in disparte la circostanza che gli articoli di giornali su cui si fonderebbe la contestazione de qua sarebbero datati 9 agosto 2024 e 21 settembre 2024; in secondo luogo per violazione del giudicato e mancata proposizione delle censure nell'ambito del primo giudizio, in cui è stata gravata l'originaria aggiudicazione; in terzo luogo per carenza di interesse in quanto “

quand'anche le rappresentazioni in fatto tratte da testate di

quotidiani fossero state sottoposte al giudizio di ATAC (pur non sussistendo

alcun obbligo dichiarativo al riguardo), la Stazione appaltante avrebbe

'giocoforza' concluso per la loro irrilevanza ai fini della sussistenza del

grave illecito professionale”.

Ad ogni modo nel merito il ricorso incidentale sarebbe infondato atteso che la rappresentante legale della Copernico non si sarebbe realizzato alcun grave illecito professionale. Invero nessun obbligo dichiarativo sarebbe insorto a carico dell'impresa atteso che a carico della legale rappresentante della Copernico non ci sarebbe stato né un rinvio a giudizio né un provvedimento cautelare personale. Il procedimento per il reato di turbativa d'asta sarebbe stato archiviato. Le accuse nei confronti della legale rappresentate della Copernico si fonderebbero esclusivamente su articoli di giornale. Le censure avrebbero dovuto essere proposte nell'ambito del primo giudizio.

In sede di replica, Team Service ha dedotto l'inammissibilità della deduzione formulata da Copernico in relazione alle buste paga, sostenendo che essa: riguarda la fase esecutiva del contratto di competenza del giudice ordinario; che contiene una nuova censura, fondata su (asseriti) nuovi

elementi, la quale risulta proposta con mera memoria non notificata; è tardiva in quanto relativa a buste бага di novembre 2025. Inoltre dalle buste бага non sarebbe possibile capire a quale mansione si riferiscono, a quale area di dipendenti.

All'udienza del primo aprile 2026 la causa è stata introitata per la decisione.

2. Preliminarmente il Collegio dichiara la tardività dei depositi documentali effettuati da parte ricorrente in data 27 e 31 marzo 2026, eccepita anche in udienza dalle resistenti.

Invero, come noto, il termine fissato dall'art. 73, comma 1, c.p.a. ha carattere perentorio in quanto espressione di un precetto di ordine pubblico sostanziale a tutela del principio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice. Ne consegue che il deposito tardivo di memorie e documenti ne comporta l'inutilizzabilità processuale, salvo i soli casi di dimostrata estrema difficoltà di produrre siffatti atti nei termini così come previsto dall' art. 54 comma 1, dello stesso c.p.a.

Orbene, nella fattispecie in esame i depositi documentali del 27 e 31 marzo 2026 in occasione dell'udienza del successivo primo aprile, sono evidentemente tardivi rispetto al termine perentorio di cui all'art. 73 comma 1 c.p.a.

Conseguentemente, i documenti oggetto di tali depositi sono inutilizzabili nel presente giudizio.

3. Ciò doverosamente rilevato, devono essere scrutinati il ricorso introduttivo del giudizio, il ricorso per motivi aggiunti e il ricorso incidentale.

Come è noto, a seguito della sentenza Lombardi della Corte di giustizia, il giudice è tenuto a esaminare il ricorso principale anche nei casi in cui reputi fondato un eventuale ricorso incidentale escludente (in tal senso, ex multis: TAR Roma n. 18132/2025). In tali casi, in linea di principio va scrutinato anzitutto il ricorso introduttivo, la cui infondatezza renderebbe improcedibile il ricorso incidentale (in tal senso ex multis: TAR Roma n. 6597/2024; TAR

Milano n. 1071/2023; TAR Roma n. 5663/2023). Si tratta, in ogni caso, di una regola logica non inderogabile, in quanto non necessaria a soddisfare le esigenze proprie del diritto dell'Unione.

Nel caso di specie, alla luce della fondatezza del ricorso principale (della quale si darà subito conto in motivazione) per mere ragioni di ordine espositivo il Collegio ritiene di procedere innanzitutto con lo scrutinio del ricorso incidentale, che deve essere dichiarato irricevibile, atteso il mancato rispetto dei termini decadenziali di cui agli articoli 29 e 119 c.p.a.

Si rileva infatti che il ricorso introduttivo del giudizio è stato notificato in data 27 novembre 2025, il ricorso incidentale in data 8 gennaio 2026, dunque oltre i 30 giorni di legge.

Gli articoli di giornale dai quali si desumono i fatti posti alla base del ricorso incidentale portano la data del 9 agosto 2024 e del 21 settembre 2024, sicché è a da tale momento che sono divenute obiettivamente conoscibili le circostanze di cui la ricorrente principale pretende di avere avuto contezza solo recentemente.

4. Dichiarata l'irricevibilità per tardività del ricorso incidentale, si procede con lo scrutinio del ricorso introduttivo del giudizio e dei motivi aggiunti che, per la trasversalità delle censure, possono essere esaminati congiuntamente.

4.1. Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio e dei motivi aggiunti sollevata da Team Service, sulla base del rilievo che, non avendo questo Tribunale annullato l'aggiudicazione con la sentenza n. 15081 del 2025, essa sarebbe divenuta intangibile.

È infatti del tutto ovvio che l'omesso annullamento dell'aggiudicazione, in conformità a un indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato per le ipotesi in cui il giudice disponga il rinnovo della verifica di anomalia, si inserisce in un modulo processuale teso a preservare la funzionalità dell'oggetto dell'appalto, nel mentre si stabilisce se l'aggiudicatario debba, o no, essere escluso. Con la conseguenza naturale che, in

quest'ultima ipotesi, non si potrà che procedere all'annullamento della aggiudicazione, la cui illegittimità era già stata tempestivamente denunciata con il primo dei ricorsi accolti.

Sotto diverso profilo si evidenzia che le valutazioni delle offerte tecniche da parte della commissione giudicatrice, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, sono sottoposte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo nei limiti in cui le stesse siano manifestamente illogiche, irragionevoli, arbitrarie, ovvero fondate su un palese e manifesto travisamento di fatto.

Infine, si rileva che è proprio la sentenza n. 15081/2025 ad avere

demandato alla Stazione appaltante *“la riedizione della verifica di*

congruità/anomalia svolta ai sensi dell'art. 100, comma 3, del D.Lgs. n.

36/2023 e dell'art. 23 del Disciplinare sull'offerta dell'aggiudicatario",

precisando che *“Sarà onere della aggiudicataria fornire i dati statistici*

relativi al costo effettivo delle ore non lavorate, ed elaborare tabelle ove,

sulla base del costo delle ore per ciascun livello di lavoratori (compreso il

manager di lotto) venga giustificato lo scostamento dalle tabelle

ministeriali'.

Pertanto l'eccezione di inammissibilità deve essere respinta siccome infondata.

4.2. Nel merito, il ricorso introduttivo del giudizio e i motivi aggiunti sono fondati nei limiti che si vengono ad illustrare.

4.3. Per ragioni logico sistematiche si scruta il primo dei motivi aggiunti - che presenta elementi comuni anche alle altre censure proposte con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti - con il quale parte ricorrente deduce la violazione del principio di immodificabilità dell'offerta e la illegittima riallocazione dei costi della manodopera nelle spese generali.

4.4. Sul punto, è opportuna una breve disamina delle norme del Codice dei contratti pubblici rilevanti per la soluzione della questione.

L'art. 41 del D.Lgs. 36/2023 prevede che:

“13. Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo medio del

lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del

lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla

contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le

organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative,

tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese, delle norme

in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e

delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo

applicabile, il costo medio del lavoro è determinato in relazione al contratto

collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in

considerazione. Per i contratti relativi a lavori, il costo dei prodotti, delle

attrezzature e delle lavorazioni è determinato facendo riferimento ai prezzi

correnti alla data dell'approvazione del progetto riportati nei prezziari

aggiornati predisposti annualmente dalle regioni e dalle province autonome

o adottati, dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti che, in base alla

natura e all'oggetto dell'appalto, sono espressamente autorizzati dal

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a non applicare quelli regionali a

non applicare quelli regionali. I criteri di formazione ed aggiornamento dei

prezzari regionali sono definiti nell'allegato I.14. In mancanza di prezzari

aggiornati, il costo è determinato facendo riferimento ai listini ufficiali o ai

listini delle locali camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

oppure, in difetto, ai prezzi correnti di mercato in base al luogo di

effettuazione degli interventi.

14. Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da

una più efficiente organizzazione aziendale”.

Il successivo art. 108 comma 9 dispone che:

“

Nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della

manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in

materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture

senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale”.

L’art. 110 del medesimo D.Lgs. 36/2023, che disciplina il sub procedimento della verifica di congruità dell’offerta, prevede inoltre che:

“1. Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e

la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi

i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente

bassa. Il bando o l'avviso indicano gli elementi specifici ai fini della

valutazione.

2. In presenza di un'offerta che appaia anormalmente bassa le stazioni appaltanti richiedono per iscritto all'operatore economico le spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti, assegnando a tal fine un termine non superiore

a quindici giorni.

3. Le spiegazioni di cui al comma 2 possono riguardare i seguenti elementi:

a) l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati

o del metodo di costruzione;

b) le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per

eseguire i lavori;

c) l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti dall'offerente.

4. Non sono ammesse giustificazioni:

a) in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o

da fonti autorizzate dalla legge;

b) in relazione agli oneri di sicurezza di cui alla normativa vigente.

5. La stazione appaltante esclude l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 3, oppure se l'offerta è anormalmente

bassa in quanto:

a) non rispetta gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26

b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 119;

c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 108, comma 9, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e

delle forniture;

d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle

apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13^o.

4.5 La struttura dell'offerta, dunque, come delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici, impone che i costi della manodopera siano indicati separatamente e scrutinati in sé, a prescindere dal saldo complessivo dell'offerta.

La previsione di cui al predetto art. 108 comma 9, che del resto recepisce un orientamento giurisprudenziale già consolidato nel vigore della precedente normativa, enfatizza ulteriormente il dovere della stazione

appaltante di esercitare un controllo incisivo sui costi della manodopera e sul rispetto del CCNL, sanzionando con l'esclusione il concorrente che abbia omesso di indicarli con rigore e separatamente in sede di offerta.

Nel caso a giudizio, bisogna rilevare anzitutto che l'esito della nuova verifica di anomalia ha confermato l'esattezza delle conclusioni alle quali questo Tribunale era giunto con la già citata sentenza n. 15081 del 2025.

In quell'occasione, le parti resistenti avevano dedotto che i costi del lavoro indicati in offerta fossero del tutto adeguati, anche con riferimento alle voci il cui omesso calcolo era stato denunciato dalla ricorrente (in particolare, le maggiorazioni per lavoro notturno e festivo, tutt'altro che marginali in un appalto a esecuzione continua, e il costo del cd. manager di lotto).

Tale assunto è stato smentito dallo stesso consulente del lavoro al quale è ricorso la stazione appaltante in occasione della nuova verifica di anomalia, atteso che le conclusioni di quest'ultimo sulla congruità del calcolo si reggono su un nuovo assetto, costituito dalla circostanza che l'aggiudicataria ha individuato in altra voce dell'offerta la provvista per giustificare le maggiorazioni di cui si è detto.

In particolare, dalla voce "*altri costi*", originariamente ammontante a circa

1.050.000,00 euro, sono state scomputati 529.214, 35 euro, attribuiti ora al

costo del lavoro.

Ovviamente, la circostanza che nelle proprie tabelle giustificative la controinteressata abbia mantenuto inalterata la voce sul costo del lavoro, limitandosi a frammentare nel modo anzidetto quella sugli “altri costi” è del tutto irrilevante quanto al solo elemento significativo in diritto, vale a dire che il costo del lavoro è cresciuto di una percentuale vicina al 6%.

4.6 Proprio una tale ultima operazione è in linea di principio preclusa dalla legge, come interpretata costantemente dalla giurisprudenza amministrativa.

Un attento esame di quest’ultima porta infatti alla conclusione che, in materia, vige il divieto di massima di modificare il costo del lavoro, salva la ricorrenza di casi del tutto eccezionali, con i quali sono gestite le ipotesi residuali nelle quali il margine di correzione è così esiguo da escludere che esso abbia un’effettiva incidenza sulla stima iniziale; ovvero i casi in cui sia

ravvisabile un evidente errore di calcolo al quale porre rimedio, fermi i saldi; o anche l'eventualità che sorgano sopravvenienze di fatto o di diritto tali da imporre la revisione.

Gli infrequenti casi in cui la giurisprudenza ha reputato legittima una modifica del costo del lavoro in sede di verifica di anomalia sono tutti riducibili a tali eccezioni: in particolare, Cons. Stato, sez. V, n. 5644 del 2021 ha ritenuto marginale una modifica dell'1,48% (nel caso a giudizio, siamo a circa 4 volte tanto), mentre Cons. Stato, sez. V, n. 1637 del 2021 ha stimato legittima una correzione imputabile a errore di fatto sulla base effettiva delle lavorazioni da eseguire, ma a condizione che l'incidenza percentuale del costo del lavoro rimanesse inalterata (nel nostro caso, essa è ovviamente cresciuta).

Di contro, la giurisprudenza ha sempre fatto valere, fuori da questi casi eccezionali, la regola generale attinente alla immodificabilità del costo del lavoro (da ultimo, Cons. Stato, sez. V, n. 6918 del 2025).

Nel caso di specie, è tale regola che deve trovare applicazione, attesa la palese assenza delle eccezioni sopra indicate.

In particolare: a) l'imputazione al costo del lavoro di una componente dell'offerta economica che non vi era originariamente riferita è priva di alcuna giustificazione, così da alimentare il dubbio che essa sia un mero artificio contabile; b) non è stato dedotto alcun errore di calcolo; c) non sono emerse sopravvenienze di fatto o di diritto. Già questi elementi troncherebbero in radice la questione. A ciò però si aggiunge che la modifica è tutt'altro che irrisoria, sia sul piano quantitativo (più di 500.000,00 euro circa il 6%, su un appalto con un margine di utile inferiore all'1%, sia su quello qualitativo (è ragionevole ritenere che essa sia stata indotta dalla necessità, segnalata dal Tribunale, di giustificare lavoro notturno e festivo, in un appalto in cui la voce predominante dell'offerta economica è costituita dal lavoro, da svolgere con costanza anche in tali periodi).

In definitiva, la aggiudicataria ha illegittimamente manipolato il costo del lavoro, ciò che ne comporta necessariamente l'esclusione ai sensi dell'art.

108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023. Tale norma osta, quanto all'indicazione del costo del lavoro, alla applicabilità della regola pretoria che ammette, in sede di verifica dell'anomalia, modifiche tra le singole voci, purché il saldo resti il medesimo, salvo, appunto, ipotesi straordinarie, qui non ricorrenti. Altrimenti, l'obbligo di indicare separatamente, e a pena di esclusione, il costo del lavoro nell'offerta economica verrebbe agevolmente aggirato, mediante meri aggiustamenti matematici.

4.7. In senso conforme a quanto già precisato, altra giurisprudenza ha precisato che:

“Secondo principi consolidati, nel subprocedimento di verifica dell'affidabilità

economica dell'offerta, l'offerente può dimostrare la congruità dell'offerta

anche attraverso riferimenti interni alla stessa offerta (per un minor costo

del lavoro o per una migliore organizzazione aziendale o altro) ma non

incidendo sui contenuti del progetto da eseguire o modificando uno degli

elementi essenziali dell'offerta (come il costo complessivo del personale

impiegato per l'esecuzione dell'appalto). La modifica dei costi della

manodopera dichiarati comporta infatti un'inammissibile rettifica di un

elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, pregiudicando gli

interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di

lavoro e ledendo il principio di parità di trattamento dei concorrenti (ex

plurimis: Consiglio di Stato, sez. V, n. 6462 e n. 1449 del 2020). Ciò che

può ammettersi in sede di giustificazioni dell'offerta sono, al più, variazioni

parziali e limitate delle voci di costo, purché adeguatamente giustificate e

bilanciate da altre componenti del quadro economico (in termini Consiglio di

Stato, Sez. V, n. 1637 del 2021 e n. 171 del 2019). In tale prospettiva, è

ammissibile in termini generali una modifica delle giustificazioni delle

singole voci di costo non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di

diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad originari e comprovati errori di

calcolo, sempre che resti ferma l'entità iniziale dell'offerta economica, nel

rispetto del principio dell'immodificabilità dell'offerta (cfr. Consiglio di Stato,

Sez. V, 16 marzo 2020, n. 1873; Id., 11 dicembre 2020, n. 7943)” (cfr. C. di

St. n. 6918/2025).

Ancora:

“Nell'ambito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia non è consentito

modificare il costo del lavoro indicato in sede di offerta, la cui indicazione

separata, prescritta a pena di esclusione dall'articolo 95, d.lg. n. 50 del

2016, è volta al precipuo scopo della verifica del rispetto delle condizioni di

lavoro, oltre che della serietà e sostenibilità dell'offerta; per l'effetto, solo

ragionevoli, giustificate e proporzionate modificazioni e rimodulazioni

possono interessare anche la struttura dei costi per il personale” (cfr. C. di

St. n. 3857/2023; nello stesso senso n. 1652/2023).

Va ribadito, al riguardo, il consolidato orientamento (*ex multis* C. di St. n.

1652/2023) per cui l'indicazione separata del costo del lavoro è volta al

precipuo scopo della verifica del rispetto delle condizioni di lavoro, oltre che

della serietà e sostenibilità dell'offerta.

Con specifico riferimento alla possibilità o meno di allocare, almeno in parte, il costo della manodopera all'interno della voce di costo destinata

alle c.d. "*Spese generali*", questo TAR ha già avuto modo di affermare che:

“

Secondo un orientamento più restrittivo – richiamato anche da E&P in

ricorso – non sarebbe possibile allocare tra le “Spese generali”, ancorché

parzialmente, il costo della manodopera non esplicitamente e distintamente

dichiarato con l'offerta presentata in sede di gara.

In particolare, il giudice amministrativo ha in proposito stabilito che “Le ‘spese generali’ costituiscono una voce di costo che comprende i costi di tutte le risorse – escluse quelle riconducibili alla manodopera e ad altre voci separatamente indicate – che l'operatore economico dichiara di impiegare per l'esecuzione della commessa; non è richiesto – salvo diversa indicazione del bando o della stazione appaltante in sede di verifica dell'anomalia – che esse siano dettagliatamente esposte” (cfr. Cons.

In altre pronunce, che poggiano sull'assunto logico per cui il giudizio di anomalia ha per oggetto l'accertamento della tenuta globale dell'offerta presentata dagli operatori economici in sede di gara (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 8303 del 4 dicembre 2019), la voce di costo relativa alle "Spese generali" è stata ritenuta suscettibile di essere considerata anche ai fini della copertura di una parte dei costi della manodopera non distintamente indicati nella offerta economica, quali, ad esempio, i costi del personale con mansioni direttive, di coordinamento o di raccordo, prestate a beneficio di più contratti in corso di esecuzione nei confronti di differenti stazioni appaltanti (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135 del 21 ottobre 2019) e i costi della manodopera relativi ad "urgenze non prevedibili" (cfr.

Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 788 del 30 gennaio 2020).

In ogni caso, l'allocazione di una porzione dei costi della manodopera all'interno della voce di costo relativa alle "Spese generali" non costituisce un'operazione sempre di per sé legittima, essendo per converso necessario verificare in concreto che nella stessa vi sia capienza sufficiente per garantire la copertura anche di tali specifici costi (cfr. Cons. Stato, sez.

V, sent. n. 7135/2019, cit., punto 3.1.1).

7.1.3. Ad una più attenta analisi di tali arresti giurisprudenziali, peraltro, emerge come l’allocazione dei suddetti specifici costi della manodopera nella voce “Spese generali” è stata reputata non irragionevole dal giudice amministrativo anche in considerazione del fatto che si trattava di “costi generali” dell’operatore economico (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135/2019, cit., punto 3.1.1; Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 788/2020, cit., punto 7), in un caso addirittura non suscettibili di essere quantificati con esattezza ex ante, in quanto correlati ad urgenze non prevedibili e, in parte, connessi al costo di reperibilità dei lavoratori” (TAR Lazio, sez. III, 15

gennaio 2025, n. 666).

Posti questi principi, il Collegio ritiene di aderire alla giurisprudenza per la quale non sia possibile inserire i costi della mano d’opera all’interno delle

spese generali.

Come precisato dalla sentenza n. 705/2025 del TAR Toscana “1.6 È noto che il D.lgs. n. 36 del 2023 ha previsto una tutela rafforzata degli interessi

dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9,

del D.lgs. n. 36 del 2023).

1.7 L'art. 108 comma 9, infatti, prevede espressamente che “nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture

senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale”.

Detta disposizione, innovativa rispetto al codice previgente nella parte in cui prevede la sanzione dell'esclusione, è evidentemente diretta a consentire alla stazione appaltante un controllo più incisivo sui costi della manodopera

1.8 In conformità a detta ratio alla base della disposizione sopra citata precedenti pronunce hanno avuto modo di precisare che non è possibile allocare tra le “spese generali”, nemmeno parzialmente, il costo della manodopera non esplicitamente e distintamente dichiarato con l’offerta presentata in sede di gara (Cons. Stato, Sez. V, 19/11/2024, n. 9254 e

Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6786 del 3 novembre 2020)” (cfr. TAR Roma

n. 16369/2025. Nello stesso senso, ex multis: TAR Toscana n. 705/2025; C.

di St. n. 9254/2024; C. di St. n. 6786/2020).

Il divieto *de quo* può essere derogato attraverso la riallocazione delle voci

solamente laddove si tratti di una “*variazione: a) ragionevole (cioè a dire*

non strumentale ad una mera ed arbitraria ricomposizione a posteriori) e b)

proporzionata (avuto riguardo alla non significativa incidenza sulla

complessiva struttura dei costi del personale)” (cfr. C. di St. n. 5644/2021),

oltre che nei casi di figure i cui costi sono spalmati su più appalti o delle

spese imprevedibili (*ex multis*: TAR Milano n. 1037/2025).

Peraltro, ai sensi del comma 4 dell'art. 31 dell'Allegato I.7 del d.lgs. 36/2023:

“Per spese generali comprese nel prezzo dei lavori e perciò a carico

dell'appaltatore, si intendono:

a) le spese di contratto e accessorie e l'imposta di registro;

b) gli oneri finanziari generali e particolari, ivi comprese la cauzione definitiva o la garanzia globale di esecuzione, ove prevista, e le polizze

c) la quota delle spese di organizzazione e gestione tecnico-amministrativa

di sede dell'appaltatore;

d) la gestione amministrativa del personale di cantiere e la direzione tecnica

di cantiere;

e) le spese per l'impianto, la manutenzione, l'illuminazione e la dismissione finale del cantiere, ivi inclusi i costi per l'utilizzazione di aree diverse da quelle poste a disposizione dal committente; sono escluse le spese relative

~~*alla sicurezza nei cantieri stessi non assoggettate a ribasso;*~~

f) le spese per trasporto di qualsiasi materiale o mezzo d'opera franco

cantiere;

g) le spese per attrezzi e opere provvisionali e per quanto altro occorre alla

completa e perfetta esecuzione dei lavori;

h) le spese per rilievi, tracciati, verifiche, esplorazioni, capisaldi e simili che possono occorrere, anche su motivata richiesta del direttore dei lavori o del RUP o dell'organo di collaudo, dal giorno in cui viene effettuata la consegna dei lavori fino all'emissione del certificato di collaudo o all'emissione del

certificato di regolare esecuzione;

i) le spese per le vie di accesso al cantiere, l'installazione e l'esercizio delle

attrezzature e dei mezzi d'opera di cantiere;

l) le spese per idonei locali e per la necessaria attrezzatura da mettere a

disposizione per l'ufficio di direzione lavori;

m) le spese per passaggio, per occupazioni temporanee e per risarcimento

di danni per abbattimento di piante, per depositi o estrazioni di materiali;

n) le spese per la custodia e la buona conservazione delle opere fino all'emissione del certificato di collaudo o all'emissione del certificato di

regolare esecuzione;

o) le spese di adeguamento del cantiere, le misure per la gestione del rischio aziendale, nonché gli ulteriori oneri aziendali in osservanza del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, da indicarsi in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 108, comma 9 del codice, ai fini di quanto

previsto dall'articolo 110 del codice;

p) gli oneri generali e particolari previsti dal capitolato speciale d'appalto”.

Trattasi, all’evidenza, di spese di natura amministrativa che nulla hanno a che fare con il costo della manodopera.

In conclusione, è quindi possibile affermare che la struttura dell’offerta, come delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici, impone che i costi

della manodopera siano indicati separatamente e scrutinati in sé, e che non

è possibile allocarli tra le “*spese generali*”, impregiudicata in questa sede la

questione se ciò sia consentito per le sole ipotesi eccezionali sopra indicate

(e non ricorrenti nel caso di specie) nelle quali sono ammesse minime

variazioni del costo del lavoro rispetto a quello indicato in offerta.

L'articolo 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023 e l'articolo 108, comma 9, letti congiuntamente, delineano un sistema volto a garantire la trasparenza e la tutela delle condizioni di lavoro, escludendo che tali costi possano essere surrettiziamente assorbiti da voci generiche o essere compensati ex post con margini di utile o spese generali.

Le spese generali assolvono alla funzione di copertura dei costi indiretti dell'attività imprenditoriale — quali amministrazione, formazione, coordinamento, assicurazioni — e più in generale delle sopravvenienze fisiologiche ed eventuali. Esse non sono concepite come una riserva disponibile per supplire a carenze nella copertura di voci strutturali, come la manodopera, che devono essere specificamente calcolate e giustificate nell'ambito dell'offerta economica. L'ammissione di una compensazione tra queste due categorie determinerebbe una sovrapposizione impropria tra funzioni economiche distinte e comprometterebbe la trasparenza del

meccanismo concorrenziale, salvi i casi eccezionali sopra indicati, e qui non sussistenti, per i quali la questione resta impregiudicata.

4.8 Facendo applicazione delle norme e dei principi giurisprudenziali appena esaminati alla fattispecie in esame, è possibile affermare che l'aggiudicataria in sede di giustificazioni ha proceduto a riallocare illegittimamente numerose voci di costo del lavoro tra le spese generali.

In particolare, nei giustificativi resi nell'ambito della riedizione

dell'anomalia: la voce "*Costo della manodopera*" è rimasta invariata (per un

importo di euro 8.990.142,74); la macro voce “*altri costi*” è stata scorporata

nelle due voci “*Spese Generali*” e “*Materiali, attrezzature e macchinari*”; le

voci di costo relative alla figura del manager di lotto e alle maggiorazioni per

lavoro notturno e festivo, quantificate in euro 529.214,35 – che non

risultavano nei primi giustificativi - sono state allocate tra le “Spese

General” anziché nella voce “*Costo della manodopera*”; la voce relativa ai

“Materiali, attrezzature e macchinari” è stata ridotta al costo di 374.206,28

euro (senza alcun approfondimento istruttorio al riguardo).

Pertanto l'offerta – che ha omesso parte dei costi della manodopera, per ricomprenderli nell'ambito delle spese generali nelle successive giustificazioni presentate nel sub procedimento di anomalia – non poteva essere ammessa e considerata legittima.

In ragione della natura del vizio riscontrato l'esclusione della aggiudicataria costituiva atto dovuto, omettendo il quale la stazione appaltante è incorsa in violazione di legge, con conseguente illegittimità dell'aggiudicazione.

4.9. Per le ragioni appena espresse la prima censura del ricorso per motivi aggiunti è fondata e deve essere accolta, sicché non resta che annullare l'aggiudicazione a favore della ricorrente, con accoglimento della domanda di subentro di Copernico Società Consortile Per Azioni, seconda classificata in graduatoria, nel contratto ove stipulato, previa verifica dei requisiti e dei presupposti di legge, e previa declaratoria di inefficacia del contratto stesso.

Tale inefficacia merita di essere dichiarata ai sensi dell'art. 122 cpa, posto che: a) la parte vi ha interesse e può conseguire l'aggiudicazione; b) la natura delle prestazioni rese permette il subentro della ricorrente a contratto in corso.

4.10 Considerato che l'accoglimento del motivo di ricorso determina per la ricorrente il conseguimento della massima utilità ottenibile con il presente giudizio, viene meno il suo interesse all'esame delle ulteriori doglianze formulate nel ricorso principale e nei motivi aggiunti.

4.11 L'accoglimento della domanda di subentro nel contratto, ove stipulato, a partire dal 1 luglio 2026 (al fine di permettere un ordinato cambio della guardia tra operatori) e per l'intera durata originaria dell'appalto (cfr Ad. Plen. n. 9 del 2025), comporta reintegrazione in forma specifica del danno patito, ivi compreso quello curriculare.

Invero il subentro nell'aggiudicazione della ricorrente è di per sé soddisfacente di ogni ulteriore pretesa.

Né Team Service ha fornito prova di eventuali ulteriori danni subiti.

5. In conclusione il ricorso introduttivo del giudizio ed il ricorso per motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti nei limiti e per le ragioni di cui si è detto.

Per l'effetto:

- annulla l'aggiudicazione;
- dichiara l'inefficacia del contratto eventualmente stipulato;
- in accoglimento della domanda di subentro e di risarcimento del danno in forma specifica, dispone che la ricorrente subentri nel contratto eventualmente stipulato, per una durata pari a quella originaria del servizio, a partire dal 1 luglio 2026, ove non vi ostino altre ragioni;
- dichiara il ricorso incidentale irricevibile.

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- accoglie il ricorso principale ed i motivi aggiunti;
- annulla l'aggiudicazione;
- dichiara l'inefficacia del contratto,
- in accoglimento della domanda di subentro e di risarcimento del danno in forma specifica, dispone che la ricorrente subentri nel contratto eventualmente stipulato, per una durata pari a quella originaria del servizio, a partire dal 1 luglio 2026, ove non vi ostino altre ragioni;
- dichiara irricevibile il ricorso incidentale.

Condanna Atac S.P.A. - Azienda Per La Mobilità Di Roma Capitale S.P.A. e Team Service Società Consortile a r.l. in via solidale e per parti uguali alla refusione delle spese di lite in favore di Copernico Società Consortile Per Azioni che si quantificano in totali euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre oneri e accessori come per legge e alla restituzione del contributo unificato da porsi a carico di entrambe in misura del 50% ciascuna.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Lucia Maria Brancatelli, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Primo Referendario, Estensore