Il sindacato giurisdizionale sulla scelta del contratto collettivo applicabile nelle gare pubbliche: tra principio del risultato, affidabilità dell'operatore e obblighi di motivazione nella sentenza del TAR Lazio n. 12916/2025

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 3-7-2025

La sentenza del TAR Lazio del 30 giugno 2025, n. 12916, affronta una complessa vicenda di esclusione da una procedura di gara per asserito grave illecito professionale, connesso all'indicazione del contratto collettivo nazionale applicabile. La ***pronuncia valorizza i principi di affidabilità, proporzionalità e tutela del legittimo affidamento****, ponendosi nel solco del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), in particolare degli articoli 95 e 98. L'articolo analizza l'evoluzione giurisprudenziale sul dovere di motivazione, l'uso del soccorso istruttorio e i limiti del principio del risultato, con particolare riferimento alla selezione del CCNL. Si evidenziano criticamente gli effetti di una lettura formalistica della* lex specialis *in presenza di offerte economicamente vantaggiose ma formalmente difettose.*

Guida alla lettura

1. **Introduzione**

L'innovazione apportata dal D.Lgs. n. 36/2023 ha inciso in maniera profonda sulla disciplina delle procedure di evidenza pubblica, **introducendo il principio del risultato e riscrivendo i criteri di affidabilità dell'operatore economico**. All'interno di questo contesto si colloca la sentenza n. 12916/2025 del TAR Lazio, la quale prende posizione su una delicata questione: **l'ammissibilità della modifica del contratto collettivo nazionale indicato in sede di gara, il ruolo della stazione appaltante nel valutare l'equivalenza delle tutele e il dovere di motivare l'esclusione per illecito professionale grave**. La decisione consente di riflettere su aspetti di grande attualità nel contenzioso in materia di appalti pubblici, interrogandosi sul confine tra formalismo procedurale e sostanza dell'interesse pubblico, tra soccorso istruttorio e limiti della discrezionalità amministrativa, nonché sulla funzione del giudice amministrativo nel riequilibrio tra legalità formale e buon andamento.

2. **L'equilibrio tra correttezza formale e sostanza nel diritto degli appalti: spunti dalla sentenza n. 12916/2025 del TAR Lazio**

La vicenda decisa dal TAR Lazio si inserisce in un solco giurisprudenziale ricco di tensioni interpretative, acuite dal passaggio normativo dal D.Lgs. n. 50/2016 al D.Lgs. n. 36/2023. Il cuore della controversia riguarda l'esclusione dalla gara di un operatore economico che, pur avendo dichiarato in sede di offerta l'applicazione del CCNL "Logistica", ha successivamente fatto riferimento, nei giustificativi di offerta, al CCNL "Multiservizi". **Tale circostanza ha**

portato l'amministrazione a qualificare il comportamento come grave illecito professionale, in base all'art. 95, comma 1, lett. e), e all'art. 98, comma 3, lett. b), del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Secondo la stazione appaltante, **il comportamento avrebbe inciso negativamente sull'affidabilità e sull'integrità dell'operatore, compromettendo la regolarità della procedura. Tuttavia, il TAR ha rilevato l'assenza di un'adeguata motivazione sul punto, stigmatizzando la mancanza di un giudizio espresso in ordine alla concreta incidenza dell'illecito sull'affidabilità**. In tale contesto, il Collegio ha valorizzato l'art. 98, comma 8, del Codice, che impone un esame puntuale e non automatizzato dei comportamenti che possano integrare ipotesi di esclusione per inaffidabilità.

La sentenza contribuisce così a consolidare il principio secondo cui **l'estromissione dalla gara non può fondarsi su mere affermazioni astratte o sul solo riscontro di incongruenze documentali, ma necessita di un'istruttoria approfondita e di una motivazione rafforzata**, specie quando vi siano elementi a favore dell'affidabilità, come nel caso in esame (la coerenza tra il contratto applicato e le mansioni oggetto dell'appalto, nonché la garanzia della continuità occupazionale). Questo orientamento si pone in linea con una lettura sistemica del principio del risultato, il quale **impone un'azione amministrativa sostanzialmente orientata al buon esito della prestazione contrattuale, anziché imprigionata in schemi formalistici.**

Altro nodo problematico della decisione è rappresentato dall'uso (o mancato uso) del soccorso istruttorio. **La parte ricorrente ha lamentato l'assenza di un reale attivarsi della stazione appaltante per sanare l'asserita difformità tra contratto dichiarato e contratto applicato**, invocando gli artt. 101 e 103 del Codice e i paragrafi 14 e 16 del Disciplinare. Il Collegio ha rigettato questa doglianza, sottolineando che in gara era stato dichiarato il CCNL corretto e che solo in fase successiva si era posta l'eventualità di un cambio contrattuale. Da ciò è discesa la **non attivabilità del soccorso istruttorio**, **strumento confinato alla fase precedente l'aggiudicazione** e **non estendibile alla rielaborazione dell'offerta o alla modifica di elementi sostanziali**.

La sentenza dimostra come la corretta indicazione del contratto collettivo rappresenti oggi una delle principali chiavi di lettura della sostenibilità dell'offerta, non solo sul piano economico ma anche sotto il profilo della legittimità dell'operato del concorrente. **L'errore sulla scelta del CCNL, infatti, può generare effetti distorsivi sull'equilibrio concorrenziale**, come ribadito dalla giurisprudenza e dalla stessa ANAC (cfr. Linee guida n. 16/2020). **Ciò è tanto più vero nei settori ad alta intensità di manodopera, come i servizi di facchinaggio, dove il costo del lavoro rappresenta la voce di spesa principale e dove l'adozione di un contratto meno oneroso potrebbe alterare significativamente la competizione**.

In questo contesto si inserisce **il dovere della stazione appaltante di prevedere nella *lex specialis* indicazioni precise sui costi della manodopera non soggetti a ribasso. Tuttavia, nel caso in esame, la difesa ha tentato di contestare l'intero impianto della legge di gara, sollevando solo in via subordinata – e tardivamente – la questione della**

genericità delle previsioni sui CCNL. Il TAR ha correttamente escluso la possibilità di rimettere in discussione la disciplina di gara a distanza di mesi, ribadendo il principio dell'onere di immediata impugnazione degli atti presupposti, come costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa.

La pronuncia offre anche spunti per una più ampia riflessione sul **principio della fiducia** (art. 2 del D.Lgs. 36/2023) e sulla sua **effettiva incidenza nei rapporti procedimentali**. L'operatore ricorrente ha invocato tale principio per rivendicare una valutazione sostanziale della sua condotta, evidenziando come avesse comunque assicurato condizioni migliorative rispetto ai minimi retributivi previsti. Il Collegio, tuttavia, pur riconoscendo in astratto la correttezza della prospettazione, ha evidenziato l'**impossibilità per l'amministrazione di applicare retroattivamente un giudizio di equivalenza non dichiarato formalmente in offerta**, trattandosi di **requisito essenziale per l'aggiudicazione**.

Siamo così di fronte a un esempio emblematico di come i nuovi principi del Codice dei contratti pubblici debbano trovare un punto di equilibrio tra flessibilità e legalità, tra sostanza e forma, evitando sia derive iperformalistiche che eccessi di elasticità nella valutazione delle offerte. Il giudice amministrativo, in questa cornice, si pone come arbitro della ragionevolezza dell'azione pubblica, valorizzando il principio di proporzionalità e la funzione garantistica della motivazione.

3. Conclusione

La sentenza del TAR Lazio n. 12916/2025 segna un importante momento di chiarimento nell'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, soprattutto in tema di affidabilità degli operatori e motivazione dell'esclusione. Laddove l'amministrazione intenda adottare decisioni espulsive basate su presunti illeciti professionali, essa è tenuta a un approfondito scrutinio delle circostanze di fatto, a un'istruttoria piena e a una motivazione che dia conto della concreta incidenza della condotta sull'affidabilità dell'operatore. **La pronuncia dimostra come il principio del risultato, lungi dal tradursi in una deresponsabilizzazione formale, imponga una lettura sistemica e sostanziale delle regole di gara, nel rispetto della parità di trattamento e dell'interesse pubblico.** In definitiva, la decisione si muove in una direzione coerente con l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa verso un'amministrazione più responsabile, motivata e orientata alla legalità sostanziale.

Pubblicato il 30/06/2025

N. 12916/2025 REG.PROV.COLL.

N. 03064/2025 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 Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3064 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione

alla procedura CIG -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati

Giovanni Pesce, Marta Pirocchi, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Fulvio Savastano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del decreto di annullamento dell'aggiudicazione della "Gara n. -OMISSIS-– Procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del D. Lgs. n. 36/2023, per un servizio di facchinaggio a beneficio del Centro Raccolta Interregionale V.E.C.A. di Roma-Ostia, enti della Polizia di Stato ed altri centri logistici e V.E.C.A, per un totale di n. 32.240 ore lavorative, per un periodo di 24 mesi (dal 1.1.2025 al 31.12.2026)" prot. -OMISSIS- del 21.1.2025 e della relativa comunicazione prot. -OMISSIS-del 22.1.2025;

- del disciplinare di gara, nella parte in cui viene indicato il CCNL "Logistica" quale contratto collettivo da applicare all'appalto, in assenza di tabelle ministeriali di riferimento e senza ulteriori indicazioni sul costo della manodopera;

- di ogni altro atto collegato.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- del decreto prot. n. -OMISSIS- del 3.4.2025, con il quale il consorzio è stato escluso dalla gara per "grave illecito professionale";

- del decreto prot. n. -OMISSIS- del 30.4.2025, con il quale il servizio è stato aggiudicato in favore della -OMISSIS-.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2025 il dott. Giovanni Mercone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 20.2.2025 e depositato il 6.3.2025, il -OMISSIS- ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, il decreto di annullamento dell'aggiudicazione della "Gara n. -OMISSIS-- Procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del D. Lgs. n. 36/2023, per un servizio di facchinaggio a beneficio del Centro Raccolta Interregionale V.E.C.A. di Roma-Ostia, enti della Polizia di Stato ed altri centri logistici e V.E.C.A, per un totale di n. 32.240 ore lavorative, per un periodo di 24 mesi (dal 1.1.2025 al 31.12.2026)" prot. -OMISSIS- del 21.1.2025 e della relativa comunicazione prot. -OMISSIS-del 22.1.2025, entrambi notificati al -OMISSIS- ricorrente il 22.1.2025.

L'atto gravato è dipeso dalla circostanza che il -OMISSIS-, nelle controdeduzioni datate 20.12.2024, non ha, né fornito un'adeguata giustificazione della mancata indicazione della scelta del CCNL "Multiservizi" nel corso della gara (avendo, in sede di offerta, dichiarato di fare applicazione del differente CCNL "Logistica, trasporto merci e spedizioni", ossia di quello indicato all'art. 3 del Disciplina di gara come contratto collettivo di riferimento), né gli specifici elementi probatori sull'equivalenza delle tutele discendenti dal CCNL Multiservizi rispetto a quelle del CCNL Logistica, in particolare sotto il profilo dei costi della manodopera applicati nell'offerta economica, secondo quanto prescritto dai paragrafi 15.1 e 16 del Disciplinare di gara, in questo modo non consentendo alla Stazione Appaltante (d'ora in poi S.A.) di poter effettuare le opportune e dovute valutazioni.

2. Avverso il provvedimento di annullamento dell'aggiudicazione, il -OMISSIS- ricorrente proponeva ricorso muovendo le seguenti censure:

A) "

Manifesta contraddittorietà; errore nei presupposti di fatto; violazione del

principio di affidamento; difetto di motivazione", poiché l'amministrazione

non avrebbe considerato che, in forza di un'istanza presentata dalla

-OMISSIS-, il 22.11.2024 il Responsabile di fase della procedura aveva già

appurato che il costo orario della manodopera applicato dal -OMISSIS-

risultava superiore al costo orario medio ricavabile dal contratto collettivo

applicato all’appalto (cfr. all. 10 al ricorso), con la conseguenza che

l’annullamento in oggetto sarebbe dipeso da una carenza soltanto formale;

B) “*Violazione del principio di risultato di cui all’art. 1 D. Lgs. n. 36/2023 e*

del principio di fiducia di cui all'art. 2 D. Lgs. 36/2023 oltre che dei principi

di efficienza, economicità e buon andamento dell'azione amministrativa",

poiché la prevalenza degli aspetti sostanziali dell’offerta, rispetto a quelli

puramente formali, si sarebbe dovuta tradurre nella valutazione della

sussistenza, nel caso concreto, dei parametri economici e normativi che la

stessa amministrazione aveva già ritenuto idonei a tutelare il lavoratore;

invero, il -OMISSIS- ha sottolineato che avrebbe garantito la stabilità

occupazionale del personale impiegato dall'operatore uscente e

l’applicazione di un CCNL coerente con l’oggetto dell’appalto e le

prestazioni da eseguire;

C) “*Violazione del principio di fiducia di cui all’art. 2 D. Lgs. n. 36/2023 oltre*

che dei principi di efficienza, economicità e buon andamento dell'azione

amministrativa; violazione dell'obbligo della stazione appaltante di redigere

con chiarezza la lex specialis; difetto di motivazione", poiché, essendo

stato specificato che l’appalto andasse svolto assorbendo il personale

dell’impresa uscente, ciò avrebbe condotto il -OMISSIS- ricorrente a

ritenere applicabile anche il CCNL “Multiservizi”, valido proprio in passato

per il personale anzidetto;

D) “*Illegittimità del decreto di annullamento dell’aggiudicazione per*

violazione e falsa applicazione dell'art. 11 D. Lgs. n. 36/2023 e dei

paragrafi 15.1 e 16 del Disciplinare di gara; Violazione degli artt. 101,

comma 3 e 103 D. Lgs n. 36/2023 e del paragrafo 14 del Disciplinare",

poiché, quanto alla dichiarazione di equivalenza omessa dal ricorrente, non

essendo stata prevista a pena di esclusione dal disciplinare di gara,

l’amministrazione resistente avrebbe dovuto far ricorso allo strumento del

soccorso istruttorio, che consente di sanare le irregolarità e le omissioni

relative alla documentazione trasmessa con la domanda di partecipazione;

né, al riguardo, secondo parte ricorrente, poteva ritenersi espressione

dell’istituto appena richiamato la nota trasmessa dall’amministrazione il

18.12.2024, non avendo la stessa i requisiti di forma e sostanza previsti

dall’art. 101 D. Lgs. n. 36/2023 e dal par. 14 del Disciplinare di gara;

E) “*Illegittimità della nota prot. n. -OMISSIS- con la quale sono stati chiesti*

chiarimenti in merito all'incongruenza emersa nei giustificativi, circa il

CCNL applicato laddove intesa quale soccorso istruttorio; violazione

dell'art. 101, d. lgs 36/2023 e del paragrafo 14 del Disciplinare", poiché, per

quanto indicato già al punto antecedente, la nota trasmessa

dall’amministrazione in data 18.12.2024 non possiede i requisiti di forma e

sostanza previsti dall’art. 101 D. Lgs. n. 36/2023 e dal par. 14 del

Disciplinare di gara, stante anche la mancata assegnazione di un termine

congruo per rispondere;

F) “*In via subordinata, illegittimità della lex specialis; violazione e falsa*

applicazione dell'art. 41 commi 13 e 14 come richiamati dall'art. 110,

comma 5, lett. d) D. Lgs. n. 36/2023", poiché la previsione di cui al par. 3

del Disciplinare di gara, secondo cui il contratto collettivo applicabile è il

CCNL Logistica, si dovrebbe ritenere priva dei requisiti forma e di sostanza

richiesti dalla legge, dato che, per un verso, non esistono tabelle ministeriali

che indicano i costi della manodopera relative al CCNL in questione, e, per

altro verso, non vengono neppure indicati nella *lex specialis* i costi della

manodopera non soggetti a ribasso, come risulta dall’art. 17 (b) del

Disciplinare che non quantifica i predetti costi, pur onerando l’operatore di

doverne tenerne conto in sede di redazione dell’offerta economica; è stato

chiesto, pertanto, in via subordinata, l’annullamento della *lex specialis*, sub

art. 3 e sub art. 17 (b) del Disciplinare di gara, per manifesta

indeterminatezza ed erroneità della relativa parte dispositiva.

3. Il 14.3.2025 si costituiva il Ministero dell'Interno e il 18.3.2025 la -OMISSIS-, chiedendo, come da memorie successivamente prodotte in atti, la reiezione del ricorso proposto e dell'annessa istanza cautelare.

4. Successivamente, dopo aver preso atto della rinuncia della domanda cautelare, sono stati depositati documenti e memorie.

5. Il 7.5.2025, previa notifica, venivano depositati motivi aggiunti avverso il decreto del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza prot. n. -OMISSIS- del 3.4.2025, di esclusione della ricorrente dalla gara, atto ritenuto adottato in violazione degli artt. 95, 96, 98, 108 e 110 D. Lgs. n. 36/2023, nonché, per invalidità derivata, avverso il decreto del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza prot. n. -OMISSIS- del 30.4.2025, notificato il 2.5.2025, con il quale il servizio veniva aggiudicato in favore della -OMISSIS-.

6. Alla pubblica udienza del 24.6.2025 la causa è stata introitata per la decisione nel merito.

DIRITTO

7. Nell'ordine logico-processuale di trattazione dei ricorsi, va esaminato prioritariamente il ricorso per motivi aggiunti, poiché ove si ritenesse legittimo il provvedimento di esclusione della gara questo renderebbe superflua la verifica sull'annullamento dell'aggiudicazione e inammissibile, per carenza di interesse, il ricorso per motivi aggiunti nella parte in cui è gravata l'aggiudicazione in favore della -OMISSIS-.

8. Fondate risultano la prima e la terza censura del ricorso per motivi aggiunti, da poter trattare congiuntamente, con le quali la parte ricorrente lamenta una violazione e falsa applicazione degli artt. 95 co. 1 lett. e) e 98 co. 3 lett. b) D. Lgs. n. 36/2023, nonché un difetto di istruttoria e di motivazione dell'atto di esclusione impugnato.

8.1 Deve premettersi che, ai sensi delle norme anzidette, la stazione appaltante esclude un operatore economico dalla gara quando accerti un illecito professionale grave (art. 95 comma 1 lett. e D. Lgs. cit.), intendendo come tale, ai sensi dell'art. 98 D. Lgs. cit., che individua le fattispecie rilevanti, anche l'aver fornito informazioni fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione (art. 98 co. 3 lett. b D. Lgs. cit.). Tuttavia, è bene sottolinearlo, l'art. 98, al co. 2 e 8, richiede che la stazione appaltante, allorché escluda un operatore economico ai sensi dell'art. 95 co. 1 lett. e) D. Lgs. cit., motivi in relazione non solo alla sussistenza di un grave illecito professionale e sui mezzi di prova ma anche sull'idoneità di tale condotta ad incidere sull'affidabilità e integrità dell'operatore.

In conseguenza di ciò, la stazione è sempre tenuta a svolgere una valutazione di integrità ed affidabilità del concorrente, ai sensi dell'art. 98 comma 8 D. Lgs. cit., senza alcun automatismo espulsivo.

8.2 Fatta tale premessa, deve constatarsi che il provvedimento impugnato non risulta adeguatamente strutturato sotto il profilo motivazionale. Questo

in ragione del fatto che, a fronte dell'esplicarsi di un potere eminentemente discrezionale, quale quello in parola, ciò che non può difettare è proprio la chiara esplicazione del percorso argomentativo che giustifica una scelta drastica, quale quella volta all'estromissione di un operatore.

8.3 Invero, non può essere contestato che il -OMISSIS- -OMISSIS- in sede di offerta tecnica (cfr. all. n. 2 alla memoria del Ministero dell'Interno) ha dichiarato di fare applicazione del CCNL "Logistica, trasporto merci e spedizioni" (cioè di quello menzionato all'art. 3 del Disciplinare di gara), contratto, però, che non sarebbe stato utilizzato, come emerso dai giustificativi, quando è stata fatta menzione del diverso CCNL "Multiservizi".

8.4 Ergo, tenuto conto di quanto affermato dall'A.P. n. 16/2020 e data la rilevanza dell'informazione (questo in ragione del fatto che l'ammontare dell'appalto è costituito, per la quasi totalità, dai costi della manodopera), in astratto il -OMISSIS- ricorrente si potrebbe essere reso autore di un grave illecito professionale, poiché l'informazione ha inciso sull'aggiudicazione, stante che, ove fosse stato sin dall'inizio dichiarato il CCNL "Multiservizi", si sarebbe prima dovuto procedere con il giudizio di equivalenza e, solo qualora lo stesso fosse stato positivo, questo avrebbe potuto condurre all'aggiudicazione.

8.5 Malgrado ciò, tenuto conto dell'indispensabilità anche della motivazione sull'idoneità del grave illecito professionale ad incidere sull'affidabilità e integrità dell'operatore, deve osservarsi che nel caso di specie la S.A. si è limitata a richiamare la circostanza anzidetta e il combinato disposto degli artt. 95 co. 1 lett. e) e 98 co. 3 lett. b) D. Lgs. cit., senza alcuna specifica valutazione sull'aspetto della affidabilità ed integrità dell'operatore.

Analisi tanto più necessaria nel caso in questione, se si considera che, con nota del 22.11.2024 (cfr. all. n. 10 al ricorso), l'amministrazione, in riscontro ad un'istanza presentata dalla-OMISSIS-, aveva, comunque, ritenuto che il costo orario della manodopera applicato dal -OMISSIS- risultava superiore al costo orario medio ricavabile dal contratto collettivo applicato alla gara di appalto. Senza tralasciare, inoltre, che il CCNL "Multiservizi"

rappresentava pur sempre quello che era stato utilizzato dalla ditta uscente, quindi, in astratto, idoneo per il tipo di servizio in oggetto.

8.6 In sintesi, assorbite le ulteriori censure mosse al provvedimento di esclusione, la determinazione ultima è illegittima per difetto di motivazione con riferimento ad uno degli elementi richiesti dall'art. 98 co. 2 cit. per l'estromissione dalla gara.

9. Ritenuto fondato il ricorso per motivi aggiunti in relazione all'illegittimità dell'esclusione, può procedersi all'analisi del ricorso principale, dalla cui fondatezza dipende, inevitabilmente, anche la legittimità del decreto del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza prot. n. -OMISSIS- del 30.4.2025, notificato il 2.5.2025, con il quale il servizio è stato aggiudicato in favore della -OMISSIS-.

9.1 Con una prima censura si contesta la manifesta contraddittorietà ed irragionevolezza del provvedimento di annullamento dell'aggiudicazione in favore del -OMISSIS-, dato che l'amministrazione non avrebbe considerato che, in forza di un'istanza presentata dalla -OMISSIS- ed all'esito di approfondimenti, il 22.11.2024 il Responsabile di fase della procedura aveva appurato che il costo orario della manodopera applicato dal -OMISSIS- ricorrente risultava comunque superiore al costo orario medio ricavabile dal contratto collettivo applicato all'appalto, con la conseguenza che, secondo parte ricorrente, l'annullamento in esame sarebbe dipeso da un aspetto esclusivamente formale.

Il motivo non è fondato.

Deve, invero, osservarsi che la nota del 22.11.2024 menzionata da parte ricorrente è stata redatta in un momento nel quale la S.A. non era ancora a conoscenza che il -OMISSIS- avrebbe utilizzato un differente CCNL rispetto a quello dichiarato in sede di gara. Dalla cronologia dei fatti, per come evincibile anche dagli allegati al ricorso, di tale circostanza la S.A. è stata messa al corrente solo a seguito dei giustificativi del 5.12.2024 (cfr. all. 13 al ricorso), tanto che in data 18.12.2024 chiedeva dei chiarimenti alla parte ricorrente sull'incongruenza riscontrata (cfr. all. 15 al ricorso).

Dunque, alcuna manifesta contraddittorietà o illogicità è dato riscontrare nell'atto impugnato, se si considera, altresì, che la valutazione di equivalenza attiene anche al piano giuridico e non soltanto economico e che, inoltre, l'art. 11, co. 3 e 4, D. Lgs. n. 36/2023, richiede che l'applicazione di diverso CCNL vada indicata nell'offerta e che successivamente si possa solo acquisire la dichiarazione di equivalenza prima di procede all'aggiudicazione.

9.2 Con la seconda e terza censura, che possono essere trattate congiuntamente, il -OMISSIS- srl lamenta che la decisione assunta dalla S.A. si porrebbe in contrasto con i principi del risultato e della fiducia di cui agli artt. 1 e 2 D. Lgs. n. 36/2023, dovendo le amministrazioni ormai orientare la propria attività non solo al rispetto delle regole formali ma soprattutto al conseguimento dell'obiettivo finale dell'intervento pubblico. Ed in merito, parte ricorrente ha rilevato che avrebbe garantito la stabilità occupazionale del personale impiegato dall'impresa uscente e l'applicazione di un CCNL coerente con l'oggetto dell'appalto e le prestazioni da eseguire (cfr. al riguardo anche all. 18 al ricorso).

Tali doglianze non possono essere accolte.

Partendo, infatti, dalla violazione del principio della fiducia, come già indicato in precedenza, c'è da evidenziare che la S.A. soltanto in un secondo momento, peraltro dopo l'aggiudicazione, è venuta a conoscenza della volontà del -OMISSIS- di applicare il CCNL "Multiservizi", così ponendosi il problema del rispetto dell'art. 11, co. 3 e 4, Codice dei contratti pubblici e di quanto previsto dal Disciplinare di gara.

Quanto, invece, alla violazione del principio del risultato, criterio prioritario oggi nella materia degli appalti, c'è da rilevare che, in caso di scelta di un diverso contratto collettivo, prima di procedere all'aggiudicazione, la S.A. deve acquisire la dichiarazione di equivalenza delle tutele economiche e normative fra CCNL, quest'ultima da verificare con le modalità di cui all'art. 110 (cfr. art. 11 co. 4 cit.), operazione che nella specie, per quanto accaduto, non è stata possibile, con la conseguenza che non può ritenersi esservi stato un mancato rispetto dell'art. 1 D. Lgs. cit., dato che tale accertamento ha un rilievo su di un piano sostanziale e non esclusivamente

formale come, viceversa, sostenuto da parte ricorrente.

Al riguardo, deve anche sottolinearsi che l'ammontare dell'appalto è costituito, per la quasi totalità, dai costi della manodopera, essendo una gara in cui gli operatori economici partecipanti forniscono essenzialmente il personale.

9.3 Con il quarto ed il quinto motivo di cui al ricorso principale, parte ricorrente lamenta l'illegittimità del decreto di annullamento dell'aggiudicazione per violazione e falsa applicazione dell'art. 11 D. Lgs. cit. e dei paragrafi 15.1 e 16 del Disciplinare di gara, nonché la violazione degli artt. 101, comma 3, e 103 D. Lgs n. 36/2023 e del paragrafo 14 del Disciplinare, poiché, quanto alla dichiarazione di equivalenza omessa dal -OMISSIS-, non essendo stata prevista a pena di esclusione dalla gara, l'amministrazione resistente avrebbe dovuto far ricorso allo strumento del soccorso istruttorio, che consente di sanare le irregolarità e le omissioni relative alla documentazione trasmessa con la domanda di partecipazione. Né, al riguardo, sempre secondo parte ricorrente, poteva ritenersi espressione dell'istituto appena richiamato la nota trasmessa dall'amministrazione il 18.12.2024, non avendo la stessa i requisiti di forma e sostanza previsti dall'art. 101 D. Lgs. n. 36/2023 e dal par. 14 del Disciplinare di gara.

Le censure non sono fondate, per più ragioni.

Innanzitutto, stante la cronologia dei fatti, c'è da evidenziare che la documentazione amministrativa presentata dal -OMISSIS- risultava, durante la gara, completa e, pertanto, non necessitava di alcun soccorso istruttorio. Come, indicato, la questione sul differente CCNL si è posta solo dopo i chiarimenti.

In secondo luogo, anche qualora la S.A. fosse stata messa al corrente della questione in precedenza, non avrebbe, comunque, potuto procedere col soccorso istruttorio, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 11 co. 4 e 101 D. Lgs. n. 36/2023. Trattandosi, infatti, di un aspetto senza dubbio legato all'offerta tecnica (cfr. anche l'art. 16 del Disciplinare di gara), l'unica integrazione ammessa riguardava la dichiarazione di equivalenza, che,

nella specie, non era necessaria, dato che, in sede di gara, parte ricorrente aveva dichiarato di fare applicazione del CCNL previsto dal bando, cioè quello “Logistica, trasporto merci e spedizioni”. In altri termini, preso atto delle dichiarazioni presentate dal -OMISSIS- in sede di offerta (impegno ad applicare il CCNL di riferimento e non di un altro differente), l’odierna resistente non avrebbe potuto richiedergli, in corso di gara e prima dell’aggiudicazione, la dichiarazione di impegno a garantire tutele analoghe (impegno assunto espressamente, invece, dalle altre società partecipanti alla gara, nelle proprie domande di partecipazione, con riferimento all’applicazione di CCNL differenti), proprio perché, in tale fase della procedura, il -OMISSIS- ricorrente non aveva fornito alcuna dichiarazione difforme.

Infine, perché la nota del 19.12.2024, essendo stata emessa successivamente all’aggiudicazione, non necessitava del rispetto dei requisiti di forma e sostanza previsti dall’art. 101 D. Lgs. n. 36/2023 in tema di soccorso istruttorio. Quest’ultimo, infatti, è strumento che trova il suo raggio di azione prima dell’aggiudicazione.

9.4 In definitiva, la condotta di parte ricorrente, come ritenuto dall’amministrazione, ha compromesso il principio di parità di trattamento tra i concorrenti, menzionato dall’art. 1 D. Lgs. 36/2023 come principio da dover, comunque, rispettare, ed inficiato l’attività valutativa operata dalla S.A. resistente, incorsa inevitabilmente in errore non solo per quanto concerne la coerenza e completezza degli elementi a propria disposizione, ma anche circa il rispetto dell’art. 11 del Codice, avuto riguardo all’equivalenza delle tutele.

9.5 Quanto, infine, all’ultima censura sollevata, in via subordinata, da parte ricorrente, riferita nello specifico all’intera procedura, la stessa risulta evidentemente tardiva, perché, ove si fosse voluto rilevare un’illegittimità degli artt. 3 e 17 del Disciplinare di gara rispetto all’art. 41, co. 13 e 14, D. Lgs. n. 36/2023, si sarebbe dovuto impugnare tale atto sin dall’inizio, facendone valere, ai fini della presentazione delle offerte, l’indeterminatezza ed erroneità. Cioè, si sarebbe dovuto procedere entro 30 giorni ai sensi dell’art. 120 c.p.a. dalla conoscenza del Disciplinare di gara e non attendere un atto attuativo.

Costituisce, infatti, principio consolidato quello secondo il quale devono essere immediatamente impugnati gli atti di gara laddove contengano gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta (come ad esempio proprio quelli relativi ai costi della manodopera sulla base dei valori stabiliti dalla CCNL).

10. In conclusione, per le ragioni sopra esposte il ricorso principale deve essere respinto, di tal ché non può essere dichiarato, per invalidità derivata, l'annullamento del decreto prot. n. -OMISSIS- datato 30.4.2025, notificato il 2.5.2025, con il quale il servizio è stato aggiudicato in favore della -OMISSIS-.

11. La peculiarità della vicenda e l'accoglimento in parte del ricorso per motivi aggiunti consente di compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

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

- accoglie in parte il ricorso per motivi aggiunti ed annulla il decreto del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza prot. n. -OMISSIS- del 3.4.2025 di esclusione della ricorrente dalla gara;

- respinge il ricorso principale;

- respinge in parte il ricorso per motivi aggiunti laddove è stato chiesto l'annullamento del decreto prot. n. -OMISSIS- del 30.4.2025, con il quale la gara di appalto è stata aggiudicata in favore della -OMISSIS-.

Spese di lite compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27

aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Giovanni Mercone, Referendario, Estensore