

# La verifica di anomalia tra attendibilità dell'offerta e sindacato giurisdizionale: il TAR Lazio su appalti pubblici, congruità delle offerte e CAM

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 23-9-2025

*Il procedimento di verifica dell'anomalia mira ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto.*

*La valutazione della congruità dell'offerta che la stazione appaltante è chiamata a svolgere deve essere eseguita in modo complessivo, sintetico, e non parcellizzato o atomistico.*

*L'appalto deve essere conforme alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi di cui al D.M. n. 256 del 23 giugno 2022.*

*Tutti i materiali e componenti descritti negli elenchi prezzi di gara dovranno intendersi in possesso delle cosiddette caratteristiche ambientali minime, anche se non specificatamente riportate nella voce.*

## Guida alla lettura

La sentenza n. 15847/2025 del TAR Lazio (Sezione III Quater) affronta temi centrali nel diritto dei contratti pubblici alla luce del nuovo Codice degli appalti (D.lgs. n. 36/2023), con particolare riferimento alla **verifica dell'anomalia dell'offerta**, alla **valutazione della congruità dei costi della manodopera**, all'**applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL)** nonché al rispetto dei **criteri ambientali minimi (CAM)**. Il caso riguarda una complessa procedura di gara indetta dalla ASL Roma 1 per l'affidamento di un accordo quadro a un unico operatore per lavori di manutenzione edilizia su immobili aziendali. Il ricorso della seconda classificata è stato integralmente respinto, riaffermando i principi di **discrezionalità tecnica della stazione appaltante**, **valutazione globale della congruità** e **tenuta formale degli atti di gara**. Il contributo analizza i passaggi salienti della decisione e ne evidenzia l'impatto sulla giurisprudenza in tema di offerte economicamente più vantaggiose e CAM.

La pronuncia del TAR Lazio n. 15847/2025 si inserisce nell'ambito delle numerose controversie che ruotano attorno all'applicazione del D.lgs. 36/2023, il nuovo Codice dei contratti pubblici, e ne offre una chiara esemplificazione in materia di verifica di congruità dell'offerta, applicazione dei CCNL e rispetto dei CAM. La gara, del valore di oltre 23 milioni di euro, era volta all'affidamento di un **accordo quadro biennale con un unico operatore** per lavori di manutenzione edile su immobili in uso alla ASL Roma 1. Il criterio di aggiudicazione era quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (70/30 tra tecnica e prezzo).

## **La verifica di anomalia dell'offerta: valutazione globale e limiti del sindacato giurisdizionale**

Il TAR, conformemente all'**orientamento giurisprudenziale consolidato** (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 2879/2019; Sez. III, n. 9514/2024), riafferma che la **verifica dell'anomalia ha natura globale e sintetica**, e non parcellizzata. Non si richiede una puntuale dimostrazione della congruità di ogni singola voce, bensì un giudizio complessivo sull'affidabilità dell'offerta. Nel caso di specie, la ricorrente contestava, tra l'altro, che le **proposte migliorative offerte gratuitamente** dall'aggiudicataria (per un valore stimato in € 300.000, secondo parte ricorrente) sarebbero state sottostimate, compromettendo l'equilibrio economico dell'offerta. Il Collegio, tuttavia, rileva che tale stima è **sovrastimata e fuorviante**, essendo fondata su una lettura erronea della natura degli interventi, che rientravano piuttosto in **modesti miglioramenti manutentivi e non in complesse ristrutturazioni**. Significativo è il richiamo alla possibilità di **compensazioni interne** all'offerta, che – pur in presenza di voci parzialmente sottostimate – può comunque risultare affidabile, soprattutto quando l'utile d'impresa stimato (circa € 300.000) resta capiente.

## **La manodopera e la composizione delle squadre: il ruolo dell'accordo quadro nella valutazione dell'organizzazione del lavoro**

Una parte rilevante della contestazione riguardava la **presunta incongruità del costo della manodopera**, in quanto la stima della ricorrente suggeriva una sottovalutazione di oltre 500.000 euro rispetto alle ore effettive necessarie per garantire l'organizzazione offerta (39 unità, 13 squadre da 3 operai, ecc.).

Il TAR respinge puntualmente la censura, chiarendo che:

- la **natura dell'accordo quadro** comporta che i costi stimati siano **prognostici e non vincolanti**, data l'indeterminatezza dei lavori effettivamente richiesti;
- l'aggiudicataria ha fornito giustificativi analitici del costo della manodopera coerenti con il **regime "a misura" delle prestazioni**;
- la composizione del personale non implica necessariamente che tutte le squadre siano attive simultaneamente, trattandosi di un'organizzazione "a disponibilità".

Viene così ribadita la piena legittimità del giudizio di congruità espresso dal RUP, il quale ha correttamente tenuto conto del tipo di appalto, del sistema di contabilizzazione e delle finalità dell'accordo quadro.

## **La questione dei CCNL: tra parità di trattamento e coerenza dell'offerta**

Il secondo motivo di ricorso, relativo all'applicazione contestuale del **CCNL Edilizia** e del **CCNL Metalmeccanico**, è stato dichiarato **inammissibile e infondato**. Inammissibile, poiché la stessa ricorrente aveva indicato **più CCNL** nella propria offerta, con analoghe diciture. Infondato, perché la scelta del CCNL da applicare, secondo l'art. 11 del Codice, deve essere coerente con l'attività prevalente, ma **può diversificarsi per attività scorporabili**, purché ciò sia giustificato. Il TAR ricorda che già il testo originario dell'art. 11 imponeva l'adozione del

contratto “strettamente connesso” con l’oggetto dell’appalto, e che la **ratio legis** è quella di **garantire ai lavoratori le condizioni normative e salariali adeguate**, non di ingessare la pluralità di contratti applicabili. Nel caso concreto, l’aggiudicataria ha applicato il CCNL Edilizia come contratto base, riservandosi l’uso del contratto metalmeccanico solo per **prestazioni secondarie** più coerenti con tale disciplina.

### **I CAM (Criteri Ambientali Minimi): la conferma della legittimità della legge di gara**

Quanto al terzo motivo, relativo all’asserita **mancaza di previsione dei CAM** nella documentazione di gara, il TAR smentisce seccamente la doglianza: sia il **disciplinare di gara** sia il **capitolato tecnico** richiamavano espressamente i criteri di cui al **DM 256/2022**, rinviando al link ministeriale per la consultazione. Il Collegio conferma che tale **rinvio per relationem** è sufficiente a garantire la conformità dell’appalto alle norme ambientali, respingendo la censura della ricorrente anche sotto questo profilo.

### **Conclusioni**

La sentenza in commento è paradigmatica della linea interpretativa maggioritaria della giurisprudenza amministrativa: conferma la **natura non giurisdizionalmente sindacabile** del giudizio tecnico se non in presenza di **manifesta irragionevolezza o travisamento dei fatti**; valorizza l’esigenza di **coerenza complessiva** dell’offerta nel contesto di un appalto a misura e su richiesta; riafferma la possibilità di applicare **CCNL diversificati**, purché vi sia compatibilità con le mansioni; chiarisce che il rispetto dei **CAM** può risultare da **richiami testuali e rinvii normativi**, anche in assenza di trascrizione integrale.

La decisione rappresenta un importante precedente in tema di **verifica dell’anomalia**, specialmente nel nuovo contesto normativo del D.lgs. n. 36/2023, che ha ridisegnato il sistema delle fonti e dei principi negli appalti pubblici.

Sotto il profilo sistematico, la sentenza si colloca in continuità con il **diritto vivente** formatosi sotto il vigore del D.lgs. 50/2016, ma ne aggiorna la portata alla luce del nuovo Codice. L’accento sul **principio del risultato** (art. 1, D.lgs. 36/2023), l’approccio sostanzialistico e il rispetto del **giusto bilanciamento tra legalità e funzionalità dell’azione amministrativa** ne fanno un utile strumento per operatori, RUP, imprese.

Publicato il 27 agosto 2025

N. 15847/2025 REG.PROV.COLL.

N. 03366/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3366 del 2025, proposto da Alfredo Cecchini S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B16EF3EBD5, rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriele Rosario G. Tricamo, Antonietta Favale, Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Locale Roma 1, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Piazza, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza San Bernardo;

nei confronti

Burlandi Franco S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Fortunato, Tommaso Pallavicini, con domicilio eletto presso lo studio Tommaso Pallavicini in Roma, via G. Mazzini 11;

per l'annullamento

- della Deliberazione del Direttore Generale dell'ASL ROMA 1 n. 14 del 24.1.2025, con cui è stata disposta l'aggiudicazione della "procedura aperta finalizzata all'affidamento di un accordo quadro, con unico operatore economico, di lavori di manutenzione edile e accessori di gestione da eseguirsi su immobili in uso a qualsiasi titolo alla ASL ROMA 1" (CIG B16EF3EBD5) in favore del RTI Burlandi Franco S.R.L. e Blasi Costruzioni S.R.L., comunicata unitamente alla documentazione dall'aggiudicatario in data 5 febbraio 2025 - comunicazione aggiudicazione);

- della relazione del RUP adottata all'esito del subprocedimento di verifica dell'offerta sospetta di anomalia con cui è stata ritenuta congrua l'offerta del RTI Burlandi Franco e Blasi Costruzioni;

- del verbale n. 1 dell'11.10.2024 avente ad oggetto il subprocedimento di verifica dell'offerta sospetta di anomalia;

- del verbale n. 2 dell'30.10.2024 avente ad oggetto il subprocedimento di verifica dell'offerta

sospetta di anomalia;

- di tutti gli altri verbali relativi alle operazioni di gara ed in particolare, dei verbali delle sedute riservate e pubbliche in cui sono state analizzate le offerte dei concorrenti e in particolare del RTI aggiudicatario;

- ove occorrer possa, in parte qua del disciplinare e dei chiarimenti resi in corso di gara e del capitolato;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso ai precedenti ancorché non cognito.

nonché per l'esclusione del RTI Burlandi Franco S.R.L. - Blasi Costruzioni S.R.L. e per la dichiarazione di inefficacia del contratto laddove stipulato e per il subentro

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Burlandi Franco S.r.l. e di Azienda Sanitaria Locale Roma 1;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2025 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.La Società ricorrente chiede l'annullamento della deliberazione del Direttore Generale dell'ASL Roma 1 n. 14 del 24 gennaio 2025, con cui è stata disposta l'aggiudicazione in favore del RTI Burlandi Franco S.R.L. - Blasi Costruzioni S.R.L. della *"procedura aperta finalizzata all'affidamento di un accordo quadro, con unico operatore economico, di lavori di manutenzione edile e accessori di gestione da eseguirsi su immobili in uso a qualsiasi titolo alla ASL ROMA 1"*.

Espone che con deliberazione n. 518 del 26 aprile 2024 l'Azienda sanitaria Roma 1 ha indetto una procedura aperta telematica in ambito comunitario, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36 del 2023, finalizzata alla conclusione di un accordo quadro, con un unico operatore economico, per l'affidamento biennale di lavori di manutenzione edile ed accessori di gestione da eseguirsi su immobili in uso a qualsiasi titolo alla ASL Roma 1, per un valore complessivo pari a € 23.421.150,00.

Il criterio di aggiudicazione prescelto era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, destinando 70 punti all'offerta tecnica e 30 punti al prezzo.

All'esito della valutazione delle offerte tecniche, la commissione di gara ha disposto l'esclusione di tutti i concorrenti che hanno ottenuto un punteggio tecnico inferiore a 40 punti, in applicazione della soglia di sbarramento prevista dal disciplinare e, in seguito alla valutazione delle offerte economiche degli operatori ammessi in gara, la graduatoria ha visto posizionarsi al primo posto il RTI Burlandi Franco e Blasi Costruzioni, odierno controinteressato, con un punteggio totale di 95 punti (65 punti per l'offerta tecnica e 30 per l'offerta economica) e al secondo posto l'odierno ricorrente RTI Alfredo Cecchini e Insel, che ha totalizzato 90,17 punti (63,25 punti per l'offerta tecnica e 26,92 punti per l'offerta economica).

Quest'ultima ha dunque impugnato gli atti di gara in epigrafe indicati e l'aggiudicazione in favore della prima classificata, adducendo i seguenti motivi di ricorso:

In via principale: I. *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 11, 41, 57, 108 e 110 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione degli artt. 5, 20, 21, 27 del disciplinare. Eccesso di potere sotto i profili di assoluto difetto di istruttoria e travisamento. Contraddittorietà manifesta. Inattendibilità complessiva dell'offerta. Violazione dei principi di trasparenza, di par condicio, di unicità e di immutabilità dell'offerta. Illogicità. Ingiustizia manifesta. Irragionevolezza. Sproporzione. Sviamento. Difetto di motivazione. Violazione dell'art. 97 della Costituzione.”.*

L'esito della verifica di anomalia, cui è stata sottoposta, l'offerta del raggruppamento controinteressato sarebbe illegittimo poiché l'Amministrazione non avrebbe adeguatamente considerato che le proposte migliorative offerte dalla controinteressata, e per le quali la stessa ha ricevuto il punteggio massimo di 5, annoverano alcuni interventi edilizi offerti a titolo gratuito che avrebbero trovato solo una parziale giustificazione nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia, essendo la stima effettuata ben al di sotto del loro valore effettivo, quantificato da parte ricorrente in un ammontare complessivo di oltre € 300.000,00.

Ne discenderebbe altresì che l'offerta tecnica, nel punto relativo alle proposte migliorative, sarebbe stata modificata, laddove la stessa non ha trovato una puntuale giustificazione circa la sua sostenibilità e, pertanto, il raggruppamento avrebbe dovuto essere escluso.

Inoltre l'offerta tecnica risulterebbe così inattendibile e non avrebbe meritato l'attribuzione dei 5 punti per le proposte migliorative, o comunque sarebbe incongrua.

Nella verifica della congruità dell'offerta non risulterebbe inoltre giustificata l'organizzazione offerta con riferimento al personale da impiegarsi (un responsabile tecnico, il personale tecnico di campo nel numero di 6 unità altamente specializzato, 13 squadre di intervento in contemporanea, ognuna composta da minimo 3 unità, per un complessivo di 39 unità), per il quale la stima dei costi complessivi per la manodopera è di soli 3,2 milioni di euro (di cui € 2.731.765,32 per i lavori edili e € 176.939,68 per il servizio tecnico gestionale).

L'aggiudicataria avrebbe in realtà presentato giustificazioni solo per 26 unità di personale per un monte ore di appena 23.439 ore x 26 unità.

Non risultando così conteggiate nei costi per la manodopera le ore relative al responsabile di commessa, le ore relative alle 6 unità di personale tecnico di campo e quelle relative a n. 13 operai necessari per comporre le 13 squadre offerte, composte ciascuna di 3 unità (per un complessivo di 39 unità), in grado di intervenire contemporaneamente.

Ne discenderebbe che l'offerta del raggruppamento Burlandi sarebbe stata modificata in sede di giustificazioni e, pertanto, il raggruppamento avrebbe dovuto essere escluso.

Inoltre in assenza di un puntuale riscontro della sostenibilità di tutte le figure/ore offerte, l'offerta del raggruppamento Burlandi non avrebbe meritato il punteggio ottenuto (6 punti per il responsabile tecnico + 8 punti per il personale tecnico di campo + 8 punti per 13 squadre di 3 unità ciascuna).

Infine l'offerta dell'aggiudicataria sarebbe nel suo complesso inattendibile e inaffidabile, in quanto incongrua e frutto di evidenti sottostime per cui avrebbe dovuto essere esclusa.

Sostiene la ricorrente che difatti il totale dei costi della manodopera per la sola manutenzione edile salirebbero dai € 2.731.726,64 (stimati dal RTI Burlandi) a € 3.272.061,64

L'offerta risulterebbe dunque anche gravemente in perdita e anche per tale motivo avrebbe dovuto essere esclusa.

II. *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 11, 41, 57, 108, 110 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione delle tutele equivalenti. Violazione degli artt. 5, 20, 21 e 27 del disciplinare. Eccesso di potere sotto i profili di assoluto difetto di istruttoria e travisamento. Contraddittorietà manifesta. Inattendibilità complessiva dell'offerta. Violazione dei principi di trasparenza, di par condicio, di unicità dell'offerta e di immodificabilità dell'offerta. Illogicità. Ingiustizia manifesta. Irragionevolezza manifesta. Sproporzione. Difetto di motivazione. Violazione dell'art. 97 della Costituzione.”*

L'offerta del raggruppamento controinteressato avrebbe dovuto altresì essere esclusa per aver determinato il costo della manodopera sia con riferimento al “CCNL per i dipendenti delle imprese edili ed affini”, sia al “CCNL per il personale dipendente da imprese dell'industria metalmeccanica privata e della installazione di impianti”, in assenza dell'equivalenza fra i due contratti.

In via subordinata: III. *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 57 e 83 del d. lgs. n. 36/2023 per omessa previsione, nella documentazione progettuale e di gara, delle specifiche tecniche, delle clausole contrattuali e dei criteri premianti previsti dal D.M. del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 23 giugno 2022 n. 256. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 76, comma 1, della Direttiva 24/14/UE.”*

La stazione appaltante avrebbe omissso il doveroso inserimento nel bando di gara del rispetto

del requisito ambientale di cui l'art. 57, comma 2, del D.lgs. n. 36 del 2023 (in sostanziale continuità con il precedente art. 34 del D.lgs. n. 25 del 2016) relativo ai criteri ambientali minimi (CAM), conseguendone la grave illegittimità della legge di gara.

2. Si è costituita per resistere al ricorso l'Azienda sanitaria locale Roma 1 chiedendone il rigetto in quanto inammissibile e infondato.

3. Anche la controinteressata Burlandi Franco srl si è costituita contraddicendo sulla fondatezza del ricorso.

4. In vista dell'udienza di merito le parti hanno insistito con memorie e memorie di replica per l'accoglimento delle rispettive ragioni.

5. All'udienza pubblica del 10 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è infondato e non merita accoglimento.

7. Con un primo motivo la ricorrente sostiene che il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria sarebbe viziato poiché, in sintesi:

- l'Amministrazione non avrebbe adeguatamente considerato che le proposte migliorative offerte dalla controinteressata, e per le quali la stessa ha ricevuto il punteggio massimo di 5, annoverano alcuni interventi edilizi offerti a titolo gratuito tra cui "*interventi di coibentazione ed isolamento termico a titolo gratuito, su non meglio specificate aree.*", "*un rilevamento termografico dell'involucro edilizio*" e "*la riqualificazione dell'ingresso nuovo dell'Osp. Regina Margherita*" che avrebbero trovato solo una parziale giustificazione nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia, essendo la stima effettuata ben al di sotto del loro valore effettivo, quantificato da parte ricorrente in un ammontare complessivo di oltre € 300.000,00;

- non risulterebbe inoltre giustificata l'organizzazione offerta con riferimento al personale da impiegarsi: l'aggiudicataria avrebbe presentato giustificazioni solo per 26 unità di personale per un monte ore di appena 23.439 ore x 26 unità e non risulterebbero conteggiate nei costi per la manodopera le ore relative al responsabile di commessa, le ore relative alle 6 unità di personale tecnico di campo e quelle relative a 13 operai necessari per comporre le 13 squadre offerte, composte ciascuna di 3 unità (per un complessivo di 39 unità), in grado di intervenire contemporaneamente.

Ne discenderebbe altresì che l'offerta del raggruppamento Burlandi sarebbe stata modificata in sede di giustificazioni e, pertanto, il raggruppamento avrebbe dovuto essere escluso.

Inoltre in assenza di un puntuale riscontro della sostenibilità di tutte le figure/ore offerte, l'offerta del raggruppamento Burlandi non avrebbe meritato il punteggio ottenuto (6 punti per il responsabile tecnico + 8 punti per il personale tecnico di campo + 8 punti per 13 squadre di 3 unità ciascuna).

Infine l'offerta dell'aggiudicataria sarebbe nel suo complesso inattendibile e inaffidabile, in quanto incongrua e frutto di evidenti sottostime per cui avrebbe dovuto essere esclusa.

Sostiene la ricorrente che difatti il totale dei costi della manodopera per la sola manutenzione edile salirebbero dai € 2.731.726,64 (stimati dal RTI Burlandi) a € 3.272.061,64.

L'offerta risulterebbe dunque gravemente in perdita e anche per tale motivo avrebbe dovuto essere esclusa.

7.1 Il motivo è infondato.

7.2 Occorre premettere che in base al consolidato orientamento giurisprudenziale il procedimento di verifica dell'anomalia mira ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto (ex plurimis, Cons. di Stato, sez. V, 2 maggio 2019, n. 2879; sez. III, 29 gennaio 2019, n.726; sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978),

Va, difatti, ribadito che la valutazione della congruità dell'offerta che la stazione appaltante è chiamata a svolgere deve essere eseguita in modo complessivo, sintetico, e non parcellizzato o atomistico, poiché la funzione di tale giudizio è di verificare se l'offerta, nonostante le imprecisioni o le manchevolezze nella quantificazione di alcune voci di costo, sia comunque complessivamente affidabile, come avviene laddove gli eventuali scostamenti o eventuali errori di valutazione trovino compensazione, o copertura sotto il profilo economico-finanziario, in altre voci, quali quelle per spese generali, fondi accantonamenti rischi, utile d'impresa (tra le tante, Cons. Stato, Sez. III, 27 novembre 2024 , n. 9514).

7.3 Tanto premesso rileva il Collegio che la quantificazione in termini di costi, pari a oltre € 300.000,00 che parte ricorrente fa in relazione agli interventi edilizi offerti a titolo gratuito (quali proposte migliorative) per sostenere l'incongruità dell'offerta dell'aggiudicataria appare fuorviante.

In particolare tale quantificazione si basa sulla quantificazione dei costi della proposta migliorativa relativa alla "riqualificazione dell'ingresso nuovo dell'Ospedale Regina Margherita", costi che , secondo parte ricorrente, avrebbero trovato solo una parziale giustificazione nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia, essendo la stima effettuata dall'aggiudicataria (pari a euro 19.400,50) ben al di sotto del loro valore effettivo, quantificato da parte ricorrente in un ammontare complessivo di circa € 220.000,00.

La tesi di parte ricorrente appare infondata. La stima dei costi da questa effettuata considera l'intervento di riqualificazione come una vera e propria "ristrutturazione" (consistente in "*attività di rasatura, stuccatura e pittura, demolizioni di pavimenti esistenti, rifacimento massetti e fpo nuovo pavimento, verniciatura soffitti e piccole opere impiantistiche, ecc.*") laddove invece tutti gli interventi migliorativi, offerti dalla Burlandi a titolo gratuito, sono nella offerta tecnica (pag. 29) definiti come "*Interventi (che) avranno un impatto in primis sull'igiene e sul decoro degli ambienti, ma anche sulla loro fruibilità e sul comfort e la sicurezza degli utenti, riducendo al tempo stesso gli impatti ambientali e i futuri costi di manutenzione e pulizia.*"

Si tratta di un mero “Ripristino rifiniture” come è appunto denominato il paragrafo all’interno del quale gli interventi sono riportati, consistente come evidenziato dall’Amministrazione nella propria difesa in *“interventi di mero aggiornamento dell’impiantistica o di miglioramento di elementi perimetrali, comunemente riconducibili al concetto di “riqualificazione” in senso stretto.*

*Tale circostanza è confermata anche dal computo metrico allegato ai giustificativi prodotti dal RTI aggiudicatario, dove, infatti, non vi è traccia delle ben più gravose lavorazioni indicate dal ricorrente.”*

Inoltre laddove l’aggiudicataria ha inteso offrire una specifica attività di manutenzione, quali il rifacimento del controsoffitto o la tinteggiatura con particolari vernici e la presupposta rasatura e stuccatura, lo ha espressamente dichiarato, mentre con riferimento alla riqualificazione dell’ingresso dell’Ospedale è solo riportato in tabella che esso migliorerà il decoro, il confort e la sicurezza dell’ambiente.

In ogni caso, alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, la censura si rileva infondata anche perché i costi evidenziati dalla aggiudicataria per le proposte migliorative, anche laddove si rivelassero parzialmente insufficienti, non intaccherebbero la congruità dell’offerta considerato il margine di utile pari a circa euro 300.000.

7.4 Infondata è altresì la contestazione relativa ai costi della manodopera.

7.5 Oltre a quanto sopra evidenziato in ordine alla valutazione dell’anomalia dell’offerta, va altresì considerato che, nel caso di specie, la natura di accordo quadro del lotto aggiudicato rende solo prognostica la quantificazione delle singole voci di costo, da definire nei progetti a base dei futuri contratti di volta in volta conclusi (Cons. Stato, sez. V, n. 909 del 2023).

In tale prospettiva non appare irragionevole o incongrua la valutazione effettuata dal RUP, che con l’ausilio della Commissione di gara, ha proceduto all’esame dei vari giustificativi, ritendendo, in definitiva, l’offerta presentata dal RTI Burlandi attendibile ed affidabile, dopo aver acquisito i giustificativi del 27.9.2024 e del 22.10.2024, ove sono riportate le voci di costo della manodopera (pari a € 2.731.765,32) dettagliate in base al costo orario del lavoro, al numero delle ore complessive e alle professionalità da impiegarsi.

Al riguardo la difesa della controinteressata ben ha evidenziato che l’appalto prevede lavorazioni edili “a richiesta” da contabilizzare a misura [ad eccezione del servizio tecnico-gestionale che viene contabilizzato a corpo mensilmente per tutta la durata dell’Appalto, ma che non è oggetto di alcuna contestazione avversaria]; ne consegue che le diverse lavorazioni avranno una diversa incidenza di manodopera a seconda della tipologia di intervento richiesto dalla stazione appaltante nei contratti applicativi dell’accordo quadro (es. tinteggiatura, pavimentazioni, controsoffitti, ecc.).

La tesi della ricorrente secondo la stima dei costi della manodopera effettuata dall’aggiudicataria sarebbe incongrua muove da una diversa prospettiva di fissità e rigidità dell’offerta per cui la composizione delle 13 squadre offerte, composte ciascuna di 3 unità, in

grado di intervenire contemporaneamente (per un complessivo di 39 unità) dovrebbe essere sempre disponibile, a prescindere dal tipo di lavorazione richiesta in base all'accordo quadro e dal monte ore complessivo.

Si tratta tuttavia di una impostazione che esula dall'oggetto dell'appalto in questione, pertanto, la valutazione di congruità dell'offerta, espressa dal r.u.p. non solo non nel complesso non risulta irragionevole o incongrua, ma appare altresì fondata su un'istruttoria approfondita e dettagliata, all'esito della quale è stata confermata la sostenibilità dell'offerta e la sua idoneità a garantire la corretta esecuzione dell'appalto.

7.6 Il primo motivo di ricorso è dunque infondato.

8. Neppure può trovare accoglimento il secondo motivo di ricorso, il quale è prima di tutto inammissibile, come eccepito dalla controinteressata, attesa la analoga previsione contenuta nella offerta della stessa ricorrente (nelle dichiarazioni a pag. 3 della domanda di partecipazione, difatti si legge che *“l’Impresa applica i seguenti CCNL: Edilizia Piccola e Media Industria codice alfanumerico unico di cui all’articolo 16-quater del d.l. 76/2020 – l. 120/2020 F018, Metalmeccanici Piccola e Media Industria codice alfanumerico unico C018, Metalmeccanici Industria codice alfanumerico unico C011, Pulizia/Multiservizi codice alfanumerico unico K511”*).

Con tale motivo la ricorrente sostiene l'offerta del raggruppamento controinteressato avrebbe dovuto essere esclusa per aver determinato il costo della manodopera sia con riferimento al “CCNL per i dipendenti delle imprese edili ed affini”, sia al “CCNL per il personale dipendente da imprese dell'industria metalmeccanica privata e della installazione di impianti”, in assenza dell'equivalenza fra i due contratti.

Oltre ad essere inammissibile la censura è ad ogni modo palesemente infondata.

Il bando di gara indicava in ottemperanza all'obbligo previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 nella versione coeva, indicava il CCNL Edilizia quale contratto da applicare.

Il Collegio osserva che anche prima della introduzione del comma 2 bis all'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023, che ha previsto espressamente in presenza di prestazioni scorporabili, che qualora le relative attività siano differenti da quelle prevalenti oggetto dell'appalto e si riferiscano, per una soglia pari o superiore al 30 per cento, alla medesima categoria omogenea di attività, le stazioni appaltanti indicano altresì il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro applicabile al personale impiegato in tali prestazioni, la norma già al comma 1 faceva (e fa tuttora) riferimento al CCNL *“il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente”*.

La finalità e la logica che sottendono alla previsione normativa erano (e risultano ulteriormente rafforzate dalla previsione espressa di cui al sopravvenuto comma 2 bis) date dalla volontà del legislatore mediante la tecnica c.d. di rinvio legale di limitare quello che è un potere discrezionale del datore di lavoro -attesa la natura di negozi giuridici di diritto comune dei

CCNL (cfr Cass . ss.uu. 26 marzo 1997 n. 2665)- e promuovere il rispetto dei trattamenti economici e normativi previsti dalla contrattazione collettiva, prevedendo mediante l'impegno contrattualmente assunto dal datore di lavoro l'estensione ai lavoratori di imprese affidatarie di commesse pubbliche dell'applicazione delle tutele e delle garanzie del CCNL di riferimento rispetto alle prestazioni lavorative necessarie per la esecuzione del contratto di appalto.

Nel caso di specie l'aggiudicataria risulta essersi attenuta alla previsione del bando di gara poiché ha comunque dichiarato di fare applicazione del CCNL Edilizia, salvo la diversa applicazione del CCNL Metalmeccanici limitata alle prestazioni lavorative, secondarie e scorporabili, per le quali tale contratto appare più pertinente (o secondo altra definizione "più naturale") rispetto al CCNL Edilizia.

Pertanto nessuna violazione della normativa richiamata appare configurabile.

9. Infine infondato è il terzo motivo di ricorso con il quale in subordine parte ricorrente chiede l'annullamento dell'intera procedura poiché la stazione appaltante avrebbe omesso il doveroso inserimento nel bando di gara del rispetto del requisito ambientale di cui l'art. 57, comma 2, del D.lgs. n. 36 del 2023 (in sostanziale continuità con il precedente art. 34 del D.lgs. n. 25 del 2016) relativo ai criteri ambientali minimi (CAM), conseguendone la grave illegittimità della legge di gara.

9.1 La doglianza è smentita dal contenuto del disciplinare di gara ove è espressamente indicato che *"l'appalto deve essere conforme alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi di cui al D.M. n. 256 del 23 giugno 2022. È possibile consultare i CAM adottati dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica al seguente link: <https://gpp.mite.gov.it/Home/Cam>".*

Il richiamo è poi contenuto altresì nel capitolato tecnico laddove si legge: *"Tutti i materiali e componenti descritti negli elenchi prezzi di gara dovranno intendersi in possesso delle cosiddette caratteristiche ambientali minime, anche se non specificatamente riportate nella voce"*.

10. In conclusione il ricorso deve essere respinto.

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

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente alla refusione delle spese di lite in favore della ASL Roma 1 e della controinteressata Burlandi Franco srl che liquida in euro 3.000,00 (tremila,00) cadauna, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Francesca Ferrazzoli, Primo Referendario

Silvia Piemonte, Primo Referendario, Estensore