

Intelligenza Artificiale nell'Offerta tecnica: la sua valutazione rientra nella discrezionalità della Commissione

di Federica Piscopo

Data di pubblicazione: 20-11-2025

La valorizzazione dell'impiego di strumenti di intelligenza artificiale nell'offerta tecnica rientra nella discrezionalità tecnica della Commissione, insindacabile salvo manifesta illogicità.

Guida alla lettura

La sentenza del Consiglio di Stato n. 8092/2025 rappresenta un contributo significativo nell'evoluzione della giurisprudenza in materia di **verifica dell'anomalia delle offerte negli appalti pubblici**, affrontando contestualmente tematiche innovative legate all'**impiego dell'intelligenza artificiale nelle proposte tecniche** e questioni più tradizionali relative ai **parametri di valutazione della congruità economica**.

La vicenda trae origine da una gara indetta da Consip per la stipula di un accordo quadro relativo ai servizi di pulizia e sanificazione per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, procedura caratterizzata da un elevato grado di complessità tanto sul piano tecnico quanto su quello economico. L'operatore economico terzo classificato, Romeo Gestioni, ha contestato l'aggiudicazione in favore di Dussmann Service e del RTI Samsic, sollevando critiche articolate che investivano sia la fase di verifica dell'anomalia dell'offerta sia l'attribuzione dei punteggi tecnici.

La ricorrente aveva fondato le proprie censure su un ragionamento che il Consiglio di Stato qualifica come "*opinabile e non supportato da argomentazioni oggettive*", basato sull'assunto non dimostrato che i pesi economici sarebbero direttamente correlati alle quantità stimate dei vari servizi. Il Collegio smonta questa tesi evidenziando come tale correlazione non fosse prevista né deducibile dalla legge di gara, rendendo il motivo non solo infondato nel merito ma anche inammissibile per la sua natura ipotetica e generica, chiarendo altresì che **nelle contestazioni relative all'anomalia dell'offerta non è sufficiente avanzare ipotesi o presunzioni, ma occorre fornire elementi oggettivi e dimostrabili che incrinino seriamente la valutazione di congruità operata dall'amministrazione**.

Degna di particolare attenzione è la parte della pronuncia dedicata all'impiego dell'intelligenza artificiale nell'offerta tecnica. La ricorrente aveva contestato l'inattendibilità delle valutazioni espresse dalla Commissione giudicatrice in relazione all'utilizzo, da parte di Dussmann, di strumenti di IA come ChatGPT-4, sostenendo che tali tecnologie non fossero in grado di effettuare le operazioni indicate in offerta. Il Consiglio di Stato respinge anche questa censura, rilevando come essa sottintenda una non consentita sostituzione del convincimento personale

dell'appellante rispetto all'attribuzione dei punteggi effettuata dalla Commissione nell'esercizio del proprio potere tecnico-discrezionale.

La sentenza assume particolare rilevanza nell'attuale contesto di crescente digitalizzazione della pubblica amministrazione, rappresentando uno dei primi interventi giurisprudenziali che legittimano espressamente l'impiego di tecnologie di intelligenza artificiale generativa nelle procedure di gara. Il Collegio ha, infatti, riconosciuto che **l'utilizzo dichiarato di strumenti come ChatGPT-4 costituisce un elemento qualificante dell'offerta tecnica, suscettibile di valutazione positiva da parte della Commissione giudicatrice nell'ambito della propria discrezionalità**. Tale orientamento apre significative prospettive per gli operatori economici che intendano valorizzare nelle proprie proposte l'innovazione tecnologica, confermando che **l'adozione di soluzioni digitali avanzate può legittimamente costituire un fattore di miglioramento del servizio offerto**. Al contempo, il principio affermato dal Consiglio di Stato tutela anche gli operatori che non utilizzano IA, posto che la pronuncia chiarisce come **tali strumenti debbano essere valutati unitamente a tutti gli altri elementi dell'offerta tecnica, senza assumere carattere automaticamente prevalente o determinante nell'attribuzione dei punteggi**.

Il ragionamento sviluppato dal Collegio su questo punto merita una riflessione approfondita. In un'epoca in cui l'intelligenza artificiale si sta progressivamente affermando come strumento operativo anche nell'ambito degli appalti pubblici, la sentenza offre una prima risposta interpretativa su come debba essere valutato l'impiego di tali tecnologie nelle offerte tecniche. Il principio affermato è chiaro: **l'utilizzo dichiarato di strumenti di IA costituisce un elemento dell'offerta tecnica che la Commissione valuta nell'ambito della propria discrezionalità, considerandolo unitamente agli altri elementi proposti**. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato evidenzia come la Commissione avesse attribuito i punteggi considerando plurimi elementi e non solo l'intelligenza artificiale, tanto che all'offerta di Romeo, priva di IA, era stato attribuito in alcuni criteri un punteggio addirittura superiore rispetto a quello di Dussmann.

Questa impostazione appare equilibrata e corretta. Da un lato, si riconosce **legittimità all'impiego di tecnologie innovative nelle proposte tecniche, senza preclusioni aprioristiche**; dall'altro, si afferma che **tale impiego deve essere valutato dalla Commissione in modo complessivo, senza attribuire ad esso un peso automaticamente prevalente**.

L'intelligenza artificiale diventa così un elemento tra gli altri dell'offerta, da apprezzare in relazione alla sua effettiva capacità di contribuire al miglioramento del servizio proposto.

Il Consiglio di Stato, in sintesi, confermando la pronuncia di primo grado del TAR Lazio, offre una lettura particolarmente chiara dei limiti entro cui deve muoversi il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni amministrative in materia di anomalia dell'offerta. La Sezione Terza ribadisce con fermezza il consolidato orientamento secondo cui **il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della stazione appaltante esclusivamente sotto il profilo della logicità, ragionevolezza e adeguatezza dell'istruttoria, senza procedere ad alcuna**

autonoma verifica della congruità dell'offerta. Si tratta di un **principio di fondamentale importanza che delimita con chiarezza la sfera di competenza dell'autorità giudiziaria rispetto a quella amministrativa**, impedendo un'inammissibile invasione del potere discrezionale proprio della pubblica amministrazione.

In conclusione, la sentenza n. 8092/2025 del Consiglio di Stato si colloca come un punto di riferimento rilevante nell'evoluzione della giurisprudenza in materia di appalti pubblici, offrendo indicazioni preziose sia sui consolidati principi relativi alla verifica dell'anomalia dell'offerta sia sulle nuove frontiere rappresentate dall'impiego dell'intelligenza artificiale nelle proposte tecniche. Il messaggio che emerge con chiarezza è quello di un **sistema che deve saper conciliare rigore valutativo e flessibilità operativa, valorizzando il *know-how* aziendale e l'innovazione tecnologica senza rinunciare alle garanzie di trasparenza e concorrenza** che caratterizzano il diritto degli appalti pubblici.

Pubblicato il 20/10/2025

N. 08092/2025REG.PROV.COLL.

N. 02936/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2936 del 2025, proposto da Romeo Gestioni s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A03C4F606E, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Fimmanò, Federico Dinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

nei confronti

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

Samsic Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni n. 26/B;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 4546/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 settembre 2025 il Cons. Raffaello Scarpato e uditi per le parti gli avvocati presenti in udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Romeo Gestioni s.r.l. (di qui in poi Romeo), terza classificata nella gara indetta da Consip s.p.a. (di qui in poi Consip) per la stipula di un accordo quadro ai sensi dell'art. 59, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023, avente ad oggetto i servizi di pulizia e sanificazione per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, lotto n. 2 (CIG A03C4F606E), relativo agli immobili ubicati nella Regione Umbria, in r.t.i. con C.M. Service s.r.l., ha impugnato l'aggiudicazione della procedura in favore di Dussmann Service s.r.l. (di qui in poi Dussmann) e del r.t.i. tra Samsic Italia s.p.a. e Gestione Servizi Integrati s.r.l. (di qui in poi Samsic), rispettivamente prima e seconda graduata ed aggiudicatarie del lotto n. 2, unitamente agli atti connessi e conseguenziali.

2. Romeo ha censurato il giudizio di congruità formulato dalla stazione appaltante all'esito del sub-procedimento di anomalia delle offerte delle controinteressate, lamentando la inaffidabilità di entrambi gli operatori economici aggiudicatari.

2.1. In particolare, la ricorrente ha dedotto che Dussmann avrebbe artificiosamente sottostimato alcune voci di costo e sovrastimato altre, al fine di dichiarare utili più alti di quelli reali, mentre entrambe le aggiudicatarie (Dussmann e Samsic), avrebbero applicato delle “rese estremamente elevate” nel calcolare i costi della manodopera. Ancora, Dussmann non avrebbe stimato il costo della manodopera relativo a numerose prestazioni, indicando una figura inadeguata ad assumere il ruolo – centrale nell’economia dell’appalto – del “Gestore del servizio”, indicato in “un operaio di IV livello” del C.C.N.L. Multiservizi.

2.2. Con successivo ricorso per motivi aggiunti, Romeo ha ulteriormente censurato i provvedimenti impugnati contestando i singoli punteggi assegnati all’offerta di Dussmann, in ragione delle intelligenze artificiali (IA) di cui la stessa aveva dichiarato di volersi avvalere (“Chat GPT-4 e Open AI”) in relazione a taluni specifici criteri (B1, C1, C2, C3 e D1 della Tabella 10 del Capitolato d’oneri).

2.3. Inoltre, la ricorrente ha dedotto che Dussmann avrebbe illegittimamente modificato la propria offerta tecnica in sede di giustificativi, assicurando in un primo momento l’impiego di addetti alle pulizie con almeno 3 anni di esperienza e, successivamente, l’utilizzo di meri apprendisti; infine, la ricorrente ha censurato l’esiguità dell’importo di euro 1.630.000,00, indicato da Dussmann nel conto economico sotto la voce “altri costi”.

3. Il T.a.r. adito ha respinto il ricorso, statuendo la legittimità, sotto tutti i profili contestati, dell’aggiudicazione in favore delle controinteressate Dussmann e Samsic.

4. Romeo ha impugnato la sentenza riproponendo i motivi di ricorso sub. 2.1. e 2.2., già respinti dal T.a.r., asseritamente fraintesi, non esaminati o non correttamente scrutinati dal primo giudice.

5. Si sono costituite Dussmann e Samsic, riproponendo le eccezioni di inammissibilità non esaminate dal primo giudice ed eccependo l’inammissibilità dell’atto di appello, chiedendone in ogni caso reiezione nel merito.

6. Analoghe difese e richieste sono state formulate da Consip, costituitasi in giudizio con il ministero dell’Avvocatura dello Stato.

7. All’udienza pubblica del 18 settembre 2025 l’appello è stato introitato per la decisione.

8. L’appello è infondato nel merito, rimanendo assorbite le eccezioni preliminari riproposte nel presente grado di giudizio dalle parti appellate.

9. Con il primo ordine di censure, l’appellante ha dedotto:

- la sottostima delle attività remunerate a canone da parte di Dussmann, la cui offerta aveva marginalizzato le attività meno remunerative a tutto vantaggio di quelle più remunerative, con la conseguenza che l’aggiudicataria avrebbe dichiarato utili molto più elevati di quelli reali, sulla base di una propria ipotesi relativa alla composizione della domanda attesa dalle strutture sanitarie aderenti all’accordo;

- l'utilizzo, nell'offerta di Dussmann, di rese di fonte aziendale estremamente elevate, non in linea con il "resario" ufficiale AFIDAMP utilizzato da Romeo, da ritenere valido parametro di riferimento, nonché l'utilizzo scorretto, da parte di Dussmann e di Samsic, del concetto della c.d. resa equivalente, che aveva consentito alle concorrenti di contenere irragionevolmente i costi della propria manodopera, in un settore - quale è quello dei servizi di pulizia - nel quale non può predicarsi l'applicazione di alcun "razionale" che consenta l'utilizzo del concetto di "resa equivalente";

- la sottostima dei costi della manodopera effettuata dalle aggiudicatarie come conseguenza delle rese dichiarate, nonostante tali costi fossero superiori a quelli indicati dalla stazione appaltante ed a quelli stimati dalla medesima Romeo;

- l'omessa stima, da parte di Dussmann, del costo della manodopera relativo a 22 voci dei fogli ARP_PT e ARNP_PT dell'allegato 8-bis, riferiti alle "Attività a richiesta 36 programmabili €/punto" e alle "Attività a richiesta non programmabili €/punto".

9.1. Con il secondo mezzo, Romeo ha censurato la mancata esclusione di Dussmann per violazione dell'art. 4 del capitolato tecnico, avendo la controinteressata indicato, quale Gestore del servizio, una figura incompatibile con le mansioni previste dal disciplinare, poiché sprovvista del potere decisionale richiesto dal capitolato, con conseguente violazione dei minimi salariali in ragione del sotto-inquadramento del lavoratore.

9.2. Con il terzo ordine di motivi, l'appellante ha censurato l'inattendibilità delle valutazioni (e dei conseguenti punteggi) espresse dalla stazione appaltante sull'offerta di Dussmann, in relazione all'utilizzo, da parte di questa, di strumenti di intelligenza artificiale (IA). A sostegno delle proprie censure, l'appellante ha osservato che le tecnologie di IA indicate dall'aggiudicataria non erano in grado di effettuare le operazioni da questa indicate in offerta, come confermato anche dal parere allegato agli atti del giudizio di primo grado, erroneamente non considerato dal T.a.r.

10. Prima di esaminare i singoli motivi di appello, è opportuno premettere che oggetto del presente giudizio è l'aggiudicazione della gara per *"l'affidamento di un accordo quadro avente ad oggetto i servizi di pulizia e sanificazione per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale", disposta da Consip, ai sensi dell'art. 23 del Capitolato d'oneri e dell'art. 59, comma 4, lett. a), D.lgs. 36/2023, in favore di Dussmann Service s.p.a. e del RTI tra Samsic Italia s.p.a. e Gestione Servizi Integrati s.r.l. ("RTI Samsic")* in relazione al Lotto 2.

Le offerte delle aggiudicatarie sono state assoggettate al sub-procedimento di verifica di anomalia dell'offerta, che si è concluso positivamente, dando luogo alla sottoscrizione dell'Accordo Quadro relativo al Lotto n. 2 in data 4 aprile 2025, successivamente alla pubblicazione della sentenza impugnata.

Le censure formulate dalla parte appellante si appuntano sulle valutazioni espresse dalla stazione appaltante all'esito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta e devono, conseguentemente, essere scrutinate avendo riguardo ai noti e consolidati orientamenti della giurisprudenza amministrativa sul tema.

10.1. È, in particolare, acquisito il principio secondo cui il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della pubblica amministrazione in tema di verifica dell'anomalia dell'offerta sotto il profilo della logicità, ragionevolezza e adeguatezza dell'istruttoria, senza tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un'inammissibile invasione della sfera propria della pubblica amministrazione (Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2019, n. 2879; id., 12 marzo 2018, n. 1541; Sez. III, 17 giugno 2019, n. 4025; Sez. V, 2 maggio 2019, n. 2879). Il procedimento di verifica dell'anomalia non ha infatti per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto, e che pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (tra tante, Cons. Stato Sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726; Sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978; 17 maggio 2018 n. 2953; 24 agosto 2018 n. 5047; Sez. III, 18 settembre 2018 n. 5444; Sez. V, 23 gennaio 2018, n. 230). La verifica mira, quindi, in generale, *"a garantire e tutelare l'interesse pubblico concretamente perseguito dall'amministrazione attraverso la procedura di gara per la effettiva scelta del miglior contraente possibile ai fini dell'esecuzione dell'appalto, così che l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto della valutazione (operata dall'amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere"* (Cons. Stato, Sez. V, n. 230 del 2018, cit.).

10.2. Non è poi superfluo rilevare che oggetto di gara è l'affidamento di un accordo quadro, istituito con il quale i contraenti definiscono i termini generali dello scambio da realizzare, rimandando a successivi contratti attuativi l'esatta determinazione dei prodotti o dei servizi, il che ammantava l'istituto di alcuni profili di aleatorietà, conoscendo il concorrente la misura massima delle prestazioni dovute, ma non la misura esatta delle prestazioni che gli verranno effettivamente richieste, oggetto dei singoli futuri ordinativi.

Nel caso di specie, l'alea del contratto si incentra, soprattutto, sulla durata effettiva degli appalti a valle dell'accordo quadro, non potendo la stazione appaltante prevedere se e quando i singoli ordinativi saranno formulati dalle Amministrazioni aderenti e non potendosi pertanto pretendere dalla medesima stazione appaltante una predeterminazione massimamente rigorosa, certa ed immodificabile, dei fabbisogni e delle stime.

11. Alla luce di tali premesse, si può passare all'esame del primo gruppo di censure, che risulta infondato per le seguenti ragioni.

E' innanzitutto corretto, e deve essere confermato, quanto statuito dal primo giudice in merito alla mancata previsione, nella *lex specialis*, di indicazioni in relazione alla diversa incidenza delle varie attività in cui si articola la domanda, coerentemente con la specificità della gara, finalizzata alla stipula di un accordo quadro potenzialmente aperto agli enti del servizio sanitario ubicati nel territorio della regione, nel quale non sono predeterminabili, se non di massima, i fabbisogni e le stime. A ciò consegue che l'Amministrazione ha posto a base di gara le varie attività oggetto di appalto senza indicare una gerarchia nei pesi e nella valutazione della loro incidenza sulla sostenibilità della domanda. In particolare, il capitolato non ha formulato indicazioni sull'incidenza delle attività di base (remunerate a canone) o

sull'incidenza delle attività a richiesta programmabili e non programmabili (remunerate €/mq, €/ora e €/punto).

La *lex specialis* ha poi previsto la possibilità per i concorrenti di giustificare l'eventuale anomalia mediante la produzione di un conto economico di commessa, conforme allo schema fornito nell'Allegato 8 bis "Schema di conto economico di commessa", nel quale effettuare una stima di tutte le variabili che concorrevano a determinare il valore economico delle attività (rese, quantità, intese come metri quadri di superficie da trattare/ore d'intervento/punti da trattare, costo unitario della manodopera).

In tale quadro, Dussmann ha conseguentemente esplicitato le proprie stime, indicando, nell'Allegato 8 bis all'uopo previsto, le voci di costo e di ricavo, oltre ai margini di commessa, spiegandone i motivi, che sono stati condivisi dalla Commissione giudicatrice.

L'offerta è stata ritenuta incongrua dall'appellante sulla base di un ragionamento opinabile e non supportato da argomentazioni oggettive, poiché fondato sull'assunto, non dimostrato ma solo presunto, che i pesi economici sarebbero direttamente correlati alle quantità stimate dei vari servizi, mentre tale correlazione non è prevista né deducibile dalla legge di gara.

In particolare, l'appellante ha dedotto che *"la differente incidenza (maggiore) dei servizi remunerati €/h sottintende senz'altro una valutazione preventiva, da parte di Consip, in merito alla probabilità che verranno richiesti, in maggiore quantità, i servizi in parola rispetto a quelli remunerati €/punto"*.

Tale ragionamento non è condivisibile, poiché l'esame della normativa di gara nulla dispone in relazione all'incidenza delle attività di base (remunerate a canone), né sull'incidenza delle attività a richiesta programmabili e non programmabili (remunerate €/mq, €/ora e €/punto).

Pertanto, il motivo in questione, come correttamente eccepito da Dussmann, è anche inammissibile, poiché ipotetico e generico, risultando fondato su presupposti ritenuti dalla stessa appellante solo "plausibili" o "presuntivi".

11.1. Parimenti infondato è anche il motivo con il quale l'appellante ha lamentato la inattendibilità delle rese utilizzate da Dussmann, in quanto molto più elevate rispetto a quelle indicate nel "resario" AFIDAMP.

Il resario ha un valore meramente indicativo e non ufficiale, non potendo essere assunto a parametro oggettivo ed assoluto di riferimento per dedurre l'incongruità delle rese dichiarate, con la conseguenza che, come è stato già ritenuto da questa sezione, un eventuale scostamento rispetto alle rese medie elaborate da AFIDAMP non è di per sé significativo di alcuna incongruità/anomalia, ben potendo essere ricondotto al *know-how* aziendale conseguito dal singolo offerente (cfr. Cons. Stato, Sezione III, n. 4850/20).

Né il disciplinare di gara recava indicazioni specifiche o vincolanti in relazione alle rese o all'utilizzo di un dato resario, risultando pertanto pienamente legittimo l'utilizzo, da parte di Dussmann e di Samsic, delle rese di fonte "aziendale".

Tanto premesso, come pure è stato correttamente osservato dal primo giudice, l'appellante non ha dedotto alcun serio, ragionevole, dimostrato ed oggettivo elemento indiziario atto da incrinare la valutazione di congruità che la stazione appaltante ha effettuato sui giustificativi prodotti in gara dalle aggiudicatrici, in relazione alle suddette rese, limitandosi a ritenerle "irrealistiche" o "abnormi" sulla base di ragionamenti assolutamente personali ed opinabili, non ancorati a dati certi e riscontrabili. Ancora una volta, pertanto, l'appellante ha tentato di scardinare il giudizio espresso dalla stazione appaltante sulla base dei dati e delle giustificazioni esposte dalle aggiudicatrici, utilizzando come parametro le proprie personali ed indimostrate previsioni probabilistiche, non idonee a mettere seriamente in discussione l'operato dell'Amministrazione.

A ciò deve aggiungersi che la stessa Romeo si è discostata dal "resario" AFIDAMP, incrementando del 15,5% alcuni dei valori ivi indicati, facendo a sua volta applicazione del criterio delle "rese equivalenti", il che certifica, una volta di più, l'inconsistenza delle censure, che sotto tale angolo prospettico integrano anche una manifesta ipotesi di abuso del processo e di violazione del precetto secondo cui *nemo potest venire contra factum proprium*.

11.2. Parimenti infondate sono le censure relative alla asserita sottostima dei costi della manodopera effettuata dalle aggiudicatrici come conseguenza delle rese dichiarate, dovendosi al riguardo ribadire che il costo stimato da Dussmann e da Samsic sono entrambi superiori a quello stimato e indicato dalla stazione appaltante nel Capitolato d'oneri, il che già smentisce in radice la tesi dell'appellante, vieppiù nel caso di gara finalizzato all'affidamento di un accordo quadro, nel quale non vi può essere per definizione una quantificazione precisa delle prestazioni da erogare.

Ma pur a voler prescindere da tale assorbenti considerazioni, è dirimente osservare come Romeo non abbia impugnato la *lex specilis* di gara nella parte in cui la stazione appaltante ha indicato un costo del lavoro per il lotto n. 2 in tesi sottostimato, il che espone la censura ad evidenti profili di inammissibilità, oltre che di infondatezza.

Senza contare, infine, che anche in questo caso la censura sconta un'evidente contraddizione logico giuridica, che ne evidenzia la natura abusiva, avendo anche in questo caso l'appellante violato il principio secondo cui *nemo potest venire contra factum proprium*, avendo essa stessa indicato un costo della manodopera pari ad euro 142.887.599,00, ovvero ben inferiore a quello ritenuto congruo nel proprio gravame.

11.3. Venendo infine, all'ultima delle sub-censure contenute nel primo motivo di appello, relativa all'asserita sottostima, da parte di Dussmann, del costo della manodopera per mancata indicazione di 22 voci dei fogli ARP_PT e ARNP_PT dell'allegato 8-bis, riferiti alle "Attività a richiesta 36 programmabili €/punto" e alle "Attività a richiesta non programmabili €/punto", è appena il caso di rilevare che l'omessa quantificazione delle citate voci non è suscettibile di incidere sull'equilibrio complessivo della commessa. Ed infatti, com'è stato ampiamente spiegato dalle parti appellate, le 22 attività in questione, ad eccezione di 2, erano già ricomprese tra le cd. "attività di base" che dovevano essere obbligatoriamente effettuate con le frequenze minime stabilite nell'Appendice 4 del Capitolato tecnico, avendo peraltro Dussmann dato conto, nelle proprie giustificazioni, dei margini di risparmio idonei a consentirle

di far fronte anche a tutte le attività remunerate in “€/punto”. A tal riguardo, si richiamano i già ricordati e noti arresti giurisprudenziali in tema di valutazione di anomalia dell’offerta e di conseguente sindacato giurisdizionale, di cui al precedente punto 10.1.

12. Si può ora passare all’esame del secondo motivo di appello, con il quale Romeo ha riproposto la questione della mancata esclusione di Dussmann per violazione dell’art. 4 del capitolato tecnico, avendo questa indicato, quale Gestore del servizio, un soggetto non in possesso del potere decisionale richiesto dal capitolato, con conseguente violazione dei minimi salariali, derivante dal sotto-inquadramento del lavoratore.

Il motivo è infondato poiché l’art. 4 del Capitolato tecnico si limita a prevedere che la figura del gestore del servizio *“deve essere dotata di adeguate competenze professionali, di idonea esperienza in ruoli simili e analoghi in contratti di pulizia e/o sanificazione in ambito sanitario, di idoneo livello di responsabilità e potere decisionale, ed è responsabile, insieme al Responsabile del Contratto, del conseguimento degli obiettivi relativi allo svolgimento delle attività previste contrattualmente”*, senza imporre alcun vincolo di qualifica, né di inquadramento.

Peraltro, come correttamente dedotto dalle appellate e già rilevato dal primo giudice, il Gestore del Servizio non svolge attività operative e che tipicamente il costo ad esso relativo non rientra tra i costi della manodopera, bensì tra i “Costi della struttura di Governo e Coordinamento”, come riportato nel foglio “Riepilogo Ricavi Costi e Utile” dell’Allegato 8 bis, così come giustificato da Dussmann al sottoparagrafo “costi del personale di governo” della Relazione tecnico-economica sui giustificativi dell’anomalia dell’offerta.

13. Il terzo mezzo è diretto a contestare l’inattendibilità delle valutazioni (e dei conseguenti punteggi) espresse dalla stazione appaltante in relazione all’utilizzo, da parte di Dussmann, di strumenti di intelligenza artificiale, non essendo le tecnologie di IA indicate dall’aggiudicataria in grado di effettuare le operazioni indicate, come confermato dal parere allegato agli atti del giudizio di primo grado.

Anche questa censura è infondata, innanzitutto, perché sottintende una non consentita sostituzione del convincimento opinabile e personale dell’appellante rispetto all’attribuzione dei punteggi effettuata dalla Commissione giudicatrice, nell’esercizio del proprio potere tecnico-discrezionale. Inoltre, la valutazione ottenuta da Dussmann non appare eccessiva o abnorme, come ritenuto dall’appellante, la quale ha in effetti considerato solo alcuni aspetti dell’offerta di Dussmann, in particolare legati all’utilizzo dell’IA, senza considerare, tuttavia, che la Commissione ha attribuito i punteggi prendendo in considerazione plurimi elementi e non solo l’utilizzo dell’intelligenza artificiale (si consideri al riguardo, esemplificativamente, il criterio B.1 “Modello organizzativo”, nel quale peraltro all’offerta di Romeo, che non ha previsto l’utilizzo della IA, è stato attribuito un punteggio addirittura superiore rispetto a quello assegnato a Dussmann, ma anche i criteri C.1, C.2, C.3, D.1).

Risulta pertanto smentito *per tabulas* il fondamento logico su cui poggiano le censure dell’appellante, e cioè che l’utilizzo dell’intelligenza artificiale abbia avuto un peso determinante ai fini dell’attribuzione di un punteggio tecnico elevato in favore di Dussmann, il

che priva di rilevanza anche tutte le rimanenti argomentazioni dell'appellante, volte a censurare l'omessa valorizzazione delle osservazioni del consulente di parte, contenute nella relazione allegata agli atti del giudizio di primo grado.

14. Per queste ragioni l'appello deve essere respinto.

15. Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate, in ragione della peculiare natura delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere, Estensore