

I limiti della lex specialis sul rischio d'impresa

di Alessio Potenza

Data di pubblicazione: 28-1-2026

Uno dei temi classici riportati nella sentenza è *l'onere di impugnazione immediata delle clausole del bando di gara*, con particolare riferimento alla distinzione tra clausole “immediatamente escludenti” (o lesive) e quelle che diventano lesive solo in fase applicativa.

In via preliminare, il giudice amministrativo respinge l'eccezione di tardività sollevata dalla stazione appaltante e dalle controinteressate, affermando che la clausola contestata – quella che impone un limite inderogabile al ribasso sulle offerte economiche, sotto forma di “margine d'agenzia su base oraria” – non è assimilabile alle clausole immediatamente escludenti, per le quali sussiste l'onere di impugnazione immediata del bando.

La clausola riportata nel bando di gara impone un limite inderogabile al ribasso delle offerte economiche, in quanto introduce un'inammissibile compressione della libertà degli operatori economici di formulare le proprie proposte sulla base delle proprie capacità organizzative ed imprenditoriali, pregiudicando il confronto concorrenziale sull'elemento prezzo e contrastando con i principi euro – unitari e nazionali di tutela della concorrenza (art. 3, 41 e 97 Costituzione).

Alla luce delle superiori coordinate, i divisati requisiti di immediata lesività non sono ravvisabili nel caso di specie, poiché gli operatori economici non hanno visto direttamente preclusa la propria partecipazione alla gara né impedita la formulazione di un'offerta astrattamente sostenibile.

La lesività della previsione, inoltre, è divenuta percepibile nella particolare condizione di parità tra i concorrenti, in quanto ha paralizzato l'ordinario operare della clausola contenuta nell'art. 22 del Disciplinare, in forza delle quale gli operatori avrebbero potuto esprimere un'offerta migliorativa sul piano economico. Le dinamiche concorrenziali, tuttavia, si sono scontrate con il contestato limite inderogabile al ribasso, di talché il seggio di gara, nell'impossibilità di provocare la formulazione di un prezzo minore, non ha potuto che procedere direttamente al sorteggio.

Guida alla lettura

La sentenza del **7 ottobre 2025, n. 1368** rappresenta uno dei rarissimi casi in cui un TAR annulla **l'intera procedura di gara** (con travolgimento automatico dei contratti eventualmente già stipulati) per la sola presenza di una clausola di “margine di agenzia” compreso tra un minimo e un massimo (nella specie 0,60–1,00 €/ora IVA esclusa). Si tratta di una pronuncia di grande impatto pratico nel **settore delle agenzie per il lavoro** e, più in generale, **in tutte le gare di servizi ad alta intensità di manodopera**.

Il punto centrale e decisivo della sentenza del TAR Piemonte ruota attorno all'**illegittimità della cosiddetta “forbice” di ribasso, ovvero l'imposizione di un limite sia minimo sia massimo al margine d'agenzia nell'offerte economiche**. In questa pronuncia, il Tribunale non solo conferma un orientamento giurisprudenziale già ben radicato ma lo rafforza e lo estende in modo significativo. Tradizionalmente, la giurisprudenza si era concentrata soprattutto sul divieto di fissare un tetto massimo al ribasso (o, come nel caso specifico, un margine massimo di agenzia), ritenendolo **una compressione artificiale della concorrenza sull'elemento prezzo**. Tale pratica, infatti, viola i principi fondamentali del diritto europeo e nazionale in materia di libera concorrenza e parità di trattamento tra gli operatori, come ribadito in numerose sentenze del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2016, n. 2912; Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 2020, n. 2980) e nella delibera ANAC n. 278 del 2022. *“L'idea è che limitare artificialmente il ribasso impedisca agli imprenditori di formulare offerte basate sulle proprie capacità organizzative e competitive, distorcendo il mercato e riducendo il confronto reale tra i partecipanti”*.

Inoltre, il TAR sottolinea che questa illegittimità non può essere “sanata” o giustificata dall'esistenza del sub – procedimento di verifica dell'anomalia, previsto dall'articolo 110 del D.Lgs. 36/2023 (che sostituisce l'articolo 97, comma 5, del vecchio Codice degli appalti). *“Questo strumento serve, infatti, a garantire la serietà e sostenibilità delle offerte già presentate, verificando se siano anormalmente basse e potenzialmente insostenibili, ma non può essere usato per imporre a priori vincoli sulla libertà di formulare il prezzo”*. In sostanza, *“l'anomalia è un controllo ex post, non un meccanismo per restringere preventivamente le strategie economiche degli offerenti”*.

Di conseguenza, la clausola contestata viene dichiarata radicalmente nulla, con un effetto a cascata che travolge l'intera *lex specialis* di gara e tutti gli atti successivi, inclusi i verbali, le aggiudicazioni e i contratti eventualmente stipulati, qui il TAR Piemonte introduce un'innovazione importante: **estende l'illegittimità anche alla fissazione di un margine minimo** (nel caso, “non inferiore a 0,60 €”). Sebbene la giurisprudenza precedente si fosse focalizzata prevalentemente sul limite massimo, *“il Collegio equipara le due restrizioni, argomentando che entrambe ledono la libertà d'impresa e i principi di concorrenza”*. Entrambe, infatti, interferiscono con l'autonomia degli operatori nel definire le proprie proposte economiche, impedendo un vero gioco competitivo e favorendo invece una standardizzazione artificiosa che non riflette le reali dinamiche del mercato. Questo passaggio rappresenta un ampliamento dell'orientamento consolidato, rendendo la sentenza un riferimento chiave per future controversie analoghe.

Il secondo aspetto chiave affrontato dalla sentenza riguarda la questione dell'**impugnazione tempestiva della clausola contestata**, e qui il Tribunale respinge in modo netto l'eccezione di irricevibilità o tardività sollevata dalle controparti (le aggiudicatarie e la Stazione Appaltante). Il Collegio ritiene - infatti - che la clausola impositiva del limite al ribasso non fosse immediatamente lesiva per gli operatori economici, in quanto non precludeva in modo diretto e automatico la partecipazione alla gara o la formulazione di un'offerta sostenibile. La motivazione è particolarmente convincente e si basa su un'**analisi concreta delle dinamiche procedurali**: la lesione si è materializzata solo in un momento successivo, quando – a causa della perfetta parità nei punteggi tecnici ed economici tra le prime quattro

offerte – la stazione appaltante non ha potuto attivare il meccanismo dell'offerta migliorativa sul prezzo, previsto dall'articolo 22 del Disciplinare, e si è vista costretta a ricorrere al sorteggio per dirimere *l'ex aequo*. È proprio in quell'istante che la clausola ha rivelato il suo effetto paralizzante sulla concorrenza, impedendo un ulteriore confronto sul piano economico e trasformando la selezione in un esito puramente casuale. Questa pronuncia rappresenta un'applicazione ortodossa e fedele dei principi consolidati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che distinguono nettamente tra clausole escludenti o immediatamente lesive (da impugnare subito, pena la decadenza) e clausole solo potenzialmente lesive, che diventano contestabili con l'atto applicativo che ne concretizza il pregiudizio (come ribadito dall'Adunanza Plenaria n. 4 del 26 aprile 2018 e della Sezione V n. 7666 del 31 gennaio 2025). Il TAR sottolinea, l'importanza di **valutare la lesività in concreto, tutelando il principio di massima partecipazione alle gare senza imporre oneri prematuri di impugnazione.**

Il terzo profilo affrontato dalla sentenza del TAR Piemonte concerne le censure mosse sulla **valutazione tecnica delle offerte e sul conseguente sorteggio**, che il Collegio ha respinto in modo convincente e motivato, allineandosi pienamente all'orientamento giurisprudenziale dominante. In particolare, **il Tribunale conferma che l'identità totale o quasi totale dei punteggi attribuiti dai cinque commissari alle prime quattro offerte non dimostra, di per sé, una valutazione collegiale illegittima anziché individuale, come chiarito da pronunce consolidate** (es. Consiglio di Stato, sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5717, e TAR Veneto, Sez. III, 28 luglio 2025, n. 1356). Piuttosto tale coincidenza dei giudizi può semplicemente riflettere una **concorde visione delle caratteristiche delle offerte e della loro rispondenza alle esigenze della Pubblica Amministrazione**, senza necessariamente implicare una concentrazione preventiva. In assenza di ulteriori indizi univoci e concordanti che provino una simile deviazione procedurale, la censura è inevitabilmente destinata al rigetto, evitando così di sindacare nel merito la discrezionalità tecnica del seggio di gara. Il Collegio, inoltre, esclude che i criteri di valutazione previsti dalla *lex specialis* fossero generici o che vi fosse stato uno svilimento di potere, ritenendoli sufficientemente chiari e ancorati alle reali necessità dell'Amministrazione, con esercizio valutativo logico e motivato.

Il quarto aspetto esaminato dalla sentenza del TAR Piemonte attiene agli **effetti pratici della pronuncia sui contratti già stipulati nelle more del giudizio**, e qui il Collegio applica in modo corretto e lineare il principio di diritto sancito dal Consiglio di Stato, sez. V, nella sentenza del 17 gennaio 2023, n. 589. Secondo questo orientamento, **quando l'annullamento giurisdizionale non si limita a colpire il singolo provvedimento di aggiudicazione ma travolge l'intera procedura** – come accade in questo caso, con la nullità radicale della *lex specialis* – **il contratto eventualmente concluso con l'aggiudicatario illegittimo decade automaticamente, senza necessità di una declaratoria espressa di inefficacia né di un subentro del ricorrente nel rapporto contrattuale**. Si tratta di un **effetto caducante immediato**, che scatta per il solo fatto dell'annullamento complessivo, obbligando l'Amministrazione a rinnovare l'intera gara.

La conseguenza pratica è particolarmente gravosa per le ASL piemontesi e liguri coinvolte nella procedura, poiché tutti i contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato stipulati a valle di questa gara – il cui valore complessivo supera i 100 milioni di euro –

decadono in automatico dalla data di pubblicazione della sentenza, con evidenti ripercussioni operative e finanziarie per le strutture sanitarie interessate.

L'ultimo aspetto della sentenza merita alcune considerazioni critiche e prospettive più ampie, che evidenziano sia i punti di forza sia le potenziali implicazioni future per il settore degli appalti pubblici. Innanzitutto, la pronuncia appare ineccepibile sul merito centrale, ovvero l'illegittimità della clausola che impone un margine massimo e minimo al ribasso, ma al contempo rischia di stabilire un precedente estremamente rischioso per le stazioni appaltanti, non solo nel comparto sanitario ma in generale, molte ASL e grandi enti pubblici, infatti, sono soliti inserire nei bandi per i servizi di somministrazione di lavoro o di *facility management* disposizione come "margine di agenzia non superiore a un certo importo" o "costo orario del lavoro non inferiore a una determinata soglia", con l'obiettivo di prevenire ribassi eccessivi che potrebbero sfociare in contenziosi sulla verifica di anomalia. Dopo questa sentenza, tali clausole devono essere considerate radicalmente illegittime, costringendo le amministrazioni a rivedere profondamente le loro prassi per evitare annullamenti in sede giudiziale. In secondo luogo, il TAR sembra quasi "premiare" in modo indiretto la rara circostanza di una perfetta parità tecnica ed economica tra i principali operatori del settore (come Randstad, Gi Group, Manpower e Synergie stessa), un evento statisticamente improbabile che ha preso palese la lesività della clausola. In una gara "ordinaria", con offerte differenziate, tale disposizione sarebbe probabilmente passata inosservata o non contestata tempestivamente, rimanendo operativa senza generare ricorsi. Infine, resta aperto un interrogativo pratico cruciale: come assicurare che il prezzo non scenda al di sotto di livelli sostenibile senza ledere i principi di concorrenza? La risposta fornita della giurisprudenza e dall'ANAC è chiara e univoca: l'unico strumento legittimo è il sub-procedimento di verifica dell'anomalia, eventualmente integrato dalla fissazione di costi della manodopera e della sicurezza non soggetti a ribasso, come previsto dagli articoli 41, comma 14, 108 comma 9 del D.Lgs. 36/2023.

Questa pronuncia chiarisce, una volta di più, un principio cardine del diritto degli appalti: **la "buona intenzione" di prevenire ribassi insostenibili non può mai giustificare una compressione preventiva della concorrenza sull'elemento prezzo, che deve rimanere libero** e soggetto solo a verifiche *ex post* attraverso il contraddittorio sull'anomalia, come previsto dal Codice dei contratti pubblici.

Pubblicato il 07/10/2025

N. 01368/2025REG.PROV.COLL.

N. 00994/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 994 del 2025, proposto da Synergie LI Agenzia per il Lavoro S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B21DBE7C56, B21DBE8D29, B21DBE9DFC, B21DBEAECF, B21DBEBFA2, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Russo e Francesco Dal Piaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Locale To3 - A.S.L. To3, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Angelini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Manpower S.r.l., Orienta S.p.A. - Societa' Benefit, E-Work S.p.A., Lavorint S.p.A., Tempor S.p.A., Tempi Moderni S.p.A., Umana S.p.A., Work On Time S.p.A., non costituite in giudizio; Randstad Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Gi Group S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Lezzi e Federico Milani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

– della comunicazione di aggiudicazione da parte dell'A.S.L. TO3, a firma del Dirigente Amministrativo S.S. Gestione Gare, relativa alla procedura aperta avente ad oggetto “l'affidamento del servizio di somministrazione lavoro a tempo determinato occorrente alle Aziende A.S.L. TO3, A.S.L. Città di Torino, A.S.L. TO4, A.S.L. TO5, A.O.U. San Luigi di Orbassano, A.O. Mauriziano, A.O.U. Città della Salute e della Scienza, A.O.U. Maggiore della Carità di Novara, A.S.L. Novara, A.S.L. Verbano Cusio Ossola, A.S.L. CN2, A.S.L. Alessandria, A.O.U. Alessandria”, Lotti 1-2-3-4-5;

– della Deliberazione a firma del Direttore Generale dell'ASL TO 3 n. 234 del 28.03.2025; ove occorra e per quanto di interesse:

– di tutti gli atti di gara e di quelli adottati in ordine alla procedura, ivi espressamente inclusi: gli atti di indizione (Deliberazione n. 504 del 30.05.2024), i verbali delle sedute di gara, i verbali

della Commissione giudicatrice e la relativa nomina, le verifiche delle offerte, le determinazioni di approvazione (o gli atti di approvazione comunque denominati), il Disciplinare di gara, il Capitolato, nonché di tutti gli atti, gli elaborati ed i documenti allegati ai medesimi;

– di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso ai precedenti ancorché non conosciuto;

per la condanna

della Stazione Appaltante alla consequenziale riformulazione della graduatoria dei Lotti 1-2-3-5 e consequenziale aggiudicazione alla ricorrente dei medesimi Lotti;

nonchè per la dichiarazione di subentro della Società ricorrente nei medesimi contratti, ove medio tempore stipulati;

nonchè per l'accertamento e la condanna al risarcimento dei danni patiti e patiendi dalla ricorrente in conseguenza dei provvedimenti impugnati e comunque ad essi connessi, da quantificarsi, eventualmente in via equitativa, anche in corso di causa;

in via ulteriormente subordinata

per la riedizione delle operazioni di gara emendate dai profili di illegittimità contestati con il presente ricorso o, laddove non ritenuto possibile, per l'annullamento integrale e conseguente rinnovo della procedura e per ogni consequenziale provvedimento di legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle controinteressate Randstad Italia S.p.A. e Gi Group S.p.A. nonchè dell'intimata Azienda Sanitaria Locale To3 - A.S.L. To3;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2025 il dott. Marco Costa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando pubblicato il 18.6.2024, l'Amministrazione intimata ha indetto una procedura di gara aperta, suddivisa in cinque Lotti, per l'affidamento del servizio di somministrazione di lavoro a tempo determinato occorrente alle Aziende Sanitarie ivi

indicate per un periodo di 24 mesi. L'approvata *lex specialis* ne ha fissato l'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 108, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2023, con vincolo di assegnazione di massimo due lotti per ciascun concorrente.

2. Lo svolgimento della procedura veniva regolato dal Disciplinare di gara; in particolare, il paragrafo 18.1 prevedeva che il pregio tecnico delle offerte, nell'ambito di complessivi 70 punti, venisse valutato per n. 53 punti in base agli indicati "punteggi discrezionali", previo calcolo, secondo le metodologie indicate nel successivo paragrafo 18.2, della media dei coefficienti provvisori preventivamente attribuiti individualmente da ciascuno dei 5 commissari, con successiva conversione in punteggio secondo il metodo aggregativo compensatore; l'attribuzione dei residui n. 17 punti discendeva invece dal riscontro "*dell'offerta o mancata offerta di quanto specificamente richiesto*" , e conseguente assegnazione dei corrispondenti "punteggi tabellari"; il paragrafo 3.3, nel definire l'importo complessivo della commessa, fissava i limiti monetari inderogabili delle offerte economiche, stabilendo che "*non sono altresì ammesse offerte che prevedono un margine d'Agenzia su base oraria: - inferiore a Euro 0,60 – IVA esclusa - superiore a Euro 1,00 – IVA esclusa*" ; il paragrafo 22, invece, prevedeva che "*nel caso in cui le offerte di due o più concorrenti ottengano lo stesso punteggio complessivo e gli stessi punteggi parziali per il prezzo e per l'offerta tecnica, i predetti concorrenti, su richiesta della stazione appaltante, presentano un'offerta migliorativa sul prezzo entro cinque giorni dalla richiesta*".
3. Il progressivo dipanarsi delle fasi di gara ha visto le quattro migliori offerte, presentate da altrettanti operatori economici, ottenere identico punteggio tecnico complessivo su tutti i lotti di gara; la suddetta valutazione ha avuto origine dalla piena identità dei giudizi espressi singolarmente da ciascun commissario in relazione a ciascun criterio di scrutinio delle suddette, prime quattro offerte (doc. 3.1 resistente).
4. La divisata condizione di parità non è venuta meno neppure dopo l'apertura delle offerte economiche, poiché tutte le imprese concorrenti (con l'eccezione dell'impresa E-Work, per l'unico lotto a cui ha partecipato) hanno offerto il medesimo prezzo, pari al massimo ribasso consentito nel rispetto del margine di agenzia imposto dal paragrafo 3.3 del Disciplinare; nella seduta pubblica del 4.02.2025 il seggio di gara, constatata l'impossibilità di richiedere un'offerta migliorativa, ha proceduto al sorteggio tra i concorrenti posizionati ex aequo al primo posto, con il seguente esito: Lotto n. 1 - A.S.L. Città di Torino, A.O. Ordine Mauriziano, A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino: Randstad Italia S.P.A.; Lotto n. 2 - A.S.L. TO3, A.O.U. San Luigi, A.S.L. CN2: Randstad Italia S.P.A.; Lotto n. 3 - A.S.L. TO4, A.S.L. TO5: Gi Group S.P.A.; Lotto n. 4 - A.O.U Maggiore della Carità, A.S.L. Novara, A.S.L.VCO: Synergie Italia Agenzia per il Lavoro; Lotto n. 5 - A.S.L. Alessandria, A.O.U. Alessandria: Manpower S.R.L..
5. Espletato con esito positivo il sub-procedimento di verifica dell'anomalia, il Direttore Generale dell'ASL TO 3 con la gravata delibera n. 234 del 28.3.2025(doc. 5 ricorrente, aggiudicazione), ha quindi aggiudicato definitivamente i lotti di gara a favore delle imprese come sopra individuate.
6. L'odierna deducente, aggiudicataria del lotto n. 4, è come in epigrafe insorta avverso l'esito

della gara, deducendo un'unica, composita censura, articolata in cinque principali nuclei contestativi e rubricata “*Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41 e 97 Costituzione. Violazione e falsa applicazione delle Direttive comunitarie in materia di affidamento di contratti pubblici. Violazione e falsa applicazione della L. n. 241/1990. Violazione e/o erronea applicazione del D.Lgs. n. 36/2023. Violazione e/o erronea applicazione della lex specialis. Violazione di legge, difetto di motivazione, erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, perplessità, irragionevolezza, ingiustizia grave e manifesta. Violazione dei principi di libera concorrenza, non discriminazione e parità di trattamento, correttezza, economicità, efficacia, proporzionalità, tempestività, trasparenza e pubblicità e risultato*”.

I profili censori possono essere sintetizzati come di seguito:

- il paragrafo A.I si incentra sulla contestazione sotto plurimi profili dell'assoluta identità dei giudizi espressi dai 5 commissari di gara in relazione ai medesimi criteri di valutazione e alle prime quattro offerte;
- il paragrafo A.II denuncia l'illegittima compressione della concorrenza derivante dalla previsione di un limite inderogabile al ribasso delle proposte economiche;
- il paragrafo A.III contesta la violazione del principio del risultato, in tesi non garantito in quanto la selezione della migliore offerta è stata obliterata dal mero operare della casualità in sede di estrazione dei vincitori;
- il paragrafo A.IV si concentra sull'illegittimità della denunciata coincidenza delle valutazioni dei commissari sotto i profili dell'eccesso di potere, del difetto di istruttoria, dell'omessa valutazione comparativa delle offerte e della falsa applicazione della discrezionalità tecnica;
- il paragrafo A.V. stigmatizza l'inerzia del RUP, il quale avrebbe dovuto attivarsi a fronte dell'inconsueta condizione di *ex aequo* verificatasi.

7. Si sono separatamente costituite e hanno svolto le proprie difese le controinteressate aggiudicatarie Gi Group S.p.a. e Randstad Italia S.p.a. (di seguito, *breviter*, rispettivamente, anche solo Gi Group e Randstad) nonché l'intimata Azienda Sanitaria To3.

7.1. Gi Group ha in sintesi eccepito l'irricevibilità, la parziale inammissibilità e l'infondatezza nel merito delle censure rivolte avverso la formulazione dei criteri discrezionali e il margine di agenzia imposti dal bando di gara; l'inammissibilità e l'infondatezza delle doglianze avverso l'attribuzione dei punteggi da parte dei commissari, in quanto generiche e impingenti l'esercizio della discrezionalità tecnica-valutativa del seggio di gara; infine, l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito delle contestazioni appuntate sull'assenza di una graduatoria per le posizioni successive alla prima, in quanto non sorrette da alcun interesse.

7.2. Randstad ha dedotto l'infondatezza nel merito dei profili censori appuntati sull'attribuzione dei punteggi (paragrafi A.I e A.IV del ricorso), l'irricevibilità e l'infondatezza delle doglianze avverso il limite al ribasso fissato dalla *lex specialis* (paragrafo A.II del ricorso), l'inammissibilità sotto plurimi profili delle contestazioni sulla violazione del principio del risultato (paragrafo A.III del ricorso) e, infine, l'inammissibilità e l'infondatezza delle deduzioni

attoree in punto omesso intervento del RUP (paragrafo A.V del ricorso).

7.3. L'Azienda sanitaria ha eccepito in rito l'inammissibilità delle contestazioni appuntate sull'esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'organo di gara, nonché, ancora in rito, l'irricevibilità e inammissibilità delle doglianze incentrate sul limite al ribasso di gara, deducendo poi l'infondatezza nel merito delle avversarie doglianze.

8. Alla camera di consiglio del 29.5.2025, nel corso della discussione dell'istanza cautelare, la controinteressata Gi Group ha eccepito l'inammissibilità della memoria della ricorrente depositata il 27.5.2025, in quanto contenente nuove censure; con ordinanza cautelare n. 220/2025 il Tribunale, impregiudicata ogni statuizione in rito e in merito, ha ritenuto la complessità delle questioni dedotte con il ricorso meritevole di approfondimento nella più idonea sede di merito e ha pertanto fissato la relativa udienza pubblica ai sensi dell'art. 55, comma 10 c.p.a.

9. Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi, insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

10. All'udienza pubblica del 23.9.2025 la causa è stata trattenuta in decisione al termine della discussione.

DIRITTO

1. In via preliminare devono essere respinte le eccezioni in rito con cui le controinteressate e la stazione appaltante hanno denunciato la tardività delle contestazioni attoree avverso la previsione del limite inderogabile al ribasso delle offerte economiche, contenuta nel paragrafo 3.3 in guisa di impegno “margin d’Agenzia su base oraria”. La suddetta clausola, infatti, non risulta assimilabile a quelle che la giurisprudenza reputa immediatamente escludenti, onerando l'operatore interessato di immediata impugnazione.

1.1. Come noto (*ex pluribus*, Cons. Stato, V, 31.1.2025, n. 7666), si può configurare un onere (e, di converso, la giuridica possibilità) di immediata impugnazione del bando di gara soltanto nelle eccezionali ipotesi in cui la *lex specialis* sia idonea a cagionare una lesione immediata e diretta della posizione dell'interessato. Muovendo dalla pertinente ricostruzione contenuta nella decisione n. 1 del 2003 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la giurisprudenza amministrativa ha ricondotto a tale ipotesi i casi di:

- 1) clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale (Cons. Stato Ad. plen. 26.4.2018, n. 4);
- 2) regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile (Cons. Stato, Ad. plen. 11.6.2001, n. 3);
- 3) disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara, ovvero prevedano abbreviazioni

- irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta (Cons. Stato, V, 24.2.2003, n. 980);
- 4) condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso ed obiettivamente non conveniente (Cons. Stato, V, 21.11.2011, n.6135; III, 23.1.2015, n. 293);
- 5) clausole impositive di obblighi contra ius (Cons. Stato, II, 19.2.2003, n.2222);
- 6) bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta (ad esempio quelli relativi a numero, qualifiche, mansioni, livelli retributivi ed anzianità del personale destinato ad essere assorbiti dall'aggiudicatario), ovvero che presentino formule matematiche del tutto errate (ad esempio quelle per cui tutte le offerte conseguono comunque il punteggio di "0" punti);
- 7) atti di gara del tutto mancanti della prescritta indicazione nel bando di gara dei costi della sicurezza "non soggetti a ribasso" (Cons. Stato, III, 3.10.2011,n. 5421).
- 1.2. Al fine di sussumere o meno le singole, concrete clausole oggetto di vertenza alla suddetta casistica occorre tener conto del criterio chiaramente indicato dall'organo nomofilattico, in ragione del quale *"il rapporto tra impugnabilità immediata e non impugnabilità immediata del bando è traducibile nel giudizio di relazione esistente tra eccezione e regola. L'eccezione riguarda i bandi che sono idonei a generare una lesione immediata e diretta della posizione dell'interessato. La ratio sottesa a tale orientamento deve essere individuata nell'esigenza di garantire la massima partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica e la massima apertura del mercato dei contratti pubblici agli operatori dei diversi settori, muovendo dalla consapevolezza che la conseguenza dell'immediata contestazione si traduce nell'impossibilità di rilevare il vizio in un momento successivo"* (Cons. Stato, Ad. plen., 26.4.2018 n. 4).
- 1.3. Alla luce delle superiori coordinate, i divisati requisiti di immediata lesività non sono ravvisabili nel caso di specie, poiché gli operatori economici non hanno visto direttamente preclusa la propria partecipazione alla gara né impedita la formulazione di un'offerta astrattamente sostenibile. La lesività della previsione, inoltre, è divenuta percepibile e manifesta poiché, nella particolare condizione di parità tra i concorrenti, ha paralizzato l'ordinario operare della clausola contenuta nell'art. 22 del Disciplinare, in forza delle quale gli operatori avrebbero potuto esprimere un'offerta migliorativa sul piano economico. Le dinamiche concorrenziali, tuttavia si sono scontrate con il contestato limite inderogabile al ribasso, di talché il seggio di gara, nell'impossibilità di provocare la formulazione di un prezzo minore, non ha potuto che procedere direttamente al sorteggio.
2. Si può invece prescindere dalla disamina delle residue eccezioni in rito appuntate sulla inammissibilità delle contestazioni incentrate sulla carente formulazione dei criteri valutativi imposti dalla lex specialis e sulla viziata attribuzione dei punteggi tecnici da parte del seggio del seggio di gara, stante l'infondatezza nel merito e il difetto di rilevanza ai fini del decidere dei corrispondenti profili censori, come di seguito meglio precisato.
3. Ancora in via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità della memoria

di parte attrice depositata il 27.5.2025 in quanto portante nuove censure, sollevata per la prima volta dalla controinteressata Gi Group alla camera di consiglio del 29.5.2025 e riproposta tanto da quest'ultima quanto dall'altra controinteressata Randstad nei successivi scritti difensivi. La deducente, infatti, ha meramente corroborato le originarie doglianze appuntate sull'identità di valutazione delle offerte da parte dei commissari con pretesi riscontri fattuali desunti dalla documentazione successivamente ostesa dalla stazione appaltante. Orbene, non risultando ampliata l'originaria perimetrazione del *thema decidendum* non trova applicazione la disciplina processuale che, ai sensi dell'art. 43 del c.p.a., regola la proposizione dei motivi aggiunti di ricorso.

4. Muovendo al merito delle censure, devono essere scrutinati congiuntamente, stante i profili di stretta connessione, il primo e il quarto nucleo contestativo dell'unico motivo di ricorso (paragrafi A.I e A.IV), con cui la Società deducente ha stigmatizzato, sotto plurimi profili, l'operato valutativo della Commissione di gara e, in radice, la stessa formulazione dei criteri discretivi fissati dalla *lex specialis*.

Le censure sono infondate.

4.1. A smentita della pretesa illegittimità dell'aggiudicazione, in quanto disposta a valle di un procedimento valutativo collegiale, svoltosi in spregio al metodo di attribuzione dei punteggi stabilito dal paragrafo 18.2. del Disciplinare di gara e all'ivi imposto, propedeutico e autonomo giudizio di ciascun commissario, valgono le seguenti considerazioni.

4.2. Dall'esame della documentazione versata in giudizio dalla stazione appaltante *sub doc.* 3.1, non emerge alcun elemento dal quale possa essere desunta la deviazione dal metodo valutativo imposto dalla *lex specialis*; per ciascuna offerta, infatti, risulta indicato, in corrispondenza dei singoli criteri di valutazione individuati dal paragrafo 18.1 del Disciplinare, prima il coefficiente attribuito dal singolo Commissario, poi il coefficiente medio calcolato e, infine, l'esito della valutazione e il punteggio risultante.

4.3. Il Collegio non ignora che, per insegnamento del Giudice d'appello, l'onere probatorio gravante sulla parte ricorrente deve essere temperato, nel caso in cui quest'ultima contesti la violazione dei canoni di trasparenza e imparzialità da parte della Commissione di gara (Cons. Stato, III, 24.12.2021n. 8606). Nel caso di specie, tuttavia, non può non constatarsi che la parte si è limitata alla sola denuncia dell'asserita abnormità delle valutazioni, in quanto identiche all'interno di ciascun criterio e rispetto a più di un'offerta, ritenendo un siffatto esito impossibile a fronte di proposte di diverso contenuto.

4.4. Orbene, dalla mera, sebbene statisticamente infrequente, coincidenza dei numerosi giudizi tecnico-discrezionali espressi dai commissari, per altro limitata ad alcune delle offerte scrutinate (nel caso di specie le prime quattro, a fronte di un più elevato numero di partecipanti), non può, di per sé, desumersi la propedeutica concertazione e la collegialità del procedimento valutativo; trova, infatti, pertinente applicazione l'orientamento giurisprudenziale in base al quale *"la circostanza che tutti i commissari abbiano espresso identica valutazione e, quindi, un medesimo punteggio per ogni parametro e sotto parametro non è indice di una valutazione collegiale, anziché individuale delle offerte, perché dimostra piuttosto una"*

concordante visione - da parte dei componenti della Commissione giudicatrice - in ordine alle caratteristiche dei prodotti offerti ed alla loro idoneità a soddisfare le esigenze della stazione appaltante. Del resto, secondo una condivisibile giurisprudenza, l'identità delle valutazioni espresse dai componenti della Commissione giudicatrice non prova – di per sé ed in assenza di ulteriori indizi univoci e concordanti – il carattere collegiale dello scrutinio delle offerte tecniche (così Consiglio di Stato, sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5717). Pertanto, posto che la ricorrente null'altro adduce, oltre all'identità delle valutazioni numeriche, a pretesa dimostrazione dell'asserita collegialità delle valutazioni dei singoli commissari, la censura non può essere accolta” (Tar Veneto, III, 28.7.2025 n. 1356).

4.5. Non conduce ad una differente conclusione la lettura della recente decisione del Tar Lombardia, Milano, 12.6.2025 n. 2169, poiché, in disparte ogni altro profilo, la stessa si basa sull'accertamento nella gara ivi contestata del propedeutico scrutinio collegiale della documentazione tecnica da parte dei Commissari, poi seguita dalla redazione di prospetti riepilogativi riportanti il giudizio espresso da ciascun valutatore, in violazione dell'autovincolo a procedere in prima battuta in via autonoma e individuale previsto dalla relativa *lex specialis*. Nel caso di specie, invece, non emergono evidenze che corroborino una sovrapponibile ricostruzione, poiché, secondo quanto verbalizzato dalla Commissione (doc. 3.1 resistente), la scansione per fasi tracciata dal paragrafo 18.2. del Disciplinare risulta rispettata. Sotto diverso profilo, neppure possono estendersi *de plano* alla presente fattispecie i principi giurisprudenziali maturati in sede di scrutinio del c.d. “confronto a coppie”, poiché tale diverso metodo valutativo implica una difficilmente surrogabile, diretta espressione di comparativa preferenza da parte del seggio di gara, non presente ove, come in specie, le offerte debbano essere isolatamente e separatamente valutate.

4.6. Parimenti infondata si palesa la pretesa di far discendere dalla diversità contenutistica delle proposte dei vari concorrenti, che la deducente enfatizza alla luce dei criteri A, C, E, F e G (pag. 9 e 10 del ricorso), la necessità che le stesse conseguano una valutazione differente, ben potendo verificarsi una piena o comunque sovrapponibile rispondenza di alcune di queste alle esigenze dell'Amministrazione.

4.7. Neppure la subordinata censura di genericità dei criteri alla luce dei quali vagliare le offerte tecniche è fondata, poiché ad una attenta lettura tali elementi non palesano carenze idonee a impedire in astratto un'efficace selezione: al contrario, nei limiti del sindacato di questo Giudice sulla discrezionalità amministrativa e tecnico-discrezionale, per un verso tali elementi discretivi risultano espressivi delle esigenze della stazione appaltante, per altro verso si palesano sufficientemente chiari e specifici.

4.8. Nuovamente nei limiti del sindacato sull'esercizio della discrezionalità valutativa riconosciuto dalla giurisprudenza a questo Giudice, richiamate e opportunamente rideclineate le considerazioni sin qui espresse, non emergono neppure elementi per ritenere i giudizi del seggio di gara affetti da svilimento di potere, difetto di istruttoria, omessa valutazione comparativa e falsa applicazione della discrezionalità tecnica. Come visto, la convergente valutazione, in assenza di altri indici, non implica automaticamente quella chela deducente definisce “vizio della collegialità”, né risulta dubbio, alla luce della formulazione dei verbali qui prodotti *sub doc.* 3.1 dall'Amministrazione, l'iter logico giuridico seguito dal seggio di gara, a

partire dalla singola valutazione di ciascun commissario, il cui coefficiente numerico rimanda ai criteri qualitativi contenuti nel paragrafo 18.2, del Disciplinare.

5. È invece fondata la censura appuntata sull'illegittimità del limite al ribasso contenuto nel paragrafo 3.3 del Disciplinare, a mente del quale *"non sono altresì ammesse offerte che prevedono un margine d'Agenzia su base oraria: - inferiore a Euro 0,60 – IVA esclusa - superiore a Euro 1,00 – IVA esclusa"*.

5.1. Per condivisibile ricostruzione giurisprudenziale, maturata sotto la vigenza dei previgenti codici dei contratti pubblici ma di perdurante attualità, clausole di tal fatta introducono un inammissibile limite alla libertà degli operatori economici di formulare una proposta economica sulla base delle proprie capacità organizzative e imprenditoriali, pregiudicando, sino di fatto ad annullarlo, il confronto concorrenziale sull'elemento prezzo. Risultano, pertanto, in patente contrasto con i principi di tutela della concorrenza e della libertà di iniziativa economica sanciti, in materia di appalti, a livello euro-unitario e nazionale (Cons. Stato, V, 28.6.2016 n. 2912).

5.2. La limitazione introdotta con l'avversata clausola della *lex specialis*, non può, poi, trovare giustificazione neppure nell'esigenza di garantire la sostenibilità dell'offerta, atteso che tale finalità deve essere perseguita attraverso lo strumento tipico all'uopo predisposto dal legislatore, che prevede, all'esito dell'espletamento del subprocedimento di cui all'art. 110 del d. lgs. 36/2023, l'esclusione dalla gara delle offerte risultate anormalmente basse.

5.3. Corrobora le superiori considerazioni l'orientamento dell'Autorità nazionale anticorruzione citato nel ricorso (Delibera n. 278 del 14.6.2022), chiaramente nel senso dell'illegittimità delle clausole impositive di una massima soglia di ribasso.

5.4. Alla luce delle considerazioni espresse, la clausola contestata è illegittima.

6. Assorbiti i profili non esaminati il ricorso deve essere accolto sulla base della fondatezza del secondo nucleo censorio (paragrafo A.2), con conseguente annullamento dell'impugnato disciplinare di gara e travolgimento dell'intera procedura.

7. Gli effetti della presente pronuncia sui contratti nelle more stipulati sono regolati alla luce dei principi declinati dal Giudice d'appello, che ha recentemente statuito *"il potere del giudice amministrativo di dichiarare (quale conseguenza dell'illegittima aggiudicazione) se il contratto è inefficace e da quale momento decorra tale effetto paralizzante opera solo se il giudice accerti che il ricorrente ha la possibilità di aggiudicarsi la gara e di subentrare nel contratto. Nel caso in cui l'annullamento giurisdizionale travolga l'intera procedura di affidamento del contratto, oltre al provvedimento di aggiudicazione, comportando conseguentemente l'obbligo per l'amministrazione soccombente di rinnovare l'intera procedura non vi è alcuna possibilità che il ricorrente si aggiudichi il contratto e quindi, secondo la norma codicistica, non occorre né dichiarare l'inefficacia del contratto né tantomeno disporre il subentro. L'integrale annullamento della procedura di affidamento comporta l'automatico travolgimento o caducazione anche del contratto stipulato con l'illegittimo aggiudicatario"* (Cons. Stato, V, 17.1.2023 n. 589).

8. La particolarità e complessità delle questioni dedotte giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Marco Costa, Referendario, Estensore