

N. 03411/2025REG.PROV.COLL.

N. 00036/2025 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 36 del 2025, proposto da Colser Società Cooperativa, in proprio e quale mandataria del costituendo R.T.I. con L'Operosa Società Benefit S.p.a., in proprio e quale mandante, Copma Società Cooperativa p.a., in proprio e quale mandante, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 9529369C0F, rappresentate e difese dagli avvocati Cristiana Carpani, Silvia Marzot e Paolo Michiara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Consorzio Leonardo Servizi e Lavori Società Cooperativa Consortile Stabile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Annibali, Marco Orlando, Antonietta Favale e Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Consorzio Italiano Cooperative Lavoratori Ausiliari Traffico - C.I.C.L.A.T. Società Cooperativa Consortile Stabile, CNS Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa, non costituiti in giudizio;  
Coopservice Società Cooperativa p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Greco e Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio eletto presso lo studio Pierpaolo Salvatore Pugliano in Roma, via Giuseppe Gioachino Belli, 60;

***e con l'intervento di***

*ad*

*adiuvandum:*

Formula Servizi Società Cooperativa, 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, 26/B;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 19910 del 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Roma Capitale, di Consorzio Leonardo Servizi e Lavori Società Cooperativa Consortile Stabile e di Coopservice Società Cooperativa p.a.;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* di Formula Servizi Società Cooperativa;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2025 il Cons. Elena Quadri e uditi per le parti gli avvocati Carpani, Marzot, Michiara, De Maio, Tomaselli in delega di Brugnoletti, Greco, Pugliano, Favale e Valente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Consorzio Leonardo Servizi e Lavori Società Cooperativa Consortile Stabile ha impugnato la Determinazione Dirigenziale n. 1890 del 27 maggio 2024 con cui Città Metropolitana di Roma Capitale, nella veste di Soggetto Aggregatore, ha aggiudicato la procedura aperta per la stipula di una Convenzione per l'affidamento dei servizi di pulizia e sanificazione nonché del servizio di disinfestazione e derattizzazione per gli immobili e relative aree esterne afferenti i Comuni e le Province della Regione Lazio, nonché le Società Partecipate, e in particolare ha aggiudicato il Lotto 1 (CIG 9529369C0F) al RTI Colser - Copma - L'Operosa, il Lotto 2 (CIG 95293761D9) a C.I.C.L.A.T., il Lotto 4 (CIG 9529409D11) a Coopservice, il Lotto 5 (CIG 9529427BEC) a CNS, nonché la Determinazione Dirigenziale n. 1910 del 28 maggio 2024 con cui Città Metropolitana di Roma Capitale, nella veste di Soggetto Aggregatore, ha rettificato la D.D. n. 1890 nella parte in cui aveva ommesso di aggiudicare il Lotto 3 (CIG 9529388BBD) a Formula Servizi e tutti gli atti di gara. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha in parte dichiarato inammissibile il ricorso (con riferimento ai lotti 3 e 4, per i quali Leonardo non aveva presentato la domanda di partecipazione alla procedura concorsuale) e per il resto

lo ha accolto (per i lotti 1, 2 e 5), previo rigetto delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle controparti, con sentenza n. 19910 del 2024, appellata dal RTI Colser per i seguenti motivi di diritto:

1) erroneità della sentenza per avere il Tar rigettato le eccezioni in rito sollevate in primo grado dall'odierna appellante (inammissibilità del ricorso di Leonardo per tardività, per carenza di interesse e per insindacabilità della discrezionalità amministrativa); violazione e/o falsa applicazione degli artt. 39 c.p.a. e 100 c.p.c.; eccesso di potere per errata valutazione dei fatti e dei presupposti, per difetto, carenza e comunque erroneità della motivazione, per sviamento e contraddittorietà manifesta; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 30 d.lgs. n. 50/2016, artt. 1, 2 e 5 d.lgs. n. 36/2023, art. 97 della Costituzione; omessa pronuncia;

2) erroneità della sentenza per avere il Tar ritenuto assente il puntuale richiamo al rispetto dei CAM, e quindi alle previsioni di cui al d.M. Pulizie 29 gennaio 2021, nella procedura di gara; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 34, 68, 69, 71, 87, 95 e 100 d.lgs. n. 50/2016 nonché del d.M. Pulizie 29 gennaio 2021; eccesso di potere per errata valutazione dei fatti e dei presupposti, per difetto, carenza e comunque erroneità della motivazione, per sviamento e contraddittorietà manifesta; omessa pronuncia;

3) erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha omesso di pronunciarsi sulle difese dell'odierna appellante circa l'indiscussa presenza - e comunque rilevanza - dei CAM in relazione alla fase esecutiva; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 34 d.lgs. n. 50/2016 nonché del d.M. Pulizie 29 gennaio 2021; eccesso di potere per errata valutazione dei fatti e dei presupposti, per difetto, carenza e comunque erroneità della motivazione, per sviamento e contraddittorietà manifesta; omessa pronuncia;

4) erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha escluso la possibilità di fare ricorso alla cosiddetta eterointegrazione della *lex specialis*; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 34 d.lgs. n. 50/2016 nonché del d.M. Pulizie 29 gennaio 2021; eccesso di potere per errata valutazione dei fatti e dei presupposti, per difetto, carenza e comunque erroneità della motivazione, per sviamento e contraddittorietà manifesta; omessa pronuncia.

Si sono costituiti il Consorzio Leonardo Servizi e Lavori Società Cooperativa Consortile Stabile per resistere all'appello e Città Metropolitana di Roma Capitale e Coopservice Società Cooperativa p.a. in adesione all'appello.

Formula Servizi Società Cooperativa ha presentato atto di intervento *ad adiuvandum*. Successivamente le parti hanno prodotto memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica del 3 aprile 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.

#### DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto da Colser Società Cooperativa, in proprio e quale mandataria del costituendo R.T.I. con L'Operosa Società Benefit S.p.a., in proprio e quale mandante e Copma Società Cooperativa p.a., in proprio e quale mandante, per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 19910 del 2024 che ha in parte dichiarato inammissibile (con riferimento ai lotti 3 e 4, per i quali Leonardo non aveva presentato la domanda) e per il resto ha accolto (per i lotti 1, 2 e 5), previo rigetto delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle controparti, il ricorso di Leonardo per l'annullamento degli atti della procedura aperta per la stipula di una Convenzione per l'affidamento dei servizi di pulizia e sanificazione nonché del servizio di disinfestazione e derattizzazione per gli

immobili e relative aree esterne afferenti i Comuni e le Province della Regione Lazio, nonché le Società Partecipate.

Formula Servizi, aggiudicataria di uno dei lotti (il n. 3) per i quali Leonardo non aveva presentato domanda, ha proposto atto di intervento *ad adiuvandum*, al fine di evitare l'annullamento della gara.

Ed invero, come risulta dagli atti depositati dalla Città Metropolitana di Roma Capitale, quest'ultima, con dd. n. 4655 del 5 dicembre 2024, ha annullato l'intera gara in via di autotutela in esecuzione della sentenza appellata.

Deve premettersi che la procedura veniva divisa in 5 lotti, con durata della Convenzione di 12 mesi e degli ordinativi di fornitura di 3 anni, con scadenza entro i 36 mesi successivi dalla data di inizio di erogazione dei servizi indicata nell'ordinativo di fornitura.

Il Consorzio Leonardo, giunto alla diciassettesima posizione in graduatoria nel lotto 1, alla tredicesima nel lotto 2 e alla quattordicesima nel lotto 5, denunciava un vizio demolitorio dell'intera procedura poiché a suo parere la *lex specialis*, in violazione di espressi obblighi di legge, avrebbe di fatto omesso di disciplinare e declinare le necessarie specifiche tecniche, le clausole contrattuali e i criteri premiali previsti dai decreti Ministeriali emessi in materia di CAM applicabili all'oggetto dell'affidamento, così relegando un contenuto necessario del bando alla sola alea delle offerte.

Il Consorzio Leonardo censurava, dunque, la violazione della disciplina sull'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM), ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Il ricorrente in primo grado, quanto alle specifiche tecniche, ha lamentato, in particolare, l'omesso recepimento nel capitolato prestazionale e, in parte, nel disciplinare, dei criteri ambientali minimi recati dal d.M. 29 gennaio 2021

sull'affidamento ed esecuzione dei servizi di pulizia presso edifici ad uso civile. Ha contestato quindi, quanto alle clausole contrattuali e sempre limitatamente ai CAM, la presunta mancanza di una corretta disciplina di gara relativamente a: formazione del personale addetto al servizio; - prodotti ausiliari per l'igiene; - prodotti disinfettanti e protocollo per favorirne un uso sostenibile; -materiali igienico-sanitari per servizi igienici e/o fornitura di detergenti per l'igiene delle mani.

Il ricorrente evidenziava, inoltre, la necessità di applicazione della disciplina del d.M. 23 giugno 2022 in tema di rifiuti e, quanto ai criteri cd. premianti per la valutazione dell'offerta tecnica, lamentava una scarsa rilevanza dei parametri ambientali.

Il Tar, con la sentenza impugnata, ha in parte dichiarato inammissibile il ricorso (con riferimento ai lotti 3 e 4, per i quali Leonardo non aveva presentato la domanda) e per il resto lo ha accolto (per i lotti 1, 2 e 5), previo rigetto delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle controparti.

L'ATI Colser ha appellato la sentenza deducendo, sostanzialmente:

- 1) l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto le eccezioni in rito sollevate in primo grado dall'odierna appellante (inammissibilità del ricorso di Leonardo per tardività, per carenza di interesse e per insindacabilità della discrezionalità amministrativa);
- 2) l'erroneità della sentenza per avere ritenuto assente il puntuale richiamo al rispetto dei CAM, e quindi alle previsioni di cui al d.M. Pulizie del 29 gennaio 2021, nella procedura di gara;
- 3) l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha omesso di pronunciarsi sulle difese dell'odierna appellante circa l'indiscussa presenza - e comunque rilevanza - dei CAM in relazione alla fase esecutiva;

4) l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso la possibilità di fare ricorso alla cosiddetta eterointegrazione della *lex specialis*.

L'appello va accolto per il primo motivo di diritto.

Ed invero, il ricorso di primo grado è irricevibile e inammissibile, atteso che il Consorzio Leonardo, posizionatosi nella diciassettesima posizione in graduatoria nel lotto 1, nella tredicesima nel lotto 2 e nella quattordicesima nel lotto 5, ha denunciato, sostanzialmente, una generica e oggettiva violazione di legge, ha lamentato il mancato rispetto della legalità, senza provare di essere stato danneggiato in alcun modo, non avendo fornito elementi per dimostrare né che sarebbe risultato aggiudicatario di alcuno dei lotti, né che avrebbe presentato una diversa offerta per i lotti stessi, né che le aggiudicatarie avrebbero ottenuto punteggi inferiori se l'amministrazione avesse inserito nella legge di gara lo specifico contenuto del decreto CAM Pulizie.

Il ricorso di primo grado è irricevibile e inammissibile, poiché doveva essere proposto nel termine di decadenza di 30 giorni decorrente dalla pubblicazione del bando di gara, atteso che con lo stesso il ricorrente denuncia una violazione di legge che, in considerazione delle prescrizioni di gara, non avrebbe consentito ai concorrenti di formulare un'offerta congrua e consapevole e, in particolare, avrebbe causato la presentazione di offerte non obbligatoriamente conformi ai parametri ambientali.

L'appellante ha, invero, dedotto nel ricorso di primo grado l'illegittimità della legge di gara e, in particolare, la specifica ipotesi di: "*f) bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta ...*" (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4 del 2018; n. 1 del 2003).

In particolare, per Leonardo: *“È evidente, pertanto, la chiara violazione dell’obbligo incombente sulla Stazione Appaltante di inserire all’interno della legge di gara proprio quelle clausole che sono prescritte al fine di garantire che l’esecuzione delle commesse pubbliche avvenga nel pieno rispetto dei valori di tutela e conservazione dell’ambiente.*

*Da qui l’illegittimità degli atti di gara, in quanto redatti senza tener conto dei CAM per la pulizia, di cui al DM 29 gennaio 2021, e dei CAM sui rifiuti, di cui al DM 13 febbraio 2014, revisionato con il DM 23 giugno 2022, in assenza, peraltro, di alcun rinvio funzionale esterno per la ricezione/applicazione dei medesimi”* (cfr. pagg. 12-13 ricorso di primo grado).

*“La mancata declinazione dei CAM negli atti di gara ha comportato la presentazione di offerte che non hanno tenuto necessariamente conto dei suddetti criteri, con l’ulteriore conseguenza che – nel silenzio illegittimo della lex specialis – non sono stati previsti e quindi applicati sistemi di verifica del rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, con tutto ciò che ne deriva. Risulta icto oculi l’illegittimità della legge di gara gravata in questa sede”* (pag. 15 ricorso di primo grado).

*“Né potrebbe smentire la fondatezza della presente censura l’eventuale circostanza che le imprese aggiudicatarie abbiano presentato un’offerta in linea con le prescrizioni dei CAM, con l’impegno di minimizzare l’impatto ambientale nella fase esecutiva della commessa. Una simile affermazione non equivale a prospettare la conformità del risultato della gara allo scopo voluto dai parametri normativi evocati, perché esprime una attenzione ai profili ambientali che, oltre a non coincidere con lo schema normativo di riferimento, si connota per essere soltanto casuale ed occasionale, ma soprattutto, volontariamente “concessa” dall’offerente (che, in base alla legge di gara, a ciò non era tenuto)”* (pag. 26 ricorso di primo grado).

Il Consorzio Leonardo ha, dunque, denunciato una grave mancata conformità alla legge della *lex specialis*. Per fare ciò, avrebbe dovuto impugnare immediatamente la legge di gara entro il termine di decadenza di 30 giorni dalla pubblicazione del bando, senza attendere di conoscere gli aggiudicatari dei lotti di gara.

Come affermato da questo Consiglio in Adunanza Plenaria: *“È stato in proposito osservato che l'illegittimità di regole inidonee a consentire una corretta e concorrenziale offerta economica incide direttamente sulla formulazione dell'offerta, impedendone la corretta e consapevole elaborazione, sicché ... la lesività della stessa disciplina di gara va immediatamente contestata, senza attendere l'esito della gara per rilevare il pregiudizio che da quelle previsioni è derivato, ed anzi nemmeno sussiste l'onere di partecipazione alla procedura di colui che intenda contestarle, in quanto le ritiene tali da impedirgli l'utile presentazione dell'offerta e, dunque, sostanzialmente impeditiva della sua partecipazione alla gara”* (Cons. Stato, Ad.Plen., 26 aprile 2018, n. 4). *“Ciò che quindi, appare decisivo, ai fini dell'affermazione dell'onere di immediata impugnazione delle clausole che prescrivono requisiti di partecipazione è pertanto non soltanto il fatto che esse manifestino immediatamente la loro attitudine lesiva, ma il rilievo che le stesse, essendo legate a situazioni e qualità del soggetto che ha chiesto di partecipare alla gara, risultino esattamente e storicamente identificate, preesistenti alla gara stessa, e non condizionate dal suo svolgimento e, perciò, in condizioni di ledere immediatamente e direttamente l'interesse sostanziale del soggetto che ha chiesto di partecipare alla gara od alla procedura concorsuale”* (Cons. Stato, Ad. Plen., 29 gennaio 2003, n. 1).

Il ricorso di primo grado è, dunque, irricevibile e inammissibile.

In ogni caso, anche il secondo motivo di appello è fondato, atteso che la legge di gara è stata redatta nel sostanziale rispetto dei CAM Pulizie, e ciò è provato proprio dall'offerta di Leonardo, che è stata redatta del tutto in conformità ai CAM, ai quali sono quindi dedicate ben 13 pagine.

Ed invero, nel capitolato e nel disciplinare vi sono plurimi richiami ai CAM; i documenti di gara, se letti nella loro interezza, riportano tutti gli elementi necessari ai fini della salvaguardia e della tutela dell'ambiente mediante applicazione del

decreto CAM Pulizie circa i sistemi di dosaggio, in relazione ai prodotti detergenti, ai macchinari e ai criteri premianti.

Nella fattispecie all'esame del Collegio emerge, infatti, in maniera incontrovertibile (cfr. offerta del Consorzio Leonardo versata in atti) che il ricorrente in primo grado abbia presentato un'offerta nella piena osservanza dei criteri minimi ambientali, così da non poter far valere in modo strumentale, in seguito alla mancata aggiudicazione a sé medesimo della gara, l'assunta incompletezza della *lex specialis*.

Il principio della fiducia, insieme a quello del risultato, contenuti nella prima parte del d.lgs. n. 36 del 2023 (artt. 1 e 2), impongono l'interpretazione della legge di gara secondo buona fede (artt 1337 e 1338 c.c.) per tutte le parti coinvolte nella procedura volta all'assegnazione della commessa pubblica; da ciò consegue che il bando e il disciplinare di gara, in tutte le ipotesi in cui insorgano criticità che non si traducono in vizi che abbiano inciso in maniera sostanziale e lesiva sulla posizione soggettiva delle parti, vadano interpretati alla luce del principio di legalità, al fine del perseguimento del fine ultimo della procedura concorsuale, che consiste nella tempestiva aggiudicazione alla migliore offerta nel rispetto della *par condicio*.

Alla luce delle suesposte considerazioni, assorbendo gli ulteriori motivi dedotti, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado va dichiarato irricevibile e inammissibile.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in

riforma della sentenza appellata, dichiara irricevibile e inammissibile il ricorso di primo grado.

Condanna il Consorzio Leonardo alla rifusione delle spese del doppio grado di giudizio nei confronti delle controparti costituite, che si liquidano in euro 5.000 ciascuna, per un totale di euro 20.000, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Elena Quadri**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

**IL SEGRETARIO**