



Nell'ambito delle gare pubbliche, l'attribuzione del punteggio rientra in generale nell'ambito della discrezionalità amministrativa .

Sulla suddivisione in lotti dell'appalto, competenze dei commissari di gara, inversione della scansione procedimentale prevista dal codice degli appalti

L'amministrazione, nelle gare pubbliche, è titolare di un ampio potere discrezionale nella scelta degli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nella fissazione dei criteri di attribuzione dei punteggi nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione, così come sono insindacabili nel merito i giudizi valutativi espressi dalla commissione salvo che siano affetti da macroscopici vizi logici, di disparità di trattamento o errore manifesto. Nell'ambito delle gare pubbliche, l'attribuzione del punteggio rientra in generale nell'ambito della discrezionalità amministrativa non sindacabile dal g.a. per i principi in materia di separazione tra ambito riservato al potere giurisdizionale e ambito riservato alla funzione amministrativa. Nel caso di specie, non sono fondate, dunque, le doglianze che si focalizzano sulla comparazione delle offerte concorrenti sulla base di aspetti altamente specifici dell'appalto, giungendo a contestare l'attribuzione, da parte della commissione, di un determinato punteggio invocando l'esercizio da parte del giudice adito di un sindacato sostitutorio. Inoltre, nelle gare da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa il punteggio numerico espresso sui singoli parametri di valutazione costituisce sufficiente motivazione nei casi, come quello di specie, in cui in cui risulta elaborata una griglia di valutazione, articolata in diversi elementi, con l'esplicitazione di precisi criteri motivazionali per l'attribuzione dei coefficienti di valutazione.

L'art. 51 del d.lgs. 50/2016, prevede che le "Le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli articoli 99 e 139". La decisione in ordine alla suddivisione in lotti dell'appalto è espressione di una scelta discrezionale, sindacabile soltanto nei limiti della ragionevolezza e proporzionalità, oltre che dell'adeguatezza dell'istruttoria. Ne consegue che, nel caso di specie, in merito alla mancata suddivisione in lotti, la relativa scelta discrezionale risulta logica e non affetta da irragionevolezza o mancanza di proporzionalità. È infatti comprensibile che le due diverse aree dell'Università, la cittadella universitaria e i locali posti al di fuori di essa, siano oggetto di appalto tramite lotto unico, per le riscontrate esigenze di uniformità del servizio di pulizia e igiene ambientale sotto il profilo dei prodotti, del coordinamento del servizio e della maggiore facilità dell'espletamento del servizio: non si tratta di motivazioni illogiche o non proporzionate.

Il requisito delle competenze dei commissari di gara nello specifico settore oggetto dell'appalto deve essere riferito ad aree tematiche omogenee e non anche alle singole e specifiche attività oggetto del contratto e/o dei criteri di valutazione. Pertanto, nel caso di specie, i profili professionali dei commissari devono ritenersi adeguati a valutare complessivamente le offerte degli operatori economici, venendo in esame profili di funzionari qualificati per occuparsi di pubbliche gare, tenuto conto in concreto del loro curriculum. L'interpretazione data rischierebbe invece di paralizzare le commissioni di gara, non potendosi logicamente interpretare la specificità richiesta come specializzazione nell'ambito merceologico o professionale oggetto del lavoro, della fornitura o del servizio.

Sussiste un ordine di apertura delle buste contenenti, nella necessaria forma pluristrutturata, l'offerta (prima la busta con la documentazione amministrativa; quindi la busta contenente l'offerta tecnica; infine la busta contenente l'offerta economica); tuttavia, mentre l'inversione che interessa i profili economici e quelli tecnici altera inesorabilmente la legittimità della procedura, ciò non accade nel caso in cui l'inversione riguardi l'apertura della busta contenente la documentazione amministrativa, che non compromette in modo sostanziale i valori in rilievo e che (anche alla luce del canone antiformalistico di cui all'art. 21-octies l. n. 241/1990, che preclude di conferire attitudine invalidante a vizi di ordine meramente formale) deve riguardarsi (anche quando prefiguri violazione di una precisa prescrizione

capitolare) quale mera irregolarità.

Materia: appalti / disciplina

Publicato il 29/08/2024

N. 16006/2024 REG·PROV·COLL·

N. 12877/2023 REG·RIC·



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul ricorso numero di registro generale 12877 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da Tedeschi s.r.l., Consorzio Stabile Istant Service, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 89103193D9, rappresentati e difesi dagli avvocati Luca Albanese, Angelo Clarizia, Enzo Perrettini, Gaetano Zurlo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde n. 2

contro

Università degli Studi Roma La Sapienza, 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

C.M. Service s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Ruffini, Marco Orlando, Antonietta Favale, Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ideal Service soc. coop., Consorzio Stabile Cmf, Roma Multiservizi s.p.a., Miorelli Service s.p.a., B&B Service soc. coop., Multiservice s.c.r.l., Ce.Im. s.r.l., Copura soc. coop., La Lucente s.p.a., Pfe s.p.a., Formula Servizi soc. coop., Consorzio Stabile Euro Global Service, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Pulinet Servizi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Piero Costantini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo

[i] della Disposizione n. 3358 del 2 agosto 2023, con la quale è stata aggiudicata in favore della CM Service s.r.l. la procedura aperta indetta dall'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" per l'affidamento del "servizio di pulizia e igiene ambientale presso gli edifici della Città Universitaria e le sedi

esterne di Roma CIG 89103193D9 – CUP 89J21021960005 – CUI S80209930587202100007” [doc. 1];

[ii] del verbale della seduta del 1° agosto 2023, con il quale il RUP ha riformulato la graduatoria finale della gara di cui al punto (i) che precede e ha dichiarato definitivamente concluse le operazioni di aggiudicazione dell'appalto [doc. 2];

[iii] in parte qua e nei limiti dell'interesse delle ricorrenti, di tutti i verbali della commissione di gara e del RUP [docc. 3 - 22];

[iv] in parte qua e nei limiti dell'interesse delle ricorrenti, di tutti gli atti e provvedimenti adottati nell'ambito del subprocedimento di verifica di congruità dell'offerta presentata da CM Service s.r.l., ivi compresi i verbali delle sedute riservate [doc. 23];

[v] della Disposizione n. 1763 del 3358 del 13 aprile 2022, con la quale è stata nominata la Commissione giudicatrice della gara di cui al punto (i) che precede [doc. 24];

[vi] in parte qua e nei limiti dell'interesse delle ricorrenti, della Disposizione n. 3540 del 6 ottobre 2021 di indizione della gara, del bando di gara, del Disciplinare di gara, del Capitolato amministrativo e del Capitolato Tecnico laddove la gara viene articolata in unico lotto [docc. 25 - 29];

[vii] di tutti gli altri atti prodromici, connessi o comunque consequenziali ai precedenti sebbene non noti alle ricorrenti;
NONCHÉ, PER LA DECLARATORIA DI INEFFICACIA

del contratto di appalto eventualmente stipulato tra l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e la C.M. Service s.r.l.;

E PER LA REINTEGRAZIONE IN FORMA SPECIFICA da disporsi mediante l'obbligo, a carico dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", di disporre l'aggiudicazione dell'appalto in favore del costituendo RTI Tedeschi – Consorzio Stabile Istant Service provvedendo, per l'effetto, alla sottoscrizione del relativo contratto;

E, IN SUBORDINE, PER LA CONDANNA

dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" al risarcimento per equivalente dei danni subiti dalle ricorrenti;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da TEDESCHI S.R.L. il 5 giugno 2024:

PER L'ANNULLAMENTO,

dei provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo del presente giudizio, per gli ulteriori motivi appresso indicati.

NONCHÉ PER LA DECLARATORIA DI INEFFICACIA del contratto di appalto eventualmente stipulato tra l'Università La Sapienza e la CM Service s.r.l.

E PER LA CONDANNA

dell'Università La Sapienza al risarcimento dei danni patiti e patendi dalle ricorrenti.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi Roma La Sapienza, della C.M. Service s.r.l. e della Pulinet Servizi s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 luglio 2024 il dott. Gabriele La Malfa Ribolla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato e depositato il 2 ottobre 2023 Tedeschi s.r.l. e il Consorzio Stabile Istant Service impugnano la disposizione n. 3358 del 2 agosto 2023 e gli ulteriori atti connessi indicati in epigrafe, comportanti l'aggiudicazione in favore della CM Service s.r.l. della procedura aperta indetta dall'Università degli Studi di Roma La Sapienza, per l'affidamento del servizio di pulizia e igiene ambientale presso gli edifici della città universitaria e le sedi esterne di Roma, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e per l'importo totale di euro 51.879.387,30.

1.1. Il ricorso si basa sui seguenti motivi di diritto:

(i) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 94 e 55 d.lgs. 50/2016. Violazione/falsa applicazione degli artt. 18.1.e 18.2. del Disciplinare di gara e del Capitolato Tecnico. Violazione dei principi generali di buon*

andamento, trasparenza, parità di trattamento, ragionevolezza e proporzionalità. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità e/o carenza dei presupposti, disparità di trattamento, difetto assoluto d'istruttoria, illogicità manifesta, difetto di motivazione';

La ricorrente sostiene in sintesi che l'attribuzione dei punteggi sarebbe stata irrazionale e immotivata in proprio danno, in assenza di un corretto raffronto con le altre analoghe offerte presentate dagli altri concorrenti.

L'offerta tecnica del RTI Tedeschi avrebbe dovuto conseguire perlomeno un punteggio aggiuntivo di 5,556 punti già riparametrati (di cui 5 punti già riparametrati per il sub-criterio 2.2. elenco prodotti e 0,556 già riparametrati per il sub-criterio 3.2. disponibilità e funzionalità di un sistema informatico), ottenendo così non il punteggio di 85,517 ma quello maggiore di 91,073, tale da sopravanzare tutti i concorrenti, in particolare l'aggiudicatario della gara che ha conseguito un punteggio complessivo inferiore, pari a 90,842, e da far ottenere l'aggiudicazione dell'appalto.

(ii) *“In subordine. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 51 del d.lgs. 50/2016. Violazione dei principi generali di buon andamento, concorrenza e ragionevolezza e proporzionalità. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erroneità e/o carenza dei presupposti, motivazione carente, illogica e non coerente con le emergenze istruttorie*”;

La motivazione della mancata divisione in lotti, a fronte della configurabilità in astratto di almeno due lotti funzionali, sarebbe generica e, comunque, manifestamente illogica ed

irrazionale, intrinsecamente non idonea a supportarne la deroga ed a giustificare il sacrificio degli interessi generali sottesi al precetto della suddivisione in lotti.

(iii) *“In subordine. Violazione e falsa applicazione dell’art. 77 del d.lgs. 50/2016. Violazione dei principi generali di buon andamento, imparzialità, correttezza ed efficacia. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria, illogicità”*;

Nessuno dei tre commissari è dotato di specifica competenza, conoscenza ed esperienza nel servizio di pulizia, conseguendone ad avviso della ricorrente l’illegittimità della relativa nomina.

(iv) *“In subordine. Violazione e falsa applicazione degli artt. 80, 83, 94 e 133 comma 8 del d.lgs. 50/2016. Violazione e falsa applicazione della lex specialis. Violazione dei principi generali di buon andamento, imparzialità, trasparenza e pubblicità. Eccesso di potere per carenza e/o erroneità dei presupposti, difetto d’istruttoria, irragionevolezza, motivazione carente”*;

La ricorrente sostiene che il RUP ha deciso di verificare solo il dato meramente formale della sussistenza della dichiarazione dei requisiti di ordine generale e di posticipare la verifica/approfondimento circa il relativo contenuto, con indebita inversione della scansione procedimentale prevista dal codice degli appalti e dai punti 19 e 21 del disciplinare di gara, così pregiudicando l’imparzialità e il buon andamento della gara e con ulteriori potenziali conseguenze anche in ordine all’attribuzione dei punteggi ed alla soglia di anomalia.

2. Si sono costituiti in giudizio l'Università La Sapienza e la controinteressata C.M. Service s.r.l. per chiedere il rigetto del ricorso.

3. All'esito della camera di consiglio del 18 ottobre 2023 il TAR ha rigettato la domanda cautelare.

4. All'esito della successiva camera di consiglio del 7 novembre 2023, il TAR ha accolto l'istanza di accesso agli atti in corso di causa, con contestuale ordinanza di integrazione del contraddittorio, anche nei confronti dei concorrenti successivi alla posizione di classifica della ricorrente, siccome contraddittori necessari rispetto all'accesso, e, all'esito della successiva camera di consiglio del 14 febbraio 2024, il TAR ha emesso ordinanza di improcedibilità dell'istanza di accesso, nei confronti di soli detti concorrenti successivi alla posizione di classifica della ricorrente, ai sensi degli articoli 35 e 49 c.p.a.

5. Successivamente, confermata in appello l'ordinanza di accesso agli atti in corso di causa, l'Università ha consegnato gli atti richiesti alla parte ricorrente, che ha interposto motivi aggiunti, notificati il 3 giugno e depositati il 5 giugno 2024, di seguito sintetizzati:

(i) *“Illegittimità dell'ammissione in gara e/o della mancata esclusione del CNS. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 80, comma 4 e 5, lett. a), c), c -bis), c – ter) del D. Lgs. 50/2016. Violazione e/o falsa applicazione delle linee guida ANAC n. 6. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Omessa valutazione di fatti rilevanti ai fini escludenti. Eccesso di potere per irragionevolezza,*

abnormità, sviamento, falso presupposto in fatto. Difetto di istruttoria. Omessa e/o solo apparente motivazione”;

Ad avviso della ricorrente, la controinteressata andava esclusa, in quanto incorsa in una grave infrazione debitamente accertata agli obblighi in materia di lavoro di cui all’articolo 30, comma 3 del d.lgs. 50 del 2016, concernente divieto del ricorso alla somministrazione di lavoro, come da verbale di accertamento dell’Ispettorato del lavoro di Foggia del 7 settembre 2020.

Inoltre, l’esclusione sarebbe dovuta conseguire all’applicazione di penali superiori all’1% dell’importo di appalto stipulato per il servizio di pulizie, poi risolto consensualmente, con la regione Valle d’Aosta e a molteplici avvisi di accertamento emessi dall’Agenzia delle Entrate, non emergendo al riguardo una legittima motivazione volta a supportare la decisione di non escludere la controinteressata.

(ii) “Violazione/falsa applicazione dell’art. 16 del Disciplinare di gara e della lex specialis di gara. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria, motivazione carente e perplessa, sviamento. Violazione dei principi generali di trasparenza, correttezza e buon andamento”;

Afferma la ricorrente che la relazione tecnica dell’aggiudicataria viola le prescrizioni di redazione previste dal disciplinare, dato che *“in quasi tutte le pagine della Relazione è stato superato il numero massimo di 40 righe per pagina (cfr. ad esempio pp. 15, 17, 30 della Relazione)”*.

(iii) *“Violazione/falsa applicazione della lex specialis di gara, dell’art. 97 del d.lgs. 50/2016 e di ogni altra norma e principio in materia di verifica di anomalia dell’offerta. Violazione della par condicio. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria, motivazione carente e perplessa, sviamento. Violazione dei principi generali di trasparenza, correttezza e buon andamento”*;

La stazione appaltante non si sarebbe avveduta dell’anomalia dell’offerta dell’aggiudicataria, in relazione al costo del personale, agli oneri della sicurezza e all’ammortamento dei macchinari e avrebbe a torto ritenuto congrua l’offerta.

6. In vista dell’udienza di merito fissata per il 22 luglio 2024, a seguito di precedente differimento dovuto all’esigenza della ricorrente di completare l’accesso e di proporre motivi aggiunti, parte resistente e la società controinteressata hanno esposto in memoria argomentazioni contrarie ai motivi aggiunti.

7. Con istanza del 5 luglio 2024 parte ricorrente ha dato notizia della sopravvenuta sentenza n. 11179/2024, emessa nel giudizio n.r.g. 1856/2024 dalla Terza Sezione di questo TAR, che, in accoglimento del ricorso proposto dalla seconda classificata Idealservice società cooperativa ha annullato l’aggiudicazione a C.M. Service s.r.l., per illegittimità riconosciute in merito agli atti della stazione appaltante che hanno reputato l’offerta della medesima C.M. Service non anomala.

7.1. A fronte della pendenza dell'appello avverso detta sentenza, parte ricorrente ha così chiesto la sospensione del presente giudizio o in subordine un rinvio della causa a da destinarsi.

8. Si è inoltre costituita in giudizio la Pulinet Servizi s.r.l., evocata in giudizio da parte ricorrente con i motivi aggiunti, per chiedere il proprio difetto di legittimazione passiva.

9. All'udienza di merito del 22 luglio 2024, la causa è stata discussa come da verbale e infine trattenuta per la decisione.

DIRITTO

10. Preliminarmente, occorre dichiarare il difetto di legittimazione passiva della Pulinet Servizi s.r.l., in senso adesivo all'eccezione da essa proposta; la Pulinet Servizi è infatti contraddittore nel presente giudizio per la fase di accesso agli atti in corso di causa, poi conclusa con esito di improcedibilità quanto alla stessa Pulinet Servizi e alle altre imprese graduate in posizione successiva alla parte ricorrente. La predetta non ha invece legittimazione passiva rispetto alle domande di merito avanzate con il ricorso e con i motivi aggiunti, non avendo una posizione differenziata e qualificata volta al mantenimento degli atti impugnati o comunque a contraddire rispetto all'azione di merito proposta.

11. Sempre preliminarmente, occorre pronunciare sull'istanza di sospensione e in subordine rinvio dell'udienza di merito.

11.1. L'istanza di sospensione del giudizio può essere parzialmente accolta, quanto al terzo motivo aggiunto, al fine

di evitare giudicati vertenti su questione corrispondente in fatto e potenzialmente contrastanti sulla medesima vicenda, considerata in particolare la circostanza, dichiarata dalla parte ricorrente, che la sentenza n. 11179/2024 del TAR Lazio non è attualmente passata in giudicato e che è in corso l'appello.

11.2. Il Collegio rileva invece la maturità per la decisione delle ulteriori censure, contenute nel ricorso principale e nei motivi aggiunti, stante in particolare il differimento di diverse udienze di merito al fine di consentire il pieno esercizio dell'accesso agli atti e la conseguente proposizione di motivi aggiunti e tenuto conto della sussistenza dei termini a difesa in vista dell'udienza pubblica del 22 luglio 2024.

11.3. Avuto riguardo alla celerità *ex lege* del rito speciale previsto per gli appalti, appare quindi opportuno, per contemperare le varie esigenze in gioco, definire parzialmente il giudizio per come consentito dall'articolo 36 del codice del processo amministrativo, salvo la sospensione del processo con riferimento al terzo motivo aggiunto, afferente rilievi sull'anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria, in ordine al quale possono ipotizzarsi eventuali refluenze, in rito o nel merito, dal giudizio d'appello attualmente pendente nei confronti della sentenza n. 11179/2024 di questo TAR.

11.4. Siffatta definizione dell'istanza interlocutoria avanzata dalla ricorrente in via principale esime il Collegio dall'esaminare l'istanza di rinvio dell'udienza a data da destinarsi avanzata in via subordinata, osservato peraltro che

l'art. 73, co. 1-bis, c.p.a., prevede oggi che “Non è possibile disporre, su istanza di parte, la cancellazione della causa dal ruolo. Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza, ovvero, se il rinvio è disposto fuori udienza, nel decreto presidenziale che dispone il rinvio”.

12. Ciò premesso, le censure del ricorso principale e la prima e la seconda censura contenute nei motivi aggiunti sono infondate.

12.1. Il primo motivo è infondato.

Parte ricorrente scompone alcuni singoli profili di diverse offerte concorrenti, per dimostrare la disparità di trattamento nella valutazione ricevuta, così da non risultare univoco l'elemento di paragone individuato per la suddetta disparità; inoltre il potere esercitato ha natura latamente discrezionale e non emerge la prova di resistenza, quanto in particolare alla valutazione del software Iclean, in ordine al prospettato superamento del punteggio dell'aggiudicataria.

12.2. Per consolidata giurisprudenza l'amministrazione, nelle gare pubbliche, è titolare di un ampio potere discrezionale nella scelta degli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nella fissazione dei criteri di attribuzione dei punteggi nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione, così come sono insindacabili nel merito i giudizi valutativi espressi dalla commissione salvo che siano affetti da macroscopici vizi logici, di disparità di trattamento o errore manifesto (Cons.

Stato, V, 2637 del 26 maggio 2015; TAR Piemonte, I, 1391 del 1° agosto 2014; T.A.R. Lazio, III quater, 12395 del 3 novembre 2015).

12.3. Nell'ambito delle gare pubbliche, l'attribuzione del punteggio rientra in generale nell'ambito della discrezionalità amministrativa non sindacabile dal giudice amministrativo per i principi in materia di separazione tra ambito riservato al potere giurisdizionale e ambito riservato alla funzione amministrativa.

12.4. Non sono fondate, dunque, le doglianze che si focalizzano sulla comparazione delle offerte concorrenti sulla base di aspetti altamente specifici dell'appalto, giungendo a contestare l'attribuzione, da parte della commissione, di un determinato punteggio invocando l'esercizio da parte del giudice adito di un sindacato sostitutorio.

12.5. Inoltre, nelle gare da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa il punteggio numerico espresso sui singoli parametri di valutazione costituisce sufficiente motivazione nei casi, come quello di specie, in cui in cui risulta elaborata una griglia di valutazione, articolata in diversi elementi, con l'esplicitazione di precisi criteri motivazionali per l'attribuzione dei coefficienti di valutazione (cfr. doc. 18, allegato A al verbale della seduta del 12 settembre 2022, indicante criteri, relativi al personale, al piano di lavoro, ai macchinari e alle proposte migliorative, sub-

criteri di valutazione e parametri di valutazione) (cfr. Cons. Stato, IV, n. 4019 del 20 aprile 2023).

12.6. In merito al software Iclean, la diversa lieve valutazione tra la ricorrente, con punti 3,333, e la Diemme s.c.a.r.l., con punti 3,750, è stata spiegata in giudizio dall'Amministrazione con riferimento al fatto che la concorrente, che ha ottenuto per questo specifico aspetto una valutazione maggiore rispetto alla ricorrente, ha offerto una versione corredata dalla specificazione dei dettagli operativi e l'elenco dei vari moduli per la gestione delle varie funzioni e delle relazioni tecniche.

12.7. L'affermata disparità di trattamento non sussiste né *ictu oculi*, per come sostenuto dalla ricorrente, né tenendo in considerazione i singoli profili delle offerte poste a raffronto.

12.8. Né, ancora, in base a quanto sopra detto, è fondata la censura inerente le modalità di attribuzione dei punteggi.

13. Il secondo motivo è infondato.

13.1. In merito alla mancata suddivisione in lotti, la relativa scelta discrezionale risulta espressamente motivata dall'Università, nel disciplinare al punto 3 (*“L'appalto è costituito da un unico lotto al fine di ottenere un'omogeneità del servizio, con una linea unitaria in termini anche di prodotti utilizzati e la necessità di garantire il coordinamento delle attività comprese nel servizio; in caso di più lotti, l'esecuzione potrebbe essere eccessivamente difficile dal punto di vista gestionale, rischiando di pregiudicare la corretta esecuzione dell'appalto”*).

13.2. La motivazione risulta logica e non affetta da irragionevolezza o mancanza di proporzionalità, così da doversi ritenere rispettata la previsione dell'art. 51 del d.lgs. 50/2016, secondo cui *“Le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli articoli 99 e 139”*.

13.3. È infatti comprensibile che le due diverse aree dell'Università, la cittadella universitaria e i locali posti al di fuori di essa, siano oggetto di appalto tramite lotto unico, per le riscontrate esigenze di uniformità del servizio di pulizia e igiene ambientale sotto il profilo dei prodotti, del coordinamento del servizio e della maggiore facilità dell'espletamento del servizio: non si tratta di motivazioni illogiche o non proporzionate.

13.4. La decisione in ordine alla suddivisione in lotti dell'appalto è espressione di una scelta discrezionale, sindacabile soltanto nei limiti della ragionevolezza e proporzionalità, oltre che dell'adeguatezza dell'istruttoria (Cons. Stato, Sez. V, 5359 del 14 giugno 2024; TAR Lazio, Sez. II, n. 1996/2024); nel caso di specie la motivazione non esorbita da tali limiti.

14. Il terzo motivo è infondato.

14.1. Non è provata la mancanza di esperienza nello specifico settore oggetto dell'appalto da parte dei commissari, tenuto conto del loro curriculum e della giurisprudenza sull'art. 77 del d.lgs. 50/2016 (Cons. Stato, V, 1700 del 1° marzo 2021).

14.2. Il requisito delle competenze dei commissari di gara nello specifico settore oggetto dell'appalto deve essere riferito ad aree tematiche omogenee e non anche alle singole e specifiche attività oggetto del contratto e/o dei criteri di valutazione.

14.3. Nella fattispecie, pertanto, i profili professionali dei commissari devono ritenersi adeguati a valutare complessivamente le offerte degli operatori economici (TAR Lazio, II, 6267 del 17 maggio 2022), venendo in esame profili di funzionari qualificati per occuparsi di pubbliche gare, tenuto conto in concreto del loro curriculum.

14.4. L'interpretazione data dalla ricorrente rischierebbe invece di paralizzare le commissioni di gara, non potendosi logicamente interpretare la specificità richiesta come specializzazione nell'ambito merceologico o professionale oggetto del lavoro, della fornitura o del servizio.

15. Il quarto motivo è infondato.

15.1. In merito alla scansione procedimentale adottata dalla stazione appaltante, non risulta in primo luogo esplicitato negli atti uno specifico interesse alla censura, anche quanto alla soglia di anomalia.

15.2. Siffatta esplicitazione dell'interesse alla censura, tale da evidenziare ad esempio un indebito vantaggio per l'aggiudicataria o una compromissione del diritto di difesa della ricorrente, manca anche nelle memorie difensive e nei motivi aggiunti.

15.3. Il ricorso contiene un rilievo circa il potenziale interesse (*“il RUP ha, di fatto, ammesso al prosieguo della procedura operatori economici che, potenzialmente, non erano idonei, con ulteriori conseguenze anche in ordine all’attribuzione dei punteggi ed alla soglia di anomalia”*) ma detto rilievo resta generico e non dimostrato, anche in termini di principio di prova ai sensi dell’art. 63 c.p.a.

15.4. Ne segue che il Collegio ritiene di aderire al preciso orientamento giurisprudenziale che qualifica il cambiamento della scansione procedimentale quale mera irregolarità non viziante.

15.5. Fuori dalla logica del principio di separazione fra offerta tecnica e offerta economica (ancorato al divieto di commistione tra profili tecnici ed economici dell’offerta, non sempre e non necessariamente cooperanti in funzione selettiva) si colloca, su un piano più generale, il distinto canone che, avuto riguardo alla attitudine sequenziale ed alla necessaria razionalità procedimentale dell’azione amministrativa (cfr. art. 97 Cost. e art. 1 l. n. 241/1990), prescrive infatti un ordine per le varie fasi della complessiva procedura evidenziale, che prevede (arg. *ex* art. 94 d. lgs. n. 50/2016): a) la previa selezione delle offerte rispondenti ai requisiti di ammissione (cfr. artt. 80 e 83 d. lgs. cit., in relazione ai requisiti morali ed ai requisiti speciali); b) la successiva valutazione delle stesse.

15.6. Siffatta sequenzialità (che, per ragioni logiche, subordina la valutazione delle proposte negoziali alla previa verifica di

regolarità di formalizzazione dalla domanda) è, sul piano operativo, affidata alla ordinaria prescrizione formale che impone l'inclusione della documentazione amministrativa in busta separata (sia da quella contenente l'offerta tecnica, sia da quella contenente l'offerta economica), da esaminare con priorità ai fini del giudizio di preventiva ammissione.

15.7. Sussiste quindi un ordine di apertura delle buste contenenti, nella necessaria forma pluristrutturata, l'offerta (prima la busta con la documentazione amministrativa; quindi la busta contenente l'offerta tecnica; infine la busta contenente l'offerta economica); tuttavia, mentre l'inversione che interessa i profili economici e quelli tecnici altera inesorabilmente la legittimità della procedura, ciò non accade nel caso in cui l'inversione riguardi l'apertura della busta contenente la documentazione amministrativa, che non compromette in modo sostanziale i valori in rilievo e che (anche alla luce del canone antiformalistico di cui all'art. 21-octies l. n. 241/1990, che preclude di conferire attitudine invalidante a vizi di ordine meramente formale) deve riguardarsi (anche quando prefiguri violazione di una precisa prescrizione capitolare) quale mera irregolarità (cfr. Cons. Stato, V, 6017 del 2 settembre 2019, nel respingere il ricorso in riforma della sentenza di prime cure e in conformità ad una logica di amministrazione di risultato).

16. La prima censura contenuta nei motivi aggiunti è infondata.

16.1. Parte ricorrente afferma l'omessa valutazione da parte della stazione appaltante di infrazioni ad obblighi in materia di lavoro, applicazione di penali, risoluzioni contrattuali, avvisi di accertamento da parte dell'Agenzia delle Entrate.

16.2. Tuttavia, emerge dai verbali (doc. 15, 16 e 17 dell'Avvocatura dello Stato) che le questioni sono state affrontate dal RUP e sono state ritenute tali da non inficiare il giudizio di affidabilità dell'operatore economico, stante la definizione di procedure di estinzione delle sanzioni lavoristiche; il prolungamento del rapporto contrattuale e la compensazione delle penali; la natura meramente consensuale di talune risoluzioni contrattuali; la non definitività di taluni avvisi di accertamento.

16.3. Il RUP ha trattato siffatte questioni e ne ha derivato sufficiente premessa per ritenere che non si vertesse nell'ipotesi del grave illecito professionale *ex art. 80, comma 5, del d.lgs. 50/2016* e per non escludere la ricorrente, con valutazione non irrazionale perché dà seguito ad atti amministrativi, negoziali o processuali che attestano o il superamento della questione o il suo essere ancora *sub iudice*.

16.4. La stazione appaltante ha quindi effettuato un motivato giudizio secondo cui le predette circostanze non inficiano l'affidabilità dell'operatore economico, trattandosi di questioni che neanche a maggior ragione impongono l'esclusione del medesimo ai sensi dell'art. 80 del d.lgs. 50/2016 (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 2154 del 24 marzo 2022).

16.5. Sempre in ottica antiformalistica, va valutato infatti se il comportamento tenuto dall'operatore economico incida in senso negativo sulla sua integrità o affidabilità. Del pari, l'amministrazione deve stabilire allo stesso scopo se quest'ultimo ha omesso di fornire informazioni rilevanti, sia perché previste dalla legge o dalla normativa di gara, sia perché evidentemente in grado di incidere sul giudizio di integrità ed affidabilità.

16.6. Se la valutazione, come nel caso di specie, è stata svolta, ed in modo attendibile e proporzionato, è la sola amministrazione, non il giudice amministrativo, che può *“fissare «il punto di rottura dell'affidamento nel pregresso e/o futuro contraente»”* (cfr. Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza del 17 febbraio 2012, n. 2312; Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 16 del 28 agosto 2020).

17. La seconda censura contenuta nei motivi aggiunti è infondata.

17.1. Parte ricorrente deduce che la relazione tecnica aggiudicataria supera il numero massimo di 40 righe per pagina e, in particolare, nelle pagine 15, 17, 30.

17.2. Manca tuttavia nella disciplina di gara una sanzione espulsiva e la prova del concreto pregiudizio, nel senso che la stazione appaltante avrebbe indebitamente valutato pagine sovrabbondanti della relazione tecnica.

17.3. Ciò non pare potersi ricavare dalla mera circostanza di elevati punteggi ottenuti dall'offerta dell'aggiudicataria.

17.4. Al riguardo è stato condivisibilmente osservato, per motivare l'infondatezza della censura riguardante il superamento del numero massimo di pagine di una offerta tecnica, che la "*lex specialis di gara non prevedeva per tale ipotesi (né avrebbe potuto prevederlo in ragione del principio di tassatività delle cause di esclusione) la sanzione dell'esclusione*" (Consiglio di Stato, V, n. 5499 del 24 settembre 2018; TAR Sardegna, Sez. I, 74 del 3 febbraio 2020).

17.5. Analoga conclusione si trae nel caso di specie, avuto riguardo anche al fatto che la ricorrente non dimostra l'indebita acquisizione di un vantaggio competitivo né il disciplinare prevedeva al riguardo l'esclusione.

18. In conclusione, le censure contenute nel ricorso principale e le prime due censure contenute nei motivi aggiunti sono infondate; sussiste il difetto di legittimazione passiva in ordine alle domande di merito della Pulinet Servizi s.r.l.; il processo è sospeso, nelle more dell'estinzione dei giudizi d'appello n.r.g. 5313/2024 e 5273/2024, proposti avverso la sentenza 11179/2024 del TAR Lazio, o del passaggio in giudicato della sentenza che definirà i predetti giudizi d'appello al Consiglio di Stato n.r.g. 5313/2024 e 5273/2024 o, in mancanza, del passaggio in giudicato della sentenza che definisca l'eventuale giudizio d'impugnazione avverso la futura sentenza d'appello del Consiglio di Stato emessa nei giudizi d'appello n.r.g. 5313/2024 e 5273/2024, con onere di prosecuzione del presente giudizio a cura della parte più diligente, nel termine

di giorni 45 (quarantacinque) giorni, pari alla misura indicata nell'articolo 80, comma 1, del codice del processo amministrativo di novanta giorni, dimezzata in forza degli articoli 119, comma 2, e 120, comma 8, c.p.a., con decorrenza del predetto termine perentorio di prosecuzione dalla data dell'estinzione del predetto giudizio d'appello o dalla data del passaggio in giudicato della sentenza che definisca i citati giudizi d'appello o, in mancanza, dalla data del passaggio in giudicato della sentenza che definisca i futuri ed eventuali giudizi d'impugnazione avverso la sentenza d'appello.

18.1. Tenuto conto degli articoli 80, comma 1, c.p.a. (*“1. In caso di sospensione del giudizio, per la sua prosecuzione deve essere presentata istanza di fissazione di udienza entro novanta giorni – i.e., quarantacinque nel caso di specie - dalla comunicazione dell'atto che fa venir meno la causa della sospensione?”*) e 35, comma 2, c.p.a. (*“2. Il giudice dichiara estinto il giudizio: a) se, nei casi previsti dal presente codice, non viene proseguito o riassunto nel termine perentorio fissato dalla legge o assegnato dal giudice?”*), nel caso di mancanza di tempestiva prosecuzione del giudizio e venendo in rilievo un termine perentorio fissato dalla legge, il presente giudizio potrà essere dichiarato estinto.

18.1.1. Sulla perentorietà del predetto termine *ex art.* 80, comma 1, c.p.a., si è così recentemente espressa l'Adunanza plenaria: *“(a) ove l'ordinanza di sospensione del processo non fissi già la data dell'udienza di prosecuzione, il termine di cui all'art. 80, comma 1, c.p.a., entro cui le parti devono presentare istanza di fissazione di udienza*

al fine della prosecuzione del processo, a seguito di qualsivoglia ipotesi di sua sospensione senza indicazione della nuova data di udienza, ha natura di termine perentorio;

(b) la perentorietà di tale termine va ribadita anche ove si traduca, nell'inerzia delle parti, in un ostacolo di fatto all'applicazione del diritto eurounitario, perché (i) il diritto eurounitario riconosce l'autonomia processuale degli Stati membri a condizione del rispetto dei principi di equivalenza ed effettività, (ii) il diritto eurounitario non impedisce la previsione di termini processuali perentori, purché proporzionati e non discriminatori, e (iii) il termine di cui all'art. 80, comma 1, c.p.a., alla luce della giurisprudenza eurounitaria, è proporzionato, non discriminatorio, e la complessiva disciplina contenuta nell'art. 80 c.p.a. non è ambigua” (Cons. Stato, Ad. Plen. 4/2024).

19. Le spese della fase di merito così decisa seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo nel rapporto con l'Università e l'aggiudicataria mentre sussistono giusti motivi per compensarle nei confronti della Pulinet Servizi s.r.l.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), non definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti come in epigrafe proposti:

- dichiara il difetto di legittimazione passiva della Pulinet Servizi s.r.l.;
- respinge il ricorso principale;
- respinge il primo e il secondo motivo del ricorso per motivi aggiunti;

-in relazione al terzo motivo del ricorso per motivi aggiunti, sospende il presente giudizio, nelle more della definizione con passaggio in giudicato degli appelli al Consiglio di Stato n.r.g. 5313/2024 e 5273/2024, concernenti la sentenza 11179/2024 del TAR Lazio, con onere di prosecuzione del presente giudizio – a pena di estinzione del giudizio, ai sensi dell’articolo 35, comma 2, c.p.a. - a cura della parte più diligente nel termine di 45 (quarantacinque) giorni dalla data dell’estinzione dei giudizi d’appello presso il Consiglio di Stato n.r.g. 5313/2024 e 5273/2024 o dalla data del passaggio in giudicato della sentenza che definisca i predetti giudizi d’appello o, in mancanza, dalla data del passaggio in giudicato della sentenza che definisca il giudizio d’impugnazione avverso la sentenza che definisca i predetti giudizi d’appello.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese della presente fase di giudizio, liquidate in euro 3.000 (tremila) oltre oneri di legge in favore dell’Università resistente e in euro 3.000 (tremila) oltre oneri di legge in favore del controinteressato.

Spese compensate nei confronti della Pulinet Servizi s.r.l.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 luglio 2024 con l’intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Gabriele La Malfa Ribolla, Referendario, Estensore

Roberto Maria Giordano, Referendario

L'ESTENSORE
Gabriele La Malfa Ribolla

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO