

Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza n. 8092 del 20 ottobre 2025

Appalti pubblici – Utilizzo AI nelle offerte tecniche – Legittimità – SA deve motivare adeguatamente e in coerenza con *lex specialis*

Pubblicato il 20/10/2025

N. 08092/2025REG.PROV.COLL.

N. 02936/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

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

contro

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

nei confronti

(...) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

(...) s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa

dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

per la riforma

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

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) s.p.a., di (...) s.r.l. e di (...) s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

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

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

2.1. In particolare, la ricorrente ha dedotto che (...) avrebbe artificiosamente sottostimato alcune voci di costo e sovrastimato altre, al fine di dichiarare utili più alti di quelli reali, mentre entrambe le aggiudicatarie ((...) e (...)), avrebbero

applicato delle “rese estremamente elevate” nel calcolare i costi della manodopera. Ancora, (...) non avrebbe stimato il costo della manodopera relativo a numerose prestazioni, indicando una figura inadeguata ad assumere il ruolo – centrale nell’economia dell’appalto – del “Gestore del servizio”, indicato in “un operaio di IV livello” del C.C.N.L. Multiservizi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la sottostima delle attività remunerate a canone da parte di (...), la cui offerta aveva marginalizzato le attività meno remunerative a tutto vantaggio di quelle più remunerative, con la conseguenza che l'aggiudicataria avrebbe dichiarato utili molto più elevati di quelli reali, sulla base di una propria ipotesi relativa alla composizione della domanda attesa dalle strutture sanitarie aderenti all'accordo;
- l'utilizzo, nell'offerta di (...), di rese di fonte aziendale estremamente elevate, non in linea con il "resario" ufficiale AFIDAMP utilizzato da (...), da ritenere valido parametro di riferimento, nonché l'utilizzo scorretto, da parte di (...) e di (...), del concetto della c.d. resa equivalente, che aveva consentito alle concorrenti di contenere irragionevolmente i costi della propria manodopera, in un settore - quale è quello dei servizi di pulizia - nel quale non può predicarsi l'applicazione di alcun "razionale" che consenta l'utilizzo del concetto di "resa equivalente";
- la sottostima dei costi della manodopera effettuata dalle aggiudicatarie come conseguenza delle rese dichiarate, nonostante tali costi fossero superiori a quelli indicati dalla stazione appaltante ed a quelli stimati dalla medesima (...);
- l'omessa stima, da parte di (...), del costo della manodopera relativo a 22 voci dei fogli ARP_PT e ARNP_PT dell'allegato 8-bis, riferiti alle "Attività a richiesta 36 programmabili €/punto" e alle "Attività a richiesta non programmabili €/punto".

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

9.2. Con il terzo ordine di motivi, l'appellante ha censurato l'inattendibilità delle

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

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

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

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

10.1. È, in particolare, acquisito il principio secondo cui il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della pubblica amministrazione in tema di verifica dell'anomalia dell'offerta sotto il profilo della logicità, ragionevolezza e adeguatezza dell'istruttoria, senza tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un'inammissibile invasione della sfera propria della pubblica amministrazione (Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2019, n. 2879; id., 12 marzo 2018, n. 1541; Sez. III, 17 giugno 2019, n.

4025; Sez. V, 2 maggio 2019, n. 2879). Il procedimento di verifica dell'anomalia non ha infatti per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto, e che pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (tra tante, Cons. Stato Sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726; Sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978; 17 maggio 2018 n. 2953; 24 agosto 2018 n. 5047; Sez. III, 18 settembre 2018 n. 5444; Sez. V, 23 gennaio 2018, n. 230). La verifica mira, quindi, in generale, *"a garantire e tutelare l'interesse pubblico concretamente perseguito dall'amministrazione attraverso la procedura di gara per la effettiva scelta del miglior contraente possibile ai fini dell'esecuzione dell'appalto, così che l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto della valutazione (operata dall'amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere"* (Cons. Stato, Sez. V, n. 230 del 2018, cit.).

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

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

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

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

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

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

L'offerta è stata ritenuta incongrua dall'appellante sulla base di un ragionamento opinabile e non supportato da argomentazioni oggettive, poiché fondato sull'assunto, non dimostrato ma solo presunto, che i pesi economici sarebbero

direttamente correlati alle quantità stimate dei vari servizi, mentre tale correlazione non è prevista né deducibile dalla legge di gara.

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

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

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

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

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

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

Tanto premesso, come pure è stato correttamente osservato dal primo giudice, l'appellante non ha dedotto alcun serio, ragionevole, dimostrato ed oggettivo

elemento indiziario atto da incrinare la valutazione di congruità che la stazione appaltante ha effettuato sui giustificativi prodotti in gara dalle aggiudicatarie, in relazione alle suddette rese, limitandosi a ritenerle “irrealistiche” o abnormi” sulla base di ragionamenti assolutamente personali ed opinabili, non ancorati a dati certi e riscontrabili. Ancora una volta, pertanto, l'appellante ha tentato di scardinare il giudizio espresso dalla stazione appaltante sulla base dei dati e delle giustificazioni esposte dalle aggiudicatarie, utilizzando come parametro le proprie personali ed indimostrate previsioni probabilistiche, non idonee a mettere seriamente in discussione l'operato dell'Amministrazione.

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

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

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

Senza contare, infine, che anche in questo caso la censura sconta un'evidente

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

11.3. Venendo infine, all'ultima delle sub-censure contenute nel primo motivo di appello, relativa all'asserita sottostima, da parte di (...), del costo della manodopera per mancata indicazione di 22 voci dei fogli ARP_PT e ARNP_PT dell'allegato 8-bis, riferiti alle "Attività a richiesta 36 programmabili €/punto" e alle "Attività a richiesta non programmabili €/punto", è appena il caso di rilevare che l'omessa quantificazione delle citate voci non è suscettibile di incidere sull'equilibrio complessivo della commessa. Ed infatti, com'è stato ampiamente spiegato dalle parti appellate, le 22 attività in questione, ad eccezione di 2, erano già ricomprese tra le cd. "attività di base" che dovevano essere obbligatoriamente effettuate con le frequenze minime stabilite nell'Appendice 4 del Capitolato tecnico, avendo peraltro (...) dato conto, nelle proprie giustificazioni, dei margini di risparmio idonei a consentirle di far fronte anche a tutte le attività remunerate in "€/punto". A tal riguardo, si richiamano i già ricordati e noti arresti giurisprudenziali in tema di valutazione di anomalia dell'offerta e di conseguente sindacato giurisdizionale, di cui al precedente punto 10.1.

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

Il motivo è infondato poiché l'art. 4 del Capitolato tecnico si limita a prevedere che la figura del gestore del servizio "*deve essere dotata di adeguate competenze professionali, di*

idonea esperienza in ruoli simili e analoghi in contratti di pulizia e/o sanificazione in ambito sanitario, di idoneo livello di responsabilità e potere decisionale, ed è responsabile, insieme al Responsabile del Contratto, del conseguimento degli obiettivi relativi allo svolgimento delle attività previste contrattualmente”, senza imporre alcun vincolo di qualifica, né di inquadramento.

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

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

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

rispetto a quello assegnato a (...), ma anche i criteri C.1, C.2, C.3, D.1).

Risulta pertanto smentito *per tabulas* il fondamento logico su cui poggiano le censure dell'appellante, e cioè che l'utilizzo dell'intelligenza artificiale abbia avuto un peso determinante ai fini dell'attribuzione di un punteggio tecnico elevato in favore di (...), il che priva di rilevanza anche tutte le rimanenti argomentazioni dell'appellante, volte a censurare l'omessa valorizzazione delle osservazioni del consulente di parte, contenute nella relazione allegata agli atti del giudizio di primo grado.

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

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

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

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

Michele Corradino, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Raffaello Scarpato

IL PRESIDENTE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO

