



Città metropolitana
di Roma Capitale

HUB 1 - DIP. 05
DIREZIONE - Appalti e Contratti - DPT0500
e-mail:gare.servizi@cittametropolitanaroma.it

Proposta n. P1671 del
22/04/2025

Il Dirigente del servizio
Monni Federico

Responsabile dell'istruttoria

Dott.ssa Nunzia Ciuffreda

Responsabile del procedimento

Dott. Federico Monni

DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE

OGGETTO: *Gara comunitaria a procedura aperta indetta dalla Città Metropolitana di Roma Capitale nella veste di Soggetto Aggregatore, come da deliberazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 22 settembre 2021 n.643, 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 ai Comuni e alle Province della Regione Lazio, nonché alle Società Partecipate. LOTTO 1 Roma Capitale, Società Partecipate Roma Capitale- Città metropolitana di Roma Capitale CIG 9529369C0F LOTTO 2 Lazio Nord CIG 95293761D9 LOTTO 3 territorio CMRC Nord Ovest CIG 9529388BBD LOTTO 4 territorio CMRC Sud Est CIG 9529409D11 LOTTO 5 Lazio Sud CIG 9529427BEC - Annullamento in autotutela della DD n. 4655 del 05.12.2024.*

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO

Monni Federico



Vista la Determinazione Dirigenziale n. 1890 del 27 maggio 2024 con cui questa 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 ai Comuni e alle Province della Regione Lazio, nonché alle Società Partecipate, ed in particolare 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) al CNS;

Vista la Determinazione Dirigenziale n. 1910 del 28 maggio 2024 di rettifica della suddetta D.D. n. 1890/2024 nella parte in cui aveva omissso di aggiudicare il Lotto 3 (CIG 9529388BBD) a FORMULA SERVIZI;

Visto il ricorso notificato alla Città Metropolitana di Roma Capitale e alle controinteressate a mezzo pec il 24.6.2024 e depositato il giorno 27.6.2024, con cui il Consorzio Leonardo Società Cooperativa Consortile Stabile ha adito il TAR per l'annullamento, previa concessione di misure cautelari:

- delle suddette Determinazioni Dirigenziali n. 1890 del 27 maggio 2024 e n. 1910 del 28 maggio 2024;
- di tutti i verbali di gara, con relativi allegati;
- della procedura in modo integrale e quindi di tutti gli atti di gara e relativi allegati e, segnatamente, della Determina Dirigenziale n. 282 del 2 febbraio 2023 di rettifica e fissazione del nuovo termine di partecipazione, del Bando di gara, del Disciplinare di gara, del Capitolato speciale descrittivo e del Capitolato speciale prestazionale;
- dei chiarimenti forniti agli operatori economici nella misura in cui risultano pregiudizievoli per l'odierno ricorrente;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso ai precedenti ancorché non cognito; nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto, se stipulato;

Vista la sentenza del TAR Lazio, sez. II, n. 19910/2024, che:

- esaminate in via preliminare le plurime eccezioni in rito sollevate dalle parti, ha ritenuto fondata l'eccezione di inammissibilità parziale del ricorso, limitatamente ai lotti 3 e 4, per i quali il Consorzio ricorrente non ha presentato domanda di partecipazione;
- scrutinati nel merito i motivi proposti dal Consorzio ricorrente, con riguardo ai lotti 1, 2 e 5, ai quali lo stesso ha partecipato, risultando non aggiudicatario, ha ritenuto fondate le relative censure;

Considerato che la sentenza in parola ha, quindi, conclusivamente:

- dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione attiva, quanto all'impugnazione promossa nei riguardi dei provvedimenti e degli atti afferenti ai lotti 3 e 4;
- accolto la domanda di annullamento relativa ai lotti 1, 2 e 5 e, per l'effetto, disposto l'annullamento *in parte qua* del provvedimento di aggiudicazione e della *lex specialis*;

Ritenuto:

- che per pacifica giurisprudenza i bandi di gara, pur non avendo natura regolamentare né normativa, sono atti amministrativi generali in quanto rivolti a una platea di destinatari non individuabile *ex ante*, ossia rivolti a tutti coloro che possono essere interessati a partecipare alla procedura competitiva e che in fatto vi parteciperanno (cfr. Consiglio di Stato sez. III, 11.10.2024, n. 8171; id., Ad. pl., 25 febbraio 2014, n. 9; id., 28 luglio 2011, n. 14; id., 24 maggio 2011, n. 9; id., 27 gennaio 2003, n. 1);
- che la giurisprudenza, per gli atti amministrativi generali, quali sono i bandi di gara, ha affermato, trovandone conferma nelle statuizioni del Supremo Consesso amministrativo, la regola dell'efficacia *erga omnes* dell'annullamento (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11199; id., sez. VII, 14 febbraio 2022, n. 1083; id., sez. VI, 28 maggio 2019, n. 3480);
- che l'illegittimità del bando, in quanto atto amministrativo generale, può aver prodotto effetti distorsivi già nel momento delle scelte di chi doveva decidere se partecipare o meno alla procedura, e pertanto non sarebbe giustificabile la permanenza di effetti distorsivi successivamente al suo annullamento, sia pure parziale;
- che, pertanto, la sentenza del TAR Lazio, sez. II, n. 19910/2024 è idonea a produrre effetti anche in relazione ai lotti 3 e 4, stante la necessaria efficacia *erga omnes* dell'annullamento del bando, quale legge dell'intera gara, seppure suddivisa in lotti, in ragione della sua natura di atto amministrativo generale;
- che la suddivisione in lotti non ha seguito un criterio diverso da quello meramente quantitativo (di suddivisione su base territoriale e geografica);
- che occorre tener conto della peculiare natura della violazione accertata con riguardo ai lotti in relazione ai quali si è formato il giudicato di annullamento in quanto la legge di gara imponeva la compilazione dei documenti dell'offerta per ogni singolo lotto in pari misura e con medesimi effetti, in relazione proprio al recepimento o meno dei criteri ambientali in sede di *lex specialis*;
- che la circostanza che la legge di gara imponesse la compilazione dei documenti dell'offerta secondo la specificità di ogni singolo lotto non esclude che proprio l'offerta fosse comunque condizionata, a monte, e per ciascun lotto in pari misura e con medesimi effetti, dal recepimento o meno dei criteri ambientali in sede di *lex specialis*;

- che ne consegue, pertanto, l'effetto "caducante" in virtù della natura generale della *lex specialis* di gara e dell'effetto necessariamente *erga omnes* del suo annullamento;
- che, una volta venuto meno il bando nella sua interezza quale atto amministrativo generale, ciò non può non comportare l'automatica caducazione anche degli atti consequenziali ancorché non impugnati, come sono quelli delle procedure relative agli altri lotti;
- che, nella specie, il sopravvenuto annullamento giurisdizionale del bando con effetto *erga omnes* rileva alla stregua di un *factum principis*, non diversamente da qualsiasi fatto storico che sopravvenga a modificare le condizioni di fatto e di diritto in modo da far venire meno una condizione dell'azione, afferendo dunque non già al merito dell'azione amministrativa (rispetto al quale sarebbe predicabile la necessità di tenere conto di un affidamento formatosi in capo ai soggetti interessati), bensì a un profilo processuale del quale il giudice può conoscere anche d'ufficio;
- che poiché l'accertata illegittimità conseguente alla mancata indicazione dei criteri ambientali minimi ha riguardo alla violazione di norme poste a presidio di interessi superindividuali, va considerato che – fermo restando quanto sopra – la natura imperativa delle stesse rischia, in ipotesi di stipulazione conforme ai provvedimenti contestati, di riconnettere a tale violazione la conseguente forma di invalidità, ove detti contratti riproducano un contenuto negoziale affetto dal medesimo vizio accertato con efficacia di giudicato in relazione alla determinazione dell'oggetto della prestazione contrattuale come definito nella fase procedimentale dell'evidenza pubblica;

Vista la DD n. 4655 del 05.12.2024, con cui è stato disposto di:

1. prendere atto dell'annullamento della *lex specialis* di gara e delle determinazioni dirigenziali di aggiudicazione n. 1890 del 27 maggio 2024 e n. 1910 del 28 maggio 2024 relativamente ai Lotti 1, 2 e 5 disposto dalla sentenza del TAR Lazio, sez. II, n. 19910/2024;
2. dare atto che l'annullamento giurisdizionale della *lex specialis* relativo alla procedura in epigrafe comporta l'automatica caducazione anche degli atti consequenziali delle procedure relative ai lotti 3 e 4 (invalidità caducante);
3. procedere all'annullamento in autotutela delle determinazioni dirigenziali di aggiudicazione n. 1890 del 27 maggio 2024 e n. 1910 del 28 maggio 2024 relativamente ai Lotti 3 e 4;

Vista la sopravvenuta sentenza della sezione V del Consiglio di Stato n. 3411 pronunciata in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025, che, accogliendo l'appello proposto avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 19910 del 2024, in riforma della stessa, ha dichiarato:



- irricevibile e inammissibile il ricorso di primo grado.
- ritenuto fondato il secondo motivo di appello, 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, secondo il Consiglio di Stato, “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*.”;

Ritenuto, pertanto, preso atto della sopravvenienza della prefata sentenza del Consiglio di Stato n. 3411, di procedere per l'effetto all'annullamento della DD n. 4655 del 05.12.2024.

DETERMINA

per tutto quanto espresso e considerato in epigrafe, costituente parte integrante e sostanziale del presente provvedimento,

1. di prendere atto della sentenza della sezione V del Consiglio di Stato n. 3411 pronunciata in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025, che ha riformato la sentenza della sezione II del TAR Lazio, sez. II, n. 19910/2024, che aveva proceduto all'annullamento della *lex specialis* di gara e delle determinazioni dirigenziali di aggiudicazione n. 1890 del 27 maggio 2024 e n. 1910 del 28 maggio 2024 relativamente ai Lotti 1, 2 e 5;

2. di procedere all'annullamento in autotutela della DD n. 4655 del 05.12.2024, che, dando atto che l'annullamento giurisdizionale della *lex specialis* relativo alla procedura in

epigrafe comportava l'automatica caducazione anche degli atti consequenziali delle procedure relative ai lotti 3 e 4 (invalidità caducante), aveva proceduto all'annullamento in autotutela delle determinazioni dirigenziali di aggiudicazione n. 1890 del 27 maggio 2024 e n. 1910 del 28 maggio 2024 relativamente ai Lotti 3 e 4.