

Pubblicato il 28/03/2023

N. 01942/2023 REG.PROV.COLL.
N. 05247/2022 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 della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5247 del 2022, proposto da Europolice S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città Metropolitana di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Vera Berardelli, Massimo Maurizio Marsico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Cosmopol Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati **Gianluigi Pellegrino**, Arturo Testa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione:

a – del provvedimento emesso dal RUP della Città Metropolitana di Napoli in data 28.09.2022, comunicato in pari data a mezzo pec, con il quale si è disposta l'esclusione della ricorrente dalla gara per l'affidamento del servizio di vigilanza armata e dei servizi di guardiania regionale della Campania;

b – di tutti gli atti del procedimento di verifica della anomalia ed in particolare:

b.1 – della nota prot. n. 43552 del 29.3.2022 di richiesta di chiarimenti;

b.2 – della nota prot. n. 55243/2022 di richiesta ulteriore di chiarimenti;

b.3 – della nota prot. 77955 del 15.6.2022 di ulteriore richiesta di chiarimenti;

c – del provvedimento di aggiudicazione del servizio di vigilanza e guardiania regionale, in favore del concorrente secondo graduato, non conosciuto;

d – di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali;

nonché per l'accertamento del diritto della società ricorrente, in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. e) c.p.a., alla aggiudicazione dell'appalto anche previa declaratoria di inefficacia del contratto, medio tempore, stipulato e diritto al subentro.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Cosmopol Spa e della Città Metropolitana di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2023 la dott.ssa Rita Luce e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La Città Metropolitana di Napoli, con bando n. S051/2021, ha indetto una procedura aperta per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata e dei servizi di guardiania nel territorio regionale della Campania, mediante Convenzione

ex art. 26 L. n. 488/99 e art. 1 co. 499 L. n. 208/2015 attivata da soggetto aggregatore ex art. 9 D.L. n. 66/2014.

Alla gara partecipava, tra gli altri, Europolice S.r.l. che si classificava al primo posto, offrendo la richiesta di un corrispettivo di € 2.907.680,00 a fronte di un importo a base di gara di € 4.000.000,00.

Il RUP, rilevato che tale offerta risultava anormalmente bassa ai sensi dell'art. 97, comma 3, del D.Lgs. 50/2016, dava avvio al procedimento di verifica di congruità, invitando la ricorrente a fornire le dovute giustificazioni in ordine ai prezzi e ai costi prodotti in sede di gara e, in particolare, con riferimento alla componente di costo inerente la manodopera.

All'esito di puntuale contraddittorio e approfonditi controlli, con nota prot. 119380 del 28/9/2022, valutata l'inadeguatezza dei giustificativi forniti dalla ricorrente, il RUP escludeva la ricorrente valutando la sua offerta nel complesso incongrua, non giustificata e quindi inaffidabile.

Europolice ha impugnato il provvedimento di esclusione unitamente a quello di aggiudicazione, ove nelle more intervenuto in favore della controinteressata, deducendone l'illegittimità e chiedendone l'annullamento. Chiedeva, altresì, accertarsi il proprio diritto all'aggiudicazione dell'appalto, anche previa declaratoria di inefficacia del contratto medio tempore stipulato e/o accertamento del suo diritto al subentro nel contratto.

Si costituivano in giudizio la Città Metropolitana di Napoli e la Cosmopol S.p.a chiedendo il rigetto del ricorso.

Il Tribunale, con ordinanza del 25 .11.2022, respingeva l'istanza di sospensione cautelare degli atti impugnati, tenuto conto della comparazione dei contrapposti interessi e della rilevanza dell'interesse generale alla esecuzione del contratto.

Pervenuta all'udienza pubblica del 7 febbraio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato per le considerazioni che seguono.

Con il primo motivo di ricorso, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 97 comma 3 del D.lgs n. 50/16 e l'eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione e di istruttoria: la Stazione Appaltante, attraverso una inedita proliferazione di richieste di giustificativi, si sarebbe limitata a rilevare, nell'offerta presentata dalla ricorrente, un elenco di elementi critici singolarmente considerati così operando una inammissibile caccia all'errore e giungendo ad un giudizio finale sommario e immotivato, elusivo dei principi generali in tema di verifica di anomalia delle offerte. Nel caso in esame, poi, trattandosi di un Accordo Quadro, la procedura di verifica dell'anomalia non poteva essere condotta secondo le coordinate proprie di un appalto prestazionale ordinario (numero di ore/prestazioni da erogare), ma doveva accertare la sostenibilità dei singoli prezzi unitari per le prestazioni ricomprese nella Convenzione. Ancora, la Stazione appaltante aveva proceduto alla verifica dell'anomalia, ipotizzando una inammissibile condizione di c.d. "stress test" dell'impresa senza contestare, in termini economici, la sottostima di alcuno dei prezzi unitari indicati e senza rendere un giudizio complessivo di inaffidabilità della offerta, parametrato sui dati contabili ed economici dei servizi più rilevanti, ma, all'opposto, valorizzando presunte sottostime di servizi come il teleallarme, la telesorveglianza che, sulla Convenzione, pesavano appena in termini di 1-2% del plafond e, dunque, del tutto irrilevanti sulla congruità complessiva dell'offerta.

Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente ha, invece, rilevato, con specifico riferimento alla sostenibilità economica dell'offerta, che:

-le giustificiche del 5.5.2022 e del 15.6.2022 erano scaturite dalla specifica richiesta della P.A. di comprovare la congruità dei costi, in relazione ad un inverosimile ed improbabile scenario di "stress test" e, dunque, di utilizzo, a pieno regime, per tutti i 30 mesi, dell'intero plafond di € 4.000.000 (di prestazioni); la ricorrente, dunque, aveva dovuto rimodulare le voci di costo unicamente per adeguarsi allo scenario così prospettato dalla S.A., operando

variazioni meramente proporzionale e matematico dei costi, senza tuttavia addivenire ad una modifica vera e propria dell'offerta;

-il provvedimento di esclusione era immotivato, nella parte in cui non aveva indicato quali sarebbero state le voci di costo sottostimate e per quali elementi delle migliorie la società ricorrente non avrebbe fornito idonee informazioni; tali "scarse informazioni", al più, avrebbero giustificato un supplemento istruttorio;

-l'esiguità dell'"utile di impresa" (€ 8.524,00) indicato, non poteva giustificare il giudizio di anomalia impugnato.

Con riferimento ai costi della manodopera la ricorrente ha, infine, dedotto che:

-la S.A non aveva dimostrato il mancato rispetto dei c.d trattamenti minimi salariali;

-lo stesso RUP aveva riconosciuto che la incidenza percentuale del costo complessivo della manodopera era rimasto inalterato;

-il servizio ronda, con riferimento al quale il RUP aveva evidenziato un inattendibile azzeramento del costo della manodopera, corrispondeva al solo 1% dell'importo di Convenzione; la ricorrente aveva, comunque, dimostrato la congruità del relativo costo. Il servizio di ronda ispettiva, infine, era svolto da Europolice, in favore di tutta la clientela presente nel territorio di competenza, con ricadute, in termini di economia di scala, sui costi effettivi della gestione. Con perizia tecnica di parte la ricorrente ha, quindi, rilevato la congruità del costo esposto di € 0,40 per ronda ispettiva;

-l'incremento di incidenza del costo della manodopera per vigilanza fissa e guardiania, pure contestato dal RUP, non integrava una causa di anomalia dell'offerta;

-con riferimento all'incremento del numero delle ore non lavorate, pure oggetto di rilievi da parte del RUP, la ricorrente aveva fornito adeguate giustificazioni, anche considerando che il dato delle ore annue mediamente

lavorate, previsto nelle Tabelle Ministeriali, costituisce un elemento di costo derogabile;

-il RUP aveva, infine, contestato anche i costi diretti di manodopera di altri servizi ma, in disparte la genericità di tale contestazione, i dati esposti dalla ricorrente in relazione ai servizi di teleallarme e televigilanza erano congrui e rispettavano i trattamenti salariali minimi. Si trattava, comunque, di prestazioni residuali, nell'ordine dell'1-2% del valore della Convenzione.

Tali doglianze risultano infondate e vanno respinte, per le considerazioni che seguono.

Con nota RU 55243/2022 il RUP rilevava la necessità di procedere ad un'analisi in "stress test" del prevedibile andamento economico della commessa nelle condizioni di pieno utilizzo della stessa, "in considerazione della natura del contratto di convenzione che sarà stipulato con l'operatore economico, nonché delle finalità della presente analisi".

La S.A ha inteso, cioè, adottare, nel caso che ci occupa, un modello di analisi dell'offerta presentata dalla aggiudicataria, nella quale la stima dei ricavi venisse effettuata considerando l'obbligo dell'aggiudicataria di accettare ordinativi di fornitura fino all'importo massimo di euro 4.000.000 previsto in Convenzione.

Aggiungasi che, com'è noto, l'Accordo Quadro determina il sorgere, in capo all'aggiudicataria, dell'obbligo di eseguire il servizio fino al raggiungimento della misura massima del valore stimato, sulla base delle richieste da parte delle amministrazioni aderenti.

Nel caso che ci occupa, quindi, la Stazione appaltante ha richiesto all'operatore economico di fornire un conto economico della commessa, nell'ipotesi appunto di massimo utilizzo della Convenzione, pari a € 4.000.000,00 di ricavi.

S'è trattato, pertanto, di un approccio metodologico che non appare incoerente con la natura dell'Accordo Quadro né con i principi vigenti in materia di verifica della anomalia delle offerte, ma, anzi, coerente con

l'esigenza di verificare che l'offerta fosse tale, da consentire all'aggiudicatario di eseguire tutte le prestazioni oggetto dell'Accordo Quadro, senza andate in perdita. "Ne discende che, ai fini del giudizio sulla sostenibilità dell'offerta economica (che resta unitaria) occorrerà verificare se la stessa sia congegnata in modo da consentire all'aggiudicatario di eseguire tutte le prestazioni oggetto dell'accordo quadro senza andare, complessivamente, in perdita, mentre l'ipotesi che ne siano poi ordinati solo alcuni (o anche nessuno, attesa la mancanza di un obbligo della stazione appaltante di affidare una percentuale minima delle prestazioni oggetto

dell'accordo) rientra nella "fisiologia" di questo tipo contrattuale e, quindi, nell'ordinario "rischio d'impresa" che l'aggiudicatario decide di assumere stipulando l'accordo quadro" (Cons. Stato, III, 16 ottobre 2022, n. 9117)

Il primo motivo di ricorso va, in conclusione, respinto, anche con riferimento a quanto dedotto dalla ricorrente circa l'indebita proliferazione di richieste di giustificativi, che le sarebbero state inviate dal RUP.

Sul punto, si rileva il RUP dava inizio al sub-procedimento di verifica della anomalia dell'offerta con nota n. 43552 del 29.03.2022, cui seguivano le ulteriori richieste di chiarimenti di cui alla nota n. 55243 del 28.04.2022 e alla nota n. 77955 del 15.06.2022.

Tale modo di procedere sfugge alle censure di elusione dei principi generali in tema di verifica d'anomalia delle offerte, mosse dalla ricorrente, in quanto l'art. 97, comma 5, d.lgs. n. 50 del 2016 consente alla stazione appaltante di far luogo a ulteriori approfondimenti istruttori successivi alla presentazione delle 'spiegazioni', (Cons. Stato, III, 11 maggio 2021, n. 3709 e 3710) laddove, appunto, la stazione appaltante non sia in condizione di risolvere tutti i dubbi, sorti in ordine all'attendibilità dell'offerta, soggetta a verifica di anomalia.

La possibilità di avanzare altre richieste istruttorie deve, quindi, ritenersi pienamente legittima nonché rispondente al perseguimento dell'interesse pubblico, volto all'individuazione del miglior offerente (Cons. Stato, n. 690 del 2019, cit.; cfr. anche Id., III, 11 ottobre 2021, n. 6818). L'esperimento di

ulteriori fasi del contraddittorio procedimentale appare, in sostanza, quanto mai opportuno, ed anzi, necessitato, ogni qual volta la S.A. si trovi di fronte a giustificativi non sufficienti ad escludere l'anomalia e non sia, quindi, sia in grado di pervenire ad un'immediata conclusione in termini d'incongruità dell'offerta.

Il rispetto del principio del contraddittorio resta, in conclusione, un criterio guida nel procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, cui la Stazione appaltante deve conferire il carattere dell'effettività (v. Consiglio di Stato sez. V, 25/03/2019, n. 1969; Consiglio di Stato sez. V, 23/01/2018, n. 430) e ciò ben può avvenire mediante la previsione di momenti di confronto che si rendano, in concreto, necessari a prescindere dalla loro espressa previsione in sede normativa.

Per tali ragioni, Il Collegio è dell'avviso che il giudizio di anomalia dell'offerta sia stato, nella specie, correttamente condotto, avendo il RUP attivato diversi momenti di confronto procedimentale non certo per procedere ad una censurabile "caccia all'errore" ma, piuttosto, per consentire all'operatore economico di chiarire i dati offerti in un evidente spirito di massima diligenza e collaborazione.

Nel suo ampio contenuto motivazionale, poi, il giudizio finale di anomalia, reso dal RUP, risulta pienamente coerente con l'art. 97 sopra citato e con le sue finalità, avendo esso compiutamente motivato l'esclusione dell'operatore economico con una complessiva valutazione di inaffidabilità della offerta, alla luce dei dati contabili ed economici dei servizi in essa più rilevanti.

Venendo, infatti, all'esame più dettagliato di quanto evidenziato nel provvedimento di esclusione gravato, si osserva che la S.A. ha motivato il giudizio di anomalia con riferimento, da un lato, alla non dimostrata sostenibilità economica dell'offerta e, dall'altro, con riferimento all'incongruità di molteplici voci di costo tra cui, in particolare, il costo della manodopera.

Rileva, più nel dettaglio, la S.A. che l'operatore economico aveva sottostimato alcuni costi e non comprovato le migliori offerte e dichiarato un utile di esercizio talmente esiguo, da non consentire di bilanciare gli effetti delle sottostime medesime; aveva, poi, continuamente variato i dati di base del calcolo forniti, così azzerando totalmente il costo per i servizi ispettivi/ronde, incrementando il costo per vigilanza fissa e guardiana; risultava, infine, modificato il numero delle ore effettivamente lavorate, senza documentazione a comprova ed omesso e/o sottostimato il costo della manodopera di altri servizi.

E, infatti, nella prima giustificazione (nota n. 50076/2022), l'operatore economico forniva giustificazioni ritenute dalla S.A. non coerenti con le richieste formulate dal RUP, con particolare riferimento al valore della produzione, non corrispondente al valore della Convenzione, con correlata stima dei costi della produzione e della manodopera.

Con la successiva nota di chiarimento (nota n. 58400/2022) l'operatore economico adeguava il valore della produzione al valore della Convenzione (4.000.000); operava una serie di rettifiche sugli elementi di calcolo del costo della manodopera (costo orario, % di incidenza del costo del lavoro del singolo servizio, totale eliminazione di voci già stimate e riallocazione di altre) che nel suo totale, comunque, restava invariato, in termini d'incidenza percentuale sul valore della produzione (corrispondendo a quanto dichiarato in offerta economica); incorreva in errori di calcolo nei totali parziali e complessivi, elaborando una serie di voci di costo su 30 mesi e non 36 di esecuzione dei servizi e non fornendo elementi di chiarimento e comprova di altre voci di costi.

Alla luce dei dati forniti, quindi, la Stazione Appaltante richiedeva ulteriori chiarimenti (77955/2022).

Con la terza nota (nota n. 80882/2022) l'operatore economico operava ulteriori rettifiche negli elementi di costo della manodopera e non forniva elementi di dettaglio per la stima degli altri costi di produzione ed indiretti.

Per tali ragioni, la S.A motivava il provvedimento di esclusione con riferimento, innanzi tutto, alla sostenibilità economica dell'offerta, ovvero rilevando che:

“dall'esame della giustificata e successivi chiarimenti forniti, è stata dimostrata la scarsa affidabilità dei dati forniti in ragione della continua loro variabilità e contraddittorietà nelle diverse versioni evidenziate;

sono state inoltre rilevate molteplici sottostime dei costi certamente effettuate e rilevanti carenze informative sugli elementi caratterizzanti le migliori offerte non adeguatamente comprovate;

l'operatore economico con l'ultima delle diverse e contraddittorie stime formulate, dichiara un utile di esercizio al netto delle imposte di euro 8.524,00 (pari allo 0,21% del valore della produzione) importo talmente esiguo da non consentire di bilanciare gli effetti delle sottostime; elementi tutti che, nella loro complessità, comportano che l'offerta formulata non è stata adeguatamente comprovata e giustificata sotto l'aspetto della sua sostenibilità economica”.

Con riferimento, invece, alla congruità del costo della manodopera, la S.A rilevava che:

“dall'esame della giustificata e successivi chiarimenti forniti, è stato dimostrato che l'operatore economico ha in ogni giustificata articolato le proprie stime per giustificare l'incidenza percentuale del costo del lavoro indicato in offerta economica, variando i dati di base del calcolo forniti; tra la giustificata ed i successivi chiarimenti ha: o totalmente azzerato il costo della manodopera per i servizi ispettivi/ronde, in totale contrasto con i contenuti prestazionali del servizio;

o incrementato l'incidenza del costo della manodopera per vigilanza fissa e guardiania rispetto

al relativo ricavo atteso di oltre 5 punti percentuali senza fornire alcuna motivazione né comprova; o rispetto alle tabelle ministeriali di riferimento ha effettuato più modifiche successive del numero delle ore effettivamente lavorate, senza fornire documentazione a comprova;

o omissis/sottostimato i costi diretti di manodopera di altri servizi. elementi tutti che sia singolarmente che complessivamente considerati comportano che non è stata adeguatamente comprovata e giustificata la congruità del costo della manodopera” (cfr. determina impugnata).

Il tutto veniva preceduto dalla analitica e compiuta analisi dell’offerta e dei giustificativi presentati dall’operatore economico.

Quanto rilevato dà conto, quindi, della infondatezza del gravame con riferimento, prima di tutto, al dedotto deficit motivazionale del provvedimento impugnato, ovvero in relazione alla mancata specificazione dei costi che sarebbero stati sottostimati dalla ricorrente, in quanto la specifica indicazione di tali costi va rivenuta nella lettura complessiva del provvedimento di esclusione ove, appunto, la S.A. si sofferma sull’analisi del costo della manodopera (con particolare riferimento ai servizi Ispettivi/Ronda, al servizio di Teleallarme e Televigilanza e del personale tecnico), di altri costi e costi generali (costo del personale amministrativo, costo delle migliorie, imposte e tasse).

Ed infatti, la S.A. evidenziava diffusamente che l’operatore economico non aveva semplicemente riproporzionato il valore di commessa al massimale di euro 4.000.000 ma aveva incrementato l’incidenza sul fatturato del costo del Piantonamento fisso e della Guardiania azzerando, invece, il costo del servizio Ronda, nonché espungendo il costo del Personale tecnico ed eliminato il Fondo incrementi contrattuali in precedenza previsto.

Quanto, poi, alle ulteriori censure, con le quali la ricorrente entra nel merito delle valutazioni operate dal RUP, il Collegio è dell’avviso, nei limiti del sindacato che a questo Giudice è concesso, che le valutazioni svolte dal RUP risultino pienamente condivisibili e non superabili.

Pur a fronte dell’invarianza dell’incidenza del costo complessivo della manodopera sul totale del corrispettivo del servizio, infatti, la S.A. ha correttamente rilevato una serie di molteplici modifiche delle singole voci di costo componenti l’offerta che, intervenute nelle varie note di chiarimenti

presentate dall'operatore economico, ne avevano radicalmente modificato la struttura. E, invero, mentre in sede di giustificazione dei prezzi, con la giustificazione 50076/2022, l'operatore, per dimostrare l'incidenza del 94,976% offerta, aveva allocato nella manodopera anche il costo del personale tecnico (euro 55.010) ed un generico fondo eventuali incrementi contrattuali (euro 45.000), in sede di rideterminazione del corrispettivo, con il chiarimento 58400/2022, aveva, invece, radicalmente modificato la stima analitica del costo del lavoro, come in precedenza effettuata, appunto incrementando l'incidenza sul fatturato del costo del Piantonamento fisso e della Guardiania, azzerato il costo del servizio di Ronda (di cui si dirà nel seguito), espunto dal computo il costo del Personale tecnico ed eliminato il Fondo incrementi contrattuali in precedenza previsto.

Proprio con riferimento al costo delle Ronde, poi, la ricorrente aveva "totalmente azzerato il costo della manodopera, in totale contrasto con i contenuti prestazionali del servizio", indicando nelle giustificazioni un costo unitario di appena € 0,40.

Più nel dettaglio, nella giustificazione n. 50076/2022, l'operatore economico aveva stimato il corrispettivo del servizio Ispettivo/Ronde in euro 36.198,36 ed il relativo costo della manodopera diretta in euro 19.123,00 per incidenza manodopera/corrispettivo del 52,83%. Nella comunicazione di chiarimenti RU n. 58400/2022, aveva, invece, stimato in 180.700 minuti di prestazioni al prezzo unitario di euro 0,40, per un corrispettivo di euro 72.282,00 (pari allo 0,64%). Nei successivi chiarimenti RU n. 80882/2022, infine, con riferimento al costo della manodopera per i servizi "Ispettivo/Ronda", l'operatore per giustificare il costo meramente simbolico della manodopera, sosteneva di avervi stimato solo i costi dei servizi di emergenza.

Orbene, il Collegio è dell'avviso che le valutazioni svolte dal RUP siano, sul punto, pienamente condivisibili: l'operatore economico ha, infatti, irragionevolmente omesso la stima di qualsivoglia costo per il personale addetto al servizio Ispettivo/Ronde ove svolto in via ordinaria, limitandosi

immotivatamente ad indicare i costi per servizio svolto nelle sole situazioni di emergenza.

Sul punto, Europolice, con riscontro del 22.06.22, aveva giustificato l'azzeramento dei costi della manodopera ritenendo che tali servizi potessero essere svolti nell'ambito degli appalti già in corso di esecuzione nel medesimo territorio.

E tuttavia, a fronte di 180.700 minuti di servizio al prezzo previsto, non potrebbe comunque ragionevolmente sostenersi, come fa la ricorrente, che lo stesso personale possa essere impiegato "contemporaneamente" in molteplici commesse, tanto da non generare alcun costo diretto di commessa, stimandone quindi l'impegno in zero ore, e ciò in quanto la natura stessa della prestazione non può che presupporre necessariamente la presenza fisica sul sito della risorsa umana impiegata per il predetto tempo, così ingenerando un costo diretto di manodopera di cui non si può non tenere conto.

Ma anche con riferimento al servizio di sola emergenza, si osserva che con le sole n. 6 ronde, presenti su tutto il territorio interessato dalla Convenzione, corrispondente a tutto il territorio della Regione Campania, dovrebbero essere garantite ben 450.000 ore annue di servizio, per circa 9.528 ore all'anno per ciascuna ronda.

Anche in questo caso, il numero delle unità impiegate ed il relativo costo appare evidentemente sottostimato.

Correttamente, poi, il RUP ha rimarcato l'insufficienza delle sole 6 Pattuglie indicate da Europolice come "dedicate ai Servizi di Ronda sul territorio indicato dalla Convenzione" per poter garantire il servizio senza aggravii di costi della manodopera, sul presupposto indimostrato e indimostrabile di svolgere capillarmente sull'intero territorio regionale identici Servizi di Ronda. Si osserva, ancora, un ingiustificato incremento dei costi di manodopera dei servizi di vigilanza fissa e dei servizi di portierato. Le voci personale tecnico e fondo incrementi contrattuali vengono, invece, espunte.

Il costo relativo al Responsabile della Convenzione, infine, nell'offerta tecnica viene specificamente riferito alla figura del Responsabile del Servizio, individuato nella persona dell'Amministratore Unico della società; nei giustificativi di cui alla nota n. 80882/2022, invece, si passa alla stima di euro 55.010,00 quale costo di un impiegato di III livello di cui lo stesso Responsabile genericamente "... si avvarrà..." quale collaboratore aggiuntivo del Responsabile del servizio.

Sul tema, da ultimo, è anche necessario ricordare che, per consolidata giurisprudenza:

- anche se è vero che il giudizio sull'anomalia postula un apprezzamento globale e sintetico sull'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e che, nel contraddittorio procedimentale afferente al relativo segmento procedurale, sono consentite compensazioni tra sottostime e sovrastime di talune voci dell'offerta economica, ferma restando la sua strutturale immutabilità, è altrettanto vero, tuttavia, che l'applicazione di tali principi incontra il duplice limite, in generale, del divieto di una radicale modificazione della composizione dell'offerta (da intendersi preclusa), che ne alteri l'equilibrio economico (allocando diversamente rilevanti voci di costo nella sola fase delle giustificazioni), e, in particolare, di una revisione della voce degli oneri di sicurezza aziendale, che, quale elemento costitutivo dell'offerta, esige una separata identificabilità ed una rigida inalterabilità, a presidio degli interessi pubblici sottesi alla relativa disciplina legislativa. Diversamente opinando, infatti, si perverrebbe all'inaccettabile conseguenza di consentire un'indiscriminata ed arbitraria modifica postuma della composizione dell'offerta economica (nella fase del controllo dell'anomalia), con il solo limite del rispetto del saldo complessivo, il che si porrebbe in contrasto con le esigenze conoscitive, da parte della stazione appaltante, della sua struttura di costi, e, segnatamente, degli interessi sottesi alla specifica individuazione degli oneri di sicurezza aziendale (la cui necessaria integrità viene espressamente sancita dall'art. 87, comma 4, D. Lgs. n. 50 del 2016 cit.), che resterebbero in

- tal modo irrimediabilmente vanificati”) (T.a.r. Napoli, Sez. IV, 24 gennaio 2023, n. 867);
- il procedimento di verifica dell’anomalia di cui all’art. 97 del d.lgs. n. 50 del 2016 non ha 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, III, 29 gennaio 2019, n.726; V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978);
 - il procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta è finalizzato all’accertamento dell’attendibilità e della serietà della stessa e dell’effettiva possibilità dell’impresa di eseguire correttamente l’appalto alle condizioni proposte; la relativa valutazione della stazione appaltante ha natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell’operato renda palese l’inattendibilità complessiva dell’offerta (ex multis, Cons. Stato, V, 17 maggio 2018 n. 2953; 24 agosto 2018 n. 5047; III, 18 settembre 2018 n. 5444; 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” (C. Stato, V, n. 230 del 2018, cit.);
 - il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della pubblica amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza e adeguatezza dell’istruttoria, senza poter 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 (ex multis, Cons. Stato, V, 22 dicembre 2014, n. 6231; 18 febbraio 2013, n. 974; 19 novembre 2012, n. 5846; 23 luglio 2012, n. 4206; 11 maggio 2012, n. 2732).

Alla stregua di quanto rilevato, non si ravvisano, nel caso che ci occupa, macroscopici errori di fatto, illogicità o irragionevolezza manifeste nell'operato del RUP, tali da invalidarne il giudizio finale; il ricorso principale va, quindi, respinto ed il provvedimento di esclusione confermato.

Le spese di lite seguono la soccombenza, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente alla refusione delle spese di lite, in favore della Città Metropolitana di Napoli e della Cosmopol spa, nella misura di euro 2000,00 ciascuna, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Rita Luce, Consigliere, Estensore

Valeria Nicoletta Flammini, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Rita Luce

IL PRESIDENTE

Paolo Severini

IL SEGRETARIO

