

Pubblicato il 03/02/2021

N. 01390/2021 REG.PROV.COLL.
N. 10033/2020 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 Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10033 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Sicuritalia Group Service S.C.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Banca D'Italia, in persona del Governatore, legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Ruggero Ippolito, Paola Battistini, Francescopaolo Chirico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Cosmopol S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluigi Pellegrino, Arturo Testa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

(con il ricorso introduttivo):

del provvedimento del 22 ottobre 2020, con il quale Banca d'Italia ha disposto l'aggiudicazione in favore di Cosmopol SpA del lotto n. 1 della procedura indetta dalla stessa Banca per l'affidamento dei “*servizi di vigilanza fissa, reception e telesorveglianza degli edifici dell'Amministrazione centrale della Banca d'Italia in Roma e Frascati, della CONSOB siti in Roma e Milano, dell'IVASS e dell'AGCM siti in Roma*”

(con i motivi aggiunti presentati da SICURITALIA GROUP SERVICE S.C.P.A. il 10\12\2020): del provvedimento del 22 ottobre 2020, con il quale Banca d'Italia ha disposto l'aggiudicazione in favore di Cosmopol SpA del lotto n. 1 della procedura indetta dalla stessa Banca per l'affidamento dei “*servizi di vigilanza fissa, reception e telesorveglianza degli edifici dell'Amministrazione centrale della Banca d'Italia in Roma e Frascati, della CONSOB siti in Roma e Milano, dell'IVASS e dell'AGCM siti in Roma*”

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Banca D'Italia e della COSMOPOL S.p.A.;

Visti tutti gli atti e documenti di causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2021, celebratasi in modalità di videoconferenza tramite collegamento da remoto, il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente espone di aver preso parte alla gara indetta da Banca d'Italia per l'affidamento dei “*Servizi di vigilanza fissa, reception e telesorveglianza degli edifici dell'Amministrazione centrale della Banca d'Italia in Roma e Frascati, della CONSOB siti in Roma e Milano, dell'IVASS e dell'AGCM siti in Roma*” (Bando pubblicato in GUUE il 22 ottobre 2019), gestita tramite piattaforma telematica di “e-

procurement”, suddivisa in lotti, tra i quali la ricorrente concorreva per il nr. 1.

Quest’ultimo aveva come oggetto i soli *“servizi di reception presso i seguenti stabili della Banca d’Italia: Largo Guido Carli n. 1 – Frascati - RM (Centro “D. Menichella”); complesso edilizio di Largo Bastia n. 35 – Roma; complesso edilizio di Palazzo Koch (portineria di via dei Serpenti n. 51 - Roma); Via Tuscolana n. 417 – Roma (Centro “G. Carli”)*”, per un ammontare a base d’asta di € 891.540,00 all’anno, una durata di cinque anni (rinnovabile per altri 12 mesi) e con aggiudicazione all’offerta economicamente più vantaggiosa.

Si prevedeva un punteggio tecnico di max 80 punti su 100, (all. 4 del disciplinare) ripartiti in tre macro voci (A Struttura organizzativa ed operativa per punti max 27; B esecuzione dei servizi per punti max 36, e C dotazioni tecniche e certificazioni per punti max 17), a loro volta suddivise in sottocriteri (e relativi punteggi massimi).

Quanto invece all’offerta economica, il disciplinare di gara segnalava che *“il concorrente, ai sensi di quanto disposto dall’art. 95, comma 10, del Codice, dovrà indicare separatamente, nell’apposita sezione presente nella “Busta Economica”, l’importo dei suddetti costi della manodopera e degli oneri aziendali concernenti l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”*; e ciò non senza precisare che *“tali importi andranno indicati in euro e rapportati ai canoni annui complessivamente offerti riferiti ai servizi previsti nel lotto, considerando l’ammontare dei costi effettivamente da sostenere per l’esecuzione delle prestazioni nascenti dal contratto in corso di affidamento”*.

Prendevano parte alla gara altri sei diversi operatori economici tra i quali il gestore uscente del servizio SICURITALIA GROUP SERVICE, SGS e la COSMOPOL.

Quest’ultima si rendeva aggiudicataria (determina del 22 ottobre 2020), previo espletamento di una verifica di congruità dell’offerta.

Tuttavia, la ricorrente sostiene che, sulla base di quanto emerge dalla lettura del verbale di gara del 26 maggio 2020, l’offerta dell’odierna controinteressata

avrebbe dovuto essere immediatamente esclusa, atteso che la somma tra i costi della manodopera indicati dalla stessa COSMOPOL su base annua (€ 676.381,68) l'ammontare degli oneri interni della sicurezza sullo stesso arco temporale (€ 5.349,24) supera, per ammontare (€ 681.730,92 = € 676.381,68 + € 5.349,24), l'offerta di gara (pari ad € 679.612,027) che dunque sarebbe necessariamente in perdita.

Con il ricorso viene pertanto lamentata la violazione dell'art. 96, comma 10, del dlgs n. 50/2016 e dell'art. 97, commi 5 e 6, del Dlgs 50/2016, violazione della *lex specialis* di gara, eccesso di potere per assenza di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, carenza di motivazione, illogicità.

Si sono costituite l'Amministrazione intimata e la controinteressata, che resistono al ricorso di cui chiedono il rigetto.

Con motivi aggiunti, notificati e depositati il 10.12.2020, proposti a seguito della lettura dei giustificativi di COSMOPOL e delle relazioni predisposta dalla Banca d'Italia, nel frattempo acquisite, vengono articolate nuove censure.

Più precisamente, dai documenti acquisiti sarebbe emerso che i costi della manodopera indicati da COSMOPOL nella sua offerta economica sarebbero stati errati per "eccesso" e che per ottenere il dato corretto sarebbe stato necessario sottrarre dalla cifra di € 676.381,68 all'anno risultante dall'offerta dell'odierna controinteressata (per un totale di € 3.381.908,40 nel quinquennio): - sia gli oneri della sicurezza interni (€ 27.000,00 su cinque anni); - sia le spese generali (€ 36.000,00); - sia, infine, i costi stimati per l'attività di formazione promessa a Banca d'Italia (€ 54.000,00).

Ne deriverebbe un reale costo della manodopera non già pari a quello indicato nell'offerta economica (676.381,68 all'anno), ma alla minor cifra di € 652.981,68 (= € 3.381.908,40 - € 27.000,00 - € 36.000,00 - € 54.000,00 / 5 anni).

Ciò integrerebbe una variazione che non solo è significativa in sé (il “delta” negativo è pari, in totale, ad € 117.000,00) ma che soprattutto confermerebbe l'intervenuta violazione delle previsioni recate dall'articolo 97, comma 10, del D.lgs. 50/2016, stante il noto principio della immodificabilità (specie durante la verifica di congruità dell'offerta) dei costi della manodopera indicati nell'offerta economica.

Non potrebbe opporsi che la variazione dei costi della manodopera sarebbe conseguenza (in parte) dalla indebita sovrapposizione tra costi della manodopera ed oneri della sicurezza aziendali: tale circostanza costituirebbe *ex se* una violazione dell'articolo 95, comma 10, del Codice, atteso che la *ratio* di tale norma è proprio quella di separare tali componenti dell'offerta economica in modo che ciascuna di esse possa essere singolarmente vagliata dalla stazione appaltante anche a prescindere dall'attivazione di una verifica di congruità.

COSMOPOL avrebbe anche considerato quale “voce” della manodopera le spese generali dell'intera commessa (inserendovi il costo della cauzione, la registrazione del contratto e così via) ed un elemento di costo (quello delle attività formative) destinato a “coprire” una specifica sezione della sua offerta tecnica di gara (il criterio di valutazione della “formazione specialistica dei receptionist” al quale erano abbinati 9 punti), con il risultato pratico di falsare il valore del costo medio orario “ponderato” nell'offerta, corrispondente non già ad € 11,38 (come dichiarato *ex adverso*), ma al ben più ridotto importo di € 10,98 (= € 652.981,68 / il monte ore annuo di 58.436), costo che - avuto riguardo al livello di inquadramento D (quello offerto da COSMOPOL per 27 receptionist su 36) – si discosterebbe significativamente dal dato riportato nelle tabelle ministeriali (€ 12,09).

Sarebbe stato omesso di considerare anche l'abbattimento del numero di ore annue per assenza per malattia ed infortuni (96 contro il valore tabellare di 128) e assemblee e permessi sindacali (8 ore contro il dato tabellare di 24), insufficientemente giustificato da COSMOPOL con riferimento al dato delle

ore annue meramente lavorate; dato storico tanto più inutilizzabile in quanto la COSMOPOL è tenuta a riassorbire parte del personale alle dipendenze del gestore uscente (18 custodi su 36).

Nei suoi secondi giustificativi, COSMOPOL – su esplicito invito della stazione appaltante – avrebbe incrementato (rispetto alla prima “tornata” di giustificazioni) il numero dei custodi inquadrati al livello D del CCNL di settore; e ciò per rispettare la prescrizione di gara che imponeva che almeno il 70% dei custodi da adibire alla commessa avesse un livello di inquadramento non inferiore a “D”. Senonché, per poter effettuare tale “variazione” senza compromettere ulteriormente l’offerta di gara, la stessa COSMOPOL prevedeva, per il primo anno di durata del contratto, l’inquadramento di 9 custodi al livello F del CCNL di settore (assumendoli come apprendisti), con accesso al regime degli sgravi contributivi INPS ed INAIL e corrispondente abbattimento, per tal via, del costo del lavoro.

Obietta la ricorrente che il CCNL di settore (Vigilanza Privata – Servizi Fiduciari) non regola l’istituto dell’apprendistato ed - in ogni caso - anche a voler applicare al caso di specie per estensione quanto previsto dal CCNL della Vigilanza Privata (ossia quello che opera per le guardie giurate e per i servizi di vigilanza armata) mancano comunque in detta contrattazione la definizione degli oneri formativi prescritti dal D.lgs. 81/2015 sull’apprendistato professionalizzante. Da tale incongruenza deriva un minor costo di euro 25.128,00 per anno (pari alla contribuzione INAIL ed alla riduzione di quella INPS, secondo i calcoli meglio articolati in atti) con omessa considerazione, di converso, della formazione dell’apprendistato (quantificata in una forbice compresa tra un minimo di euro 2.124,80 ed un massimo di euro 9.374,40 per ciascun apprendista), oltre altri oneri ed extra costi conseguenziali (pure meglio dettagliati in atti).

Essendo l’utile di commessa dichiarato pari ad appena € 10.208,14 sull’intero quinquennio del contratto (con un’incidenza percentuale dello 0,3%), l’incongruità dell’offerta sarebbe evidente.

Costituitasi, resiste al ricorso Banca d'Italia, la quale replica che, come emergerebbe dai giustificativi prodotti da COSMOPOL nell'ambito della verifica di congruità e come rilevato dalla stazione appaltante in sede di tale verifica, il costo della manodopera indicato dall'aggiudicatario nell'offerta economica includerebbe sia gli oneri di sicurezza aziendali, sia altre voci di costo connesse con la manodopera, come gli oneri per la formazione.

Risulterebbe pertanto errata in radice la tesi della ricorrente volta a dimostrare la presunta diseconomicità dell'offerta di COSMOPOL, sommando i valori rispettivamente indicati quali "costi della manodopera" e "oneri per la sicurezza da rischi specifici o aziendali", per poi confrontarli con il ricavo atteso dalla commessa.

In particolare, già nei primi giustificativi (doc. 8 cit., par. 15 a pag. 17) l'impresa evidenziava di aver calcolato il totale dei costi della manodopera per i cinque anni di durata del contratto (€ 3.381.908,40, pari al totale annuo di € 676.381,68 – indicato nell'offerta economica sub doc. 24 cit. – moltiplicato per 5) come prodotto tra il "costo medio orario di commessa" e il "monte ore annuo del quinquennio". Il costo medio orario di commessa, a sua volta, veniva calcolato quale media dei costi medi orari, crescenti anno per anno, stimati per i cinque anni di durata del contratto (v. tabella riepilogativa sub doc. 8 cit., par. 11 a pag. 15); ciascuno di tali costi medi orari annui, a sua volta, veniva illustrato mediante precisi calcoli contenuti nelle tabelle da 6) a 10), rispettivamente relative ai diversi anni della commessa dal primo al quinto (doc. 8 cit., pagg. 10-14). Orbene, ciascuna di tali tabelle annuali, oltre agli "elementi retributivi annui", agli "oneri aggiuntivi" e agli "oneri previdenziali e assistenziali", include le quote, imputabili all'anno di riferimento, degli "oneri per la formazione", dei "costi generali" e degli "oneri della sicurezza" (cfr. i righe 25°, 26° e 27° delle tabelle annuali richiamate). Le modalità di calcolo di tali ultime voci sono puntualmente indicate nei paragrafi 12 ("Oneri per la formazione del personale dipendente"), 13 ("Costi generali dell'appalto") e 14 ("Oneri della Sicurezza") dei giustificativi in esame (doc. 8

cit., pag. 15-17). La medesima metodologia di calcolo è stata adottata da COSMOPOL nei secondi e ultimi giustificativi, resi in risposta alla richiesta di chiarimenti della stazione appaltante (doc. 11 cit.: si vedano, in particolare, le tabelle di calcolo dei costi medi orari annuali alle pagg. da 2 a 6).

Banca d'Italia, inoltre, si sofferma sui presupposti del giudizio di anomalia, che illustra puntualmente, sostenendone la piena legittimità.

Eccezioni difensive analoghe sono svolte dalla controinteressata COSMOPOL la quale, in punto di fatto, precisa che l'importo a base d'asta del servizio per un periodo di 5 anni, rinnovabile per altre 12 mesi, era di un prezzo totale di € 5.885.170,00 (4.989.172,35 € per il solo quinquennio), così suddiviso: - 891.540,00 € a titolo di canone annuo per i servizi di reception, per un monte ore complessivo stimato di 59.436 ore annue.

Inoltre, erano previsti - 4.457,67 € annui a fronte degli oneri per la sicurezza connessi con i rischi da interferenza, non soggetti a ribasso; - 509.184,00 € per eventuali prestazioni straordinarie (somme a disposizione, plafond) da riconoscere sulla base di un costo orario forfettario di 15,00 euro per l'intera durata del contratto, comprensiva della eventuale proroga.

Quanto al contenuto dell'offerta economica, l'art. 2.5 del disciplinare ha stabilito che: "La "Busta Economica" dovrà contenere, a pena di esclusione dalla gara, l'Offerta economica, compilata on-line sul Portale tenendo conto delle note ivi riportate... Negli schemi predisposti sul Portale sono indicati, per ciascun lotto, i corrispettivi annuali, al netto dell'IVA, posti a base d'asta: - per il lotto 1: 891.540,00 euro per i servizi di reception (...)", precisando altresì che: "Il concorrente, ai sensi dell'art. 95, comma 10, del Codice, dovrà indicare separatamente, nell'apposita sezione presente nella "Busta Economica", l'importo dei suddetti costi della manodopera e degli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Tali importi andranno indicati in euro e rapportati ai canoni annui complessivamente offerti riferiti ai servizi previsti

nel lotto, considerando l'ammontare dei costi effettivamente da sostenere per l'esecuzione delle prestazioni nascenti dal contratto in corso di affidamento".

Quanto all'offerta economica di COSMOPOL, nella stessa è indicato il canone annuo offerto di € 679.612,027 oltre IVA, specificandosi espressamente (cfr. Riferimento 3.2.1. Nota 1) che: "l'importo rinveniente dal ribasso offerto si intende comprensivo degli oneri per la sicurezza da rischi specifici o aziendali dell'attività di impresa e dei costi della manodopera connessi con l'esecuzione della commessa". Si è, poi, provveduto a indicare separatamente i costi della manodopera in misura di € 676.381,68 comprensivi degli oneri per la sicurezza da rischi specifici pari a € 5.349,24. Per l'effetto, l'utile di gara è risultato di € 2.041,62 anno, pari a complessivi € 10.204,14 per la durata dell'appalto.

Da ciò, deriverebbe l'infondatezza del ricorso posto che, sin dall'esame dell'offerta economica è agevole rilevare come il canone offerto di € 679.612,027 oltre IVA, è comprensivo dei costi della manodopera e degli oneri per la sicurezza, come risulterebbe espressamente nell'offerta (cfr. Riferimento 3.2.1. Nota 1): laddove si precisa "l'importo rinveniente dal ribasso offerto si intende comprensivo degli oneri per la sicurezza da rischi specifici o aziendali dell'attività di impresa e dei costi della manodopera connessi con l'esecuzione della commessa".

Le parti hanno scambiato memorie e repliche, precisando, in particolare, Banca d'Italia che la modifica di cui si discute sarebbe lieve, pienamente ammissibile; e che, in ogni caso, non potrebbe ravvisarsi la violazione dell'art. 95, comma 10 del Codice, violazione che è prospettabile soltanto qualora il predetto onere dichiarativo rimanga totalmente insoddisfatto, ossia quando sia del tutto omessa l'indicazione del costo della manodopera e degli oneri della sicurezza nell'ambito dell'offerta economica (da ultimo, Cons. Stat., Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 8). Allorché invece i relativi valori siano stati indicati in offerta - finanche in misura pari a zero - l'onere dichiarativo di cui all'art. 95, comma 10, del Codice deve ritenersi adempiuto e ogni questione relativa alla

congruità dei costi così quantificati resta attratta nell'ambito della verifica di congruità. Quanto al profilo approfondito nei motivi aggiunti, relativo alla pretesa sovrapposizione di vari elementi (costi generali, oneri della sicurezza, oneri di formazione), la tesi della ricorrente sarebbe erronea in fatto. In particolare: (i) il costo annuo riferibile al personale non ammonta a 652.981,68 euro bensì a 654.170,40 euro, ciò in seguito alla rettifica in aumento di 1.188,72 euro operata dalla società aggiudicataria con i secondi giustificativi (cfr. supra, parr. 1.1 e 1.3); (ii) il monte ore annuo non è di 58.436 ore bensì di 59.436 ore (cfr. doc. 3, par. 1.2, pag. 4); (iii) il costo medio orario ponderato (ossia calcolato sulla base della consistenza numerica del personale suddiviso per livello nel quinquennio), comprensivo delle quote riferibili agli oneri della sicurezza, alle spese generali e ai costi della formazione (cd. "componenti aggiuntive"), non ammonta a 11,38 euro bensì a 11,40 euro (cfr. doc. 12, pag. 3, in nota 12: $676.381,68 + 1.188,72 = 677.570,40$, da dividere per 59.436 ore); (iv) il costo medio orario ponderato, decurtato delle cd. "componenti aggiuntive", non ammonta a 10,98 euro bensì a 11,01 euro ($654.170,40$ diviso 59.436 ore). Comunque, la S.A. avrebbe proceduto a un analitico esame dei costi stimati dalla concorrente (cfr. docc. 9 e 12, citt.), prendendo in considerazione ciascuna delle voci di spesa connesse all'esecuzione dell'appalto, indipendentemente, come detto, dai criteri di imputazione adottati da COSMOPOL e, dunque, dall'incorporazione pro quota degli oneri della sicurezza nel calcolo del costo orario del lavoro, pervenendo, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, ad un giudizio positivo sulla sostenibilità complessiva dell'offerta, sui presupposti della quale ulteriormente si sofferma.

Le parti hanno scambiato memorie e chiesto la discussione della causa in collegamento da remoto.

Nella pubblica udienza del 12 gennaio 2020, i procuratori delle parti hanno ulteriormente approfondito le rispettive argomentazioni, quindi la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, le parti controvertono in ordine alla legittimità dell'aggiudicazione del servizio in appalto affidato dalla Banca d'Italia alla controinteressata COSMOPOL che, secondo la ricorrente, sarebbe illegittimo per modalità di formulazione dell'offerta e perché quest'ultima sarebbe anomala.

Secondo parte ricorrente, l'offerta della controinteressata doveva essere esclusa o comunque doveva essere ritenuta incongrua, in quanto le voci in cui si scompone il ribasso, relative ai costi della manodopera e gli oneri di sicurezza, sommate tra loro, risultano superiori al prezzo offerto all'esito del ribasso; in ogni caso, perché, in sede di giustificazione dell'anomalia, sarebbe stato alterato l'importo originario delle relative macrovoci.

Oppongono le resistenti che i costi della manodopera indicati in misura di € 676.381,68 sono già comprensivi degli oneri per la sicurezza da rischi specifici pari a € 5.349,24; e che, in sede di verifica dell'anomalia, non sono state alterate le componenti dell'offerta, posto che i primi assorbono ed includono tutti i costi specifici (inclusa formazione, assenze a vario titolo, e così via, secondo una metodologia che la S.A. avrebbe riscontrato analiticamente) e che l'utile risultante (10.208,14 - 12.249,77 euro se si tiene conto anche della proroga), sia pure in misura minima, non è comunque inesistente ed è come tale sufficiente a sostenere la serietà dell'offerta.

Secondo l'impostazione difensiva delle resistenti, considerando l'importo di euro 5.349,24 (oneri per la sicurezza interni) compreso nella voce "costi della manodopera connessi con l'esecuzione della commessa" (euro 676.381,68) residuerebbe rispetto al prezzo offerto (euro 679.612,07) un margine positivo di euro 3.230,347 (per anno) che, al netto delle spese generali, porterebbe ad un utile di circa 2.000 euro (per anno).

Come meglio precisato in memoria, parte ricorrente contesta che nella voce relativa ai costi della manodopera possa essere inclusa una serie di voci ulteriori, come le spese generali, le spese di formazione del personale e gli

oneri di sicurezza interni (voci rilevanti per circa 117.000 euro), perchè ne risulterebbe violato l'obbligo di dichiarare i "costi della manodopera" che sono necessari per verificare il rispetto delle previsioni di contratti collettivi, e perchè tale prassi diverrebbe elusiva dell'obbligo di "clare loqui" sostanzialmente consentendo una indicazione diversa da quella effettiva.

Aderendo alle tesi difensive di Banca d'Italia e della COSMOPOL, le censure di parte ricorrente vanno respinte in quanto infondate.

D) Le modalità di redazione dell'offerta economica, in verità, legittimavano il dubbio circa il rapporto tra le due voci indicate a specificazione del ribasso, ovvero se l'indicazione dell'ammontare di euro 5.349,24 quali "oneri per la sicurezza interni" fosse da cumularsi con la indicazione dei costi di manodopera (per euro 676.381,68), così da superare nel complesso l'offerta derivante dal ribasso (euro 679.612,07). Tale dubbio, peraltro indotto dallo stesso schema di compilazione e redazione dell'offerta che era stato predisposto dalla Stazione Appaltante (il quale prevedeva un campo da compilare per le due voci da specificare, distinto da quello contenente l'offerta ed il ribasso percentuale, senza ulteriori chiarimenti), non era tale da comportare l'esclusione dell'offerta, proprio perché non era affatto implausibile che la indicazione dei costi di sicurezza interna potesse essere, a sua volta, la indicazione di una frazione dei costi di manodopera, inclusa nel maggiore ammontare di questi ultimi.

In presenza di una oggettiva incertezza circa (non già la indicazione del ribasso, ma) la specifica dei costi di manodopera e sicurezza, era obbligo per la S.A. verificare tale circostanza, com'è effettivamente accaduto per il tramite (ed in occasione) della verifica di anomalia.

A tal fine va dunque affermato che, a norma dell'art. 95, comma 10, del codice appalti, l'operatore che concorre ad una gara è tenuto ad indicare separatamente i costi della manodopera ed i costi di sicurezza, ma, in assenza di una specifica indicazione del bando, la modalità di tale indicazione è libera, ben potendosi indicare la seconda come una frazione interna alla prima; e ben

potendosi includere nei costi della manodopera anche voci non meramente retributive, ma attinenti alla più complessiva gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti (come formazione, sostituzione per assenze legittime e così via).

III) Ciò chiarito, la modalità prescelta dalla controinteressata di articolazione dei costi della propria offerta trasferisce l'oggetto (e l'interesse) del contenzioso all'esame della correttezza con la quale la S.A. ha valutato la anomalia dell'offerta; correttezza che va ritenuta, disattendendo le opposte censure di parte ricorrente, le quali sono improntate ad una critica atomistica e frammentata di singole criticità, per lo più infondate e comunque, nel loro complesso, inattendibili ai fini della dimostrazione di una effettiva non sostenibilità dell'offerta (o di una erroneità o illogicità dell'esame condotto dall'Amministrazione).

Si consideri quanto segue.

IV) L'esposizione che precede conduce, in primo luogo, a respingere la tesi secondo cui parte controinteressata avrebbe modificato la indicazione degli oneri in sede di gara. Come si è visto, la quantificazione degli oneri di sicurezza era compresa legittimamente nella più ampia categoria dei costi della manodopera: sin dalla prima serie di giustificazioni, l'impresa aveva calcolato il totale dei costi della manodopera per i cinque anni di contratto come prodotto tra il "costo medio orario di commessa" ed il "monte ore annuo del quinquennio", includendo nel primo i costi medi orari, includenti gli elementi retributivi annui, gli oneri aggiuntivi, gli oneri previdenziali ed assistenziali, gli oneri di formazione, i costi generali ed, infine, i veri e propri "oneri per la sicurezza", con modalità di calcolo puntualmente indicate nei paragrafi 12, 13 e 14 dei giustificativi, in ordine al contenuto dei quali non sono evincibili vizi contenutistici tali da far dubitare ragionevolmente della loro attendibilità.

Da respingere, dunque, anche la tesi di parte ricorrente – meramente formale – secondo cui i costi generali, imputati alla voce della manodopera, sarebbero una sostanziale alterazione di quest'ultima: invero, tale circostanza impone

una indagine da parte dell'Amministrazione, ma, una volta indicati mediante adeguata specificazione i diversi componenti della voce di costo complessiva, non si vede quale concreta ragione dovrebbe condurre a ritenere violata la disposizione di cui all'art. 95, comma 10 del dlgs. 50/2016 o ritenere errato il giudizio di anomalia.

Deve pertanto affermarsi che la violazione dell'obbligo di indicazione dei costi della manodopera e degli oneri aziendali nell'offerta economica, ex art. 95, comma 10, del codice appalti, avviene solo se l'onere dichiarativo è stato del tutto omesso, non quando le relative voci sono indicate mediante una specificazione della seconda dalla prima e quest'ultima includa anche altre voci di costo come le spese generali imputabili alla manodopera o per la formazione. Una volta assolto all'onere dichiarativo, la congruità dei costi indicati diviene questione da indagare senza automatismi, ovvero nelle opportune sedi di gara, in primo luogo, ove ne sussistano i presupposti, ai fini dell'anomalia.

V) Quanto all'analisi dei costi, la verifica di anomalia è esente dai vizi denunciati in quanto l'utile dichiarato, anche se esiguo (euro 12.249,77 per l'intera durata di contratto comprensiva dell'annualità di proroga) è stato ragionevolmente considerato "non di per sé trascurabile", atteso che già i costi imputati alla manodopera possiedono un margine precauzionale tale da lasciare, altrettanto ragionevolmente, presumere che la previsione dell'utile è esente da margini di incertezza (si consideri che nei giustificativi sono stati infatti dettagliati, tra gli altri, costi per la formazione del personale pari a 54.000,00 euro in cinque anni; spese generali per 36.000,00 euro in cinque anni; queste ultime inclusive di spese di pubblicazione del bando per euro 1.540,00 euro, costi per l'attivazione della garanzia provvisoria e definitiva, circa 14.500,00 euro, oltre ad un "fondo rischi" per più di 9.000,00 euro).

VI) Circa la tesi di parte ricorrente, che sostiene la non congruità dei costi della manodopera indicati dalla controinteressata avvalendosi dei propri quale metro di confronto, la autoreferenzialità della censura e la sua inammissibilità

sono evidenti, essendo sufficiente al Collegio richiamare, adesivamente, la giurisprudenza citata da Banca d'Italia, secondo cui la verifica di anomalia va condotta in relazione ai giustificativi in sé considerati, senza poter operare un giudizio comparativo tra le offerte (che, peraltro, è oggetto di altri metodi di gara con i quali si valutano elementi non economici dell'offerta, come, a titolo esemplificativo, il metodo del c.d. "confronto a coppie", non previsti nel caso di specie).

VII) In ogni caso:

a) in diverso avviso rispetto alla giurisprudenza richiamata dalla ricorrente, i dati storici sul pregresso assenteismo dei dipendenti della controinteressata (ai fini del calcolo delle ore lavorate) possono essere utilizzati anche laddove (come nel caso di specie) sia previsto un riassorbimento del personale uscente in applicazione di clausola sociale, perché tale dato dipende da fattori aziendali, ossia intrinseci all'organizzazione del lavoro che viene praticata nell'azienda assorbente;

b) quanto alla censura relativa all'asserito erroneo computo del numero dei custodi di livello D del CCNL di settore (che la COSMPOL prevede di assumere quali "apprendisti", figura che non sarebbe prevista per detto profilo e che, in ogni caso, richiederebbe oneri di formazione specifici ed ulteriori, con differenze di maggior costo, rispettivamente, per circa 25.000 euro/anno e per euro da 10.000 a 23.000 per anno circa), si osserva che la *lex specialis* di gara non preclude il ricorso all'apprendistato, ma prevede una sola quota di personale con esperienza minima (due anni), così contemplando espressamente l'impiego di personale neo assunto (art. 15 dello schema di contratto); e che l'apprendistato è oggetto di una normativa speciale di favore che lo rende applicabile anche a quei settori i cui contratti collettivi non lo disciplinano esplicitamente (come accade nel caso di specie, e tenuto conto delle finalità di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) della l. n. 92/2012); quanto ai relativi costi, risulta priva di fondamento la tesi di parte ricorrente secondo la quale il *tutor* dell'apprendista dovrebbe essere individuato tra personale

aggiuntivo (con costi supplementari) e non potrebbe quindi essere parte del personale già in servizio; analogamente priva di riscontro è la tesi che gli oneri formativi dovrebbero essere assolti con una spesa aggiuntiva alla già congrua previsione generale di formazione, posto che l'art. 44 del Dlgs n. 81/2015 prevede che detta attività sia, al contrario, integrata in quella generale, sia aziendale che pubblica (e quindi sia interna che esterna).

VIII) Conclusivamente, le doglianze dedotte nel ricorso e nei motivi aggiunti sono infondate e come tali vanno respinte.

La particolarità della fattispecie in ordine alla modalità di redazione dell'offerta, secondo quanto esposto nella presente motivazione, comporta giustificata ragione per disporre la piena compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e sui motivi aggiunti, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2021, tenutasi in modalità di collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del DL 28 ottobre 2020, n. 137 ed art. 4, comma 1, del Dl 30 aprile 2020, n. 28, conv. in l. 25 giugno 2020, n. 70, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE
Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO