

Pubblicato il 21/04/2022

N. 04843/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00632/2022 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 per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 632 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Cosmopol Security S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria del RTI con mandante Securline s.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Venerando Monello, Gianluigi Pellegrino e Paolo Carbone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via del Pozzetto, 122;

contro

Università degli Studi di Roma La Sapienza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Rangers S.r.l., in proprio e quale mandataria del costituendo RTI con Coopservice S. Coop. p. A., Battistolli Servizi Integrati S.r.l. e I.R.T.E.T. S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli

avvocati Domenico Greco, Riccardo Paparella e Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

previa sospensione cautelare, anche ex art. 56 c.p.a.,

- del provvedimento dispositivo n. 4625/2021 di cui al prot. n. 0109527 del 23 dicembre 2021, comunicato alla ricorrente a mezzo pec in data 27 dicembre 2021, con il quale La Sapienza Università di Roma ha disposto l'approvazione della proposta di aggiudicazione e l'aggiudicazione in favore del costituendo RTI Rangers s.r.l. (mandataria) - Coopservice S. Coop. p.a. (mandante) Battistolli Servizi Integrati s.r.l. (mandante) - I.R.T.E.T. s.r.l. (mandante), della procedura aperta per l'affidamento del servizio di vigilanza armata, custodia e guardiania presso la Città Universitaria e le sedi esterne, per la durata di 5 anni, relativa alla procedura aperta di cui al CIG 8470459BE2 – CUP B19D20006730001;

- nonché della nota del 28 dicembre 2021 della Sapienza Università di Roma, con la quale si rappresenta l'intento dell'Amministrazione di procedere, senza alcun indugio, all'affidamento in favore del RTI Rangers, in via d'urgenza del medesimo a decorrere dalle ore 00.00 del 28 gennaio 2022, nonché la cessazione definitiva del servizio presso tutti i complessi universitari da parte del RTI IVU S.p.a. – SSI s.r.l., con decorrenza dalle ore 23.59 del 27 gennaio 2022, nonché di ogni ulteriore altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto;

- nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato e del diritto della ricorrente a subentrare nell'aggiudicazione e nel contratto.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da Rangers S.r.l. il 24 febbraio 2022:

- degli atti di gara recanti l'ammissione e dunque la non esclusione dalle successive fasi evidenziali del r.t.i. Cosmopol Security S.r.l. - Securline S.r.l., in particolare, del verbale di ammissione del 1^o aprile 2021 e del correlato

verbale di seduta riservata del 4 marzo 2021 e dei conseguenziali atti conclusivi della gara stessa che la collocano illegittimamente in graduatoria;

- di tutti i verbali di gara, se e in quanto lesivi degli interessi della ricorrente;
- della nota Università la Sapienza del 17 febbraio 2022;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso a quelli specificamente impugnati con il presente ricorso.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Cosmopol Security S.r.l. in data 8 marzo 2022:

- del verbale di ammissione del RTI Rangers S.r.l. datato 1 aprile 2021, nonché dei presupposti verbali delle sedute riservate dei giorni 17 febbraio 2021, 22 marzo 2021, 23 marzo 2021 e 29 marzo 2021, relative all'esame della documentazione prodotta in gara dalla mandante Coopservice ai fini delle valutazioni ex art. 80 D.Lgs. n. 50/16; nonché di ogni ulteriore altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza, di Rangers S.r.l., Coopservice S. Coop. P. A., Battistolli Servizi Integrati S.r.l. e I.R.T.E.T. S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, comma 10, c.p.a.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2022 la dott.ssa Paola Patatini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la società Cosmopol Security s.r.l., in proprio e quale mandataria del RTI con la mandante Securline s.r.l. ha impugnato il provvedimento n. 4625/2021 prot. n. 0109527 del 23 dicembre 2021, con cui l'Università degli Studi di Roma La Sapienza ha disposto l'aggiudicazione della gara per l'affidamento del servizio di vigilanza

armata, custodia e guardiania presso la Città Universitaria e le sedi esterne per la durata di cinque anni in favore del costituendo RTI Rangers s.r.l.

1.1. Ad avviso della ricorrente, risultata seconda graduata, l'aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso ai sensi dell'art. 80, comma 5, d.lgs. n. 50 del 2016, con segnalazione all'ANAC ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 80, comma 12, e 213, comma 8, del d.lgs. cit., in ragione della sussistenza di plurimi illeciti professionali, penali e antitrust, a suo carico.

1.2. Espone altresì la società di essere legittimata alla presente impugnazione anche quale promittente acquirente del ramo d'azienda della IVU – Istituto di Vigilanza dell'Urbe, attuale gestore uscente, pertanto interessata pure all'annullamento della nota del 28 dicembre 2021 con cui si preannuncerebbe il subentro immediato della controinteressata Rangers s.r.l. nel servizio in questione.

2. Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

I. Violazione dell'art. 80, commi 5, lett. c) e c bis) del d.lgs. n. 50/2016.

Da notizie di stampa, sarebbe emerso, in capo al mandante Coopservice, un quadro di gravi comportamenti, incidenti sui requisiti di affidabilità e professionalità della società, riconducibili nell'alveo delle misure escludenti l'operatore dalla partecipazione all'appalto.

II. Violazione dell'art. 80 commi 5 lett. c), c bis) ed e) del d.lgs. n. 50/2016.

La Coopservice sarebbe altresì stata oggetto di un provvedimento sanzionatorio da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che l'ha condannata al pagamento di una rilevante sanzione amministrativa pecuniaria per aver posto in essere, insieme ad altre società, una grave intesa restrittiva della concorrenza.

*III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 95, co. 10, e 97 D.Lgs. n. 50/16.
Carenza istruttoria.*

Vi sarebbe una palese incongruenza relativamente ai costi della sicurezza e a quelli della manodopera dichiarati dall'aggiudicatario.

3. Con decreto cautelare n. 471 del 22 gennaio 2022, è stata accolta l'istanza di misure cautelari monocratiche sospendendo, per l'effetto, la nota del 28 dicembre 2021 recante l'affidamento del servizio in via d'urgenza.

4. Per resistere al gravame, si è costituita in giudizio l'Università degli Studi di Roma La Sapienza, depositando copiosa documentazione e producendo altresì una memoria difensiva che richiama, quale parte integrante della stessa, la relazione del RUP allegata, che fornisce elementi difensivi con esclusivo riferimento al terzo motivo di ricorso.

5. Si è parimenti costituito in resistenza il controinteressato RTI Rangers che, con memoria, ha argomentato per l'infondatezza del gravame.

6. Alla camera di consiglio del 7 febbraio 2022, preso atto della rinuncia alla domanda cautelare essendo venute meno le esigenze di tutela «a seguito della disposizione di proroga da parte della Sapienza Università di Roma del servizio di vigilanza armata, custodia e guardiania per ulteriori cinque mesi, a decorrere dall'1.02.2022 e sino al 30.06.2022» (in tali termini, cfr. domanda di abbinamento al merito depositata il 4 febbraio 2022), la causa è stata rinviata all'udienza pubblica del 13 aprile 2022.

7. In data 24 febbraio 2022, Rangers s.r.l. ha depositato ricorso incidentale, contenente istanza di esibizione documentale ai sensi degli artt. 116 e 65 c.p.a., per l'annullamento degli atti di gara recanti l'ammissione, e quindi la non esclusione, della ricorrente Cosmopol Security, deducendo in particolare:

I. Violazione ovvero errata e falsa applicazione dell'art. 80 comma 5 D. Lgs. n.50/2016, del Disciplinare di gara, dell'art. 57 comma 4 lett. c) della Direttiva 2014/24. Eccesso di potere: Carenza ed erroneità dei presupposti di fatto e di diritto – Travisamento - Carenza di istruttoria – Irragionevolezza e illogicità – Motivazione insufficiente - Ingiustizia manifesta.

La ricorrente principale avrebbe omesso di dichiarare alcune vicende penali interessanti alcune cariche societarie del gruppo.

II. Violazione ovvero errata e falsa applicazione dell'art. 80 comma 5 D. Lgs. n.50/2016, del Disciplinare di gara, dell'art. 57 comma 4 lett. c) della Direttiva

2014/24 con riferimento all'omessa dichiarazione di disposte esclusioni da altre procedure di gara. Eccesso di potere: Carenza ed erroneità dei presupposti di fatto e di diritto – Travisamento - Carenza di istruttoria – Irragionevolezza e illogicità – Motivazione insufficiente - Ingiustizia manifesta.

La ricorrente principale avrebbe omesso di dichiarare diversi provvedimenti di esclusione da precedenti gare di appalto.

III. Violazione ovvero errata e falsa applicazione degli artt. 95, co. 10, e 97 D. Lgs. n. 50/16. Eccesso di potere: carenza d'istruttoria – irragionevolezza - carenza e insufficienza della motivazione.

Nell'ipotesi in cui l'offerta di Rangers dovesse ritenersi incongrua in accoglimento del motivo di censura formulato nel ricorso principale, il medesimo giudizio d'incongruità dovrebbe parimenti esprimersi nei confronti dell'offerta economica prodotta dal RTI Cosmopol che ha presentato un ribasso superiore a quello articolato dalla ricorrente in via incidentale.

8. Con successivo atto di motivi aggiunti, depositato in data 8 marzo 2022, la ricorrente ha impugnato il verbale di ammissione del 1° aprile 2021 e gli altri presupposti, conosciuti a seguito della produzione documentale della stazione appaltante, deducendo i seguenti motivi di censura:

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 83, co. 9, D.Lgs. n. 50/16. Violazione e falsa applicazione della lex specialis. Eccesso di potere. Sviamento dei presupposti. Disparità di trattamento.

Il RUP, pur avendo espressamente riconosciuto l'inottemperanza dell'aggiudicataria alla richiesta di produzione documentale entro il termine perentoriamente assegnato, ha concesso un ulteriore termine, contravvenendo a quanto puntualmente disposto dalla legge e dalla lex specialis in materia di soccorso istruttorio.

II. Violazione dell'art. 80, commi 5, lett. c) e c-bis) del d.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere. Difetto di motivazione e di istruttoria. Irragionevolezza e illogicità manifeste.

A fronte dei plurimi episodi interessanti l'aggiudicataria, le valutazioni di irrilevanza del RUP ai fini dell'integrità e affidabilità professionale

dell'impresa sarebbero illogiche e irragionevoli.

III. Violazione dell'art. 80 commi 5 lett. c), c bis) ed e) del d.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere. Difetto di motivazione e di istruttoria. Irragionevolezza e illogicità manifeste.

Le valutazioni espresse dal RUP sulla sanzione Antitrust irrogata all'aggiudicataria non sarebbero adeguatamente motivate.

IV. Violazione dell'art. 80 commi 5 lett. a), del d.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere. Difetto di motivazione e di istruttoria.

Il giudizio di non rilevanza del RUP sulle violazioni della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro sarebbe irragionevole e immotivato.

9. In vista della trattazione del merito, tutte le parti hanno prodotto memorie. In sede di replica, parte ricorrente ha poi evidenziato l'opportunità di un rinvio dell'udienza in ragione del supplemento istruttorio disposto nelle more del giudizio dal RUP, tanto nei confronti dell'aggiudicataria, quanto della ricorrente stessa, in ordine alle vicende emerse dal presente contenzioso, mentre l'Università ha dichiarato di avere interesse alla pubblicazione anticipata del dispositivo ai sensi dell'art. 119 comma 5, c.p.a.

10. Alla pubblica udienza del 13 aprile 2022, sentite approfonditamente le parti, preso altresì atto della sopravvenuta carenza di interesse da parte di Rangers s.r.l. all'istanza di esibizione documentale in ragione della produzione in giudizio degli atti di gara, la causa è stata introitata per la decisione.

11. Viene all'esame del Collegio il provvedimento di aggiudicazione della gara per l'affidamento del servizio di vigilanza armata, custodia e guardiania presso la Città Universitaria e le sedi esterne dell'Università La Sapienza, disposto in favore del RTI Rangers e impugnato da Cosmopol Security s.r.l, seconda classificata, per violazione dell'art. 80, comma 5, lettere c), c-bis) ed e) del d.lgs. n. 50 del 2016, in relazione a plurime vicende ostantive a carico della mandante Coopservice, nonché per violazione e falsa applicazione degli artt. 95, comma 10 e 97 del d.lgs. cit. per incongruità dei costi di sicurezza e manodopera indicati dall'aggiudicataria.

Avverso i verbali di ammissione della ricorrente, la controinteressata Rangers ha invece proposto ricorso incidentale, deducendo in sintesi l'omessa dichiarazione alla stazione appaltante di vicende penali e professionali a carico della ricorrente principale, come tali determinanti l'esclusione ai sensi dell'art. 80, comma 5, lettera c-bis) cit., nonché l'incongruità dell'offerta economica avente un ribasso percentuale superiore a quello contestato col ricorso introduttivo.

11.1. Va altresì precisato che nelle more del presente giudizio, come dichiarato dalla stessa Università e chiaramente risultante dagli atti depositati, il RUP ha chiesto alla Rangers di produrre la documentazione relativa ai fatti e alle circostanze eccepite da Cosmopol nel ricorso (con nota del 4 febbraio 2022) e, a seguito della notifica del ricorso incidentale, appreso dell'esistenza dei diversi provvedimenti di esclusione da precedenti gare di appalto della ricorrente principale, ha chiesto a quest'ultima documentazione relativa ai fatti contestati nonché deduzioni in ordine all'omissione dichiarativa rispetto ai medesimi fatti, al fine di poter effettuare le opportune e necessarie valutazioni in merito all'affidabilità di detta impresa, richiedendo altresì a Rangers ulteriori informazioni e documentazioni su Coopservice in merito a sue precedenti dichiarazioni (con note del 21 marzo 2022) (cfr. documenti depositati in data 24 marzo 2022).

12. Premessa preliminarmente la peculiarità della vicenda in esame, il Collegio ritiene ancora in via preliminare di non poter accogliere le istanze di oscuramento dei dati presentate ai sensi dell'art. 52, del d.lgs. n. 196 del 2003 sia da Cosmopol che da Rangers, in quanto entrambe prive di motivazione.

13. Il Collegio non ravvisa inoltre la necessità della pubblicazione anticipata del dispositivo come richiesta dall'Università resistente, attesa l'inapplicabilità al giudizio in esame dell'art. 119, comma 5, c.p.a., da questa invocato, in virtù del combinato disposto di cui ai commi 3 e 9 dell'art. 120, c.p.a., per cui «Il giudice deposita la sentenza con la quale definisce il giudizio entro quindici giorni dall'udienza di discussione. Quando la stesura della motivazione è

particolarmente complessa, il giudice pubblica il dispositivo nel termine di cui al primo periodo, indicando anche le domande eventualmente accolte e le misure per darvi attuazione, e comunque deposita la sentenza entro trenta giorni dall'udienza».

14. Può quindi passarsi all'esame del ricorso principale, come integrato dai motivi aggiunti, promosso da Cosmopol.

14.1. Con un primo gruppo di censure, che per ragioni di sinteticità e attinenza possono scrutinarsi congiuntamente, la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 80, comma 5, lettere c), c-bis), ed e), del d.lgs. n. 50/2016, ritenendo che le vicende penali e professionali coinvolgenti il costituendo RTI Rangers rappresentino sufficienti cause di esclusione dalla gara in esame in quanto idonee ad incidere sull'integrità morale e l'affidabilità professionale dell'operatore.

Con riferimento a tali vicende, ha altresì dedotto (con motivi aggiunti) la carenza di istruttoria e l'illogicità delle valutazioni espresse dal RUP.

14.1.1. Le doglianze non possono essere condivise.

Fermo restando che, come sopra rappresentato, è in corso un approfondimento istruttorio da parte del RUP proprio (e anche) sui fatti in questione, il Collegio non ritiene che le valutazioni all'epoca compiute dall'Amministrazione sulle vicende dichiarate dall'aggiudicataria siano inficiate dalla denunciata carenza istruttoria e motivazionale.

Le vicende dedotte dalla ricorrente - vertenti sull'indagine penale avviata dalla Procura cosentina, poi sfociata in un rinvio a giudizio nel novembre 2021 per alcuni vertici aziendali dell'ausiliaria Coopservice e la misura restrittiva degli arresti domiciliari di due procuratori speciali nell'ottobre 2021 - non rientrano infatti tra quelle previste come immediatamente escludenti ai sensi dell'art. 80, comma 1 del d.lgs. n. 50 del 2016, ma costituiscono, viceversa, elementi di valutazione da parte della stazione appaltante dell'affidabilità professionale del concorrente ai sensi del comma 5 del medesimo art. 80.

Nel caso di specie, tali circostanze sono state comunicate alla stazione appaltante che le ha espressamente valutate alla luce delle informazioni fino a quel momento possedute, tenuto conto del segreto istruttorio all'epoca sussistente con riguardo agli atti dell'indagine (v. verbali del 17 febbraio e 29 marzo 2021), non ravvisando, allo stato, elementi sufficienti per supportare una esclusione dell'operatore dovuta alla presenza di un grave illecito professionale, anche in ragione della dissociazione immediatamente manifestata dalla società rispetto al comportamento avuto dai suoi procuratori dopo la notifica del provvedimento cautelare nei confronti di questi ultimi e degli altri dipendenti coinvolti (revoca delle procure e sospensione cautelare dal servizio).

Risulta inoltre che le ulteriori vicende (evoluzioni del processo penale e rinvio a giudizio ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001) sono state comunque tempestivamente comunicate dalla società interessata all'Amministrazione già prima della notifica del ricorso introduttivo, rispetto alle quali sono in corso, come sopra detto, i supplementi istruttori del RUP.

14.1.2. Alla luce di quanto sopra, tenuto conto del potere discrezionale riconosciuto alla stazione appaltante nella valutazione dei gravi illeciti professionali, la valutazione non appare né illogica né carente di motivazione e di istruttoria, con l'effetto che la censura non risulta fondata.

14.1.3. Con riguardo poi agli ulteriori procedimenti penali (presso le Procura di Ancora e di Bologna e i Tribunali di Firenze e di Genova), si tratta di vicende pure comunicate alla stazione appaltante e da questa approfonditamente esaminate, le cui valutazioni - come risultanti dai relativi verbali - rientrano nei limiti della ragionevolezza e sono pertanto esenti dai vizi denunciati.

14.1.4. Con riferimento al provvedimento sanzionatorio da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 12 novembre 2019, si rileva come, contrariamente all'assunto di parte, il RUP non abbia motivato il suo giudizio di affidabilità con apodittiche e stereotipe affermazioni, ma abbia

piuttosto espressamente elencato ed esaminato le misure di *self cleaning* adottate da Coopservice immediatamente dopo l'avvio dell'istruttoria (coinvolgimento del management nei programmi di compliance, seminari di aggiornamento per il personale che opera nelle aree sensibili sotto il profilo antitrust, nomina di responsabili antitrust per il controllo del rispetto delle misure adottate) che la stessa Antitrust ha ritenuto valide ed efficaci per la riduzione della sanzione, considerandole idonee a dimostrare la dissociazione della società rispetto a procedure e metodiche precedenti, tenendo altresì conto della mancata annotazione del provvedimento in esame nel casellario ANAC.

14.1.5. A ciò si aggiunga che le dichiarazioni di aggiornamento rese dalla società (relative all'intervenuta sentenza del TAR Lazio e del giudizio di appello pendente e l'avvenuto pagamento della sanzione comminata con riserva di ripetizione all'esito del giudizio) sono allo stato oggetto di valutazione del RUP.

14.2. Va parimenti disatteso il motivo formulato coi motivi aggiunti sulla violazione dell'art. 83, comma 9 del d.lgs. n. 56, relativo al soccorso istruttorio.

Ad avviso della ricorrente, il RUP, una volta constatata l'inottemperanza della controinteressata alla richiesta di produzione documentale entro il termine di sette giorni, avrebbe dovuto disporre l'esclusione e non concedere ulteriore termine.

14.2.1. La doglianza non ha pregio.

Diversamente da come ricostruito dalla parte, nel caso in esame non si è infatti verificato alcun "inutile decorso del termine", che, per legge, avrebbe giustificato l'esclusione dell'operatore per inosservanza del termine perentorio assegnato in sede di soccorso istruttorio (*ex multis*, questa Sezione, sentenza n. 53/2022).

Coopservice ha piuttosto dato tempestivo riscontro a quanto richiesto dal RUP con la nota del 25 novembre 2020, fornendo sia documentazione che

una relazione relativa ai procedimenti pendenti, rispetto ai quali l'Amministrazione ha poi dato atto nel verbale dell'esistenza del segreto istruttorio e della conseguente mancata produzione di alcuni atti. Nello stesso verbale del 17 febbraio 2021, preso atto delle note di aggiornamento pure comunicate dalla società nelle more dell'esame della predetta documentazione, il RUP ha poi ritenuto, in ossequio a quanto previsto dallo stesso disciplinare all'art. 14, di richiedere ulteriori precisazioni e chiarimenti, agendo pertanto nel pieno rispetto della legge.

14.3. Alla luce di quanto sopra, vanno quindi disattese tutte le doglianze dirette all'esclusione del RTI aggiudicatario per le vicende asseritamente impattanti sull'integrità e professionalità di una delle sue mandanti.

14.4. Con l'altro motivo di gravame, la ricorrente censura la congruità dell'offerta economica, con particolare riferimento ai costi aziendali e di manodopera indicati dall'aggiudicatario, contestando in particolare singole voci di costo (costi della sicurezza e manodopera; costo relativo al Referente Unico del Servizio di Vigilanza armata e non armata e dell'attività di manutenzione, c.d. RUS; costi dei Coordinatori responsabili della vigilanza armata e non armata, c.d. CRSV e CRSG; stima delle spese generali; indennità ex art. 108 CCNL per il lavoro diurno; oneri derivanti da disposizioni di legge per le esercitazioni di tiro e l'aggiornamento professionale; indennità compensativa derivate dall'accordo integrativo provinciale).

14.4.1. In proposito, deve essere rilevato che, sulla base agli atti depositati:

- i costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro e quelli relativi alla manodopera che, ad avviso della ricorrente sarebbero incongrui perché stimati in soli, rispettivamente, 150,00 e 6.141,00 euro, sono in realtà stati indicati su base mensile; pertanto, se rapportati alla complessiva durata dell'appalto (5 anni), risultano congrui rispetto alle stime degli altri concorrenti;
- l'espressione *full-time* non è da intendersi come il tempo di permanenza in servizio in loco del RUS, ma sta a sottolineare la pienezza della funzione di

coordinazione e integrazione di tutte le unità funzionali della struttura organizzativa di un'azienda; pertanto, l'asserita incongruità del costo riferito a detta figura poggia sull'errato assunto di un impegno *full-time* di 8 ore giornaliere;

- il CRSV e il CRSG assolvono alle attività di coordinamento dei servizi di sicurezza nell'ambito delle ordinarie attività di vigilanza previste dall'oggetto dell'appalto e assegnate alla medesima risorsa; pertanto il costo di detti Coordinatori va rapportato al costo medio orario delle ore espletate per i servizi previsti per l'appalto;

- la stima delle spese generali va rapportata all'organizzazione aziendale dell'operatore, come ad esempio l'esternalizzazione o meno di alcuni servizi (l'emissione dei cedolini paga o la redazione del progetto tecnico) che incide evidentemente sul relativo costo;

- lo scostamento tra il totale indicato dalla ricorrente e quello indicato dall'aggiudicataria con riferimento all'indennità ex art. 108 CCNL, pari a poco più di 29 euro, è evidentemente risibile;

- il costo delle esercitazioni di tiro rientra nella voce di costo "Rinnovo porto armi e licenza" art 120 CCNL, che il RTI ha riportato nella propria offerta per ogni unità di vigilanza, nell'importo pari a quanto indicato anche nelle tabelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; il costo per l'aggiornamento professionale è invece ricavabile sotto la voce "Formazione e aggiornamento";

- anche a prescindere dall'inapplicabilità dell'accordo integrativo provinciale all'aggiudicatario in quanto aderente ad un'associazione datoriale non firmataria, il RTI Rangers riconosce comunque la voce del contratto integrativo "Costo orario CIP", assegnando un buono pasto di € 4,40 per ogni giorno di presenza.

14.4.2. Rilevato quanto sopra, vale ricordare l'orientamento della giurisprudenza consolidata sul giudizio di anomalia dell'offerta economica e sulle valutazioni di congruità della stessa, (da ultimo richiamata dalla Sezione

in una vicenda analoga a quella in esame, intercorrente tra le medesime parti, cfr. sentenza n. 3772/2022), per cui *«la verifica avente ad oggetto l'anomalia dell'offerta è finalizzata ad accertare la complessiva attendibilità e serietà della stessa, sulla base di una valutazione che ha natura globale e sintetica e che costituisce, in quanto tale, espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale riservato, in via di principio insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che per ragioni legate alla eventuale (e soprattutto dimostrata) manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato dell'amministrazione, tale da rendere palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (v., ex multis, Cons. St., sez. V, 31 agosto 2021, n. 6126; Cons. St., sez. V, 2 agosto 2021, n. 5644; Cons. St., sez. III, 19 ottobre 2020, n. 6317; Cons. St., sez. V, 16 aprile 2019, n. 2496)»; «trattandosi, quindi, di valutare l'offerta nel suo complesso, il giudizio di anomalia non ha a oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze, mirando piuttosto ad accertare se essa in concreto sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; pertanto la valutazione di congruità, come detto globale e sintetica, non deve concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (v., ex plurimis, Cons. St., sez. V, 10 gennaio 2022, n. 167, Cons. St., sez. V, 19 aprile 2021, n. 3169), con la conseguenza che, se anche singole voci di prezzo o, per meglio dire, singoli costi, non abbiano trovato immediata e diretta giustificazione, non per questo l'offerta va ritenuta inattendibile, dovendosi, invece, tener conto della loro incidenza sul costo complessivo del servizio per poter arrivare ad affermare che tali carenze siano in grado di rendere dubbia la correttezza proposta dall'offerente e validata dalla stazione appaltante (Cons. St., sez. V, 21 luglio 2021, n. 5483)».*

14.4.3. Alla luce di tali principi e di quanto emerso dagli atti prodotti, deve ritenersi che la stazione appaltante abbia reso, in relazione alle analitiche giustificazioni prodotte dal RTI il 2 agosto 2021 e alle successive precisazioni dell'11 ottobre 2021, un motivato giudizio in ordine alla ritenuta congruità e complessiva attendibilità dell'offerta, come pure ripercorso nella dettagliata relazione del RUP depositata in atti e non specificamente contestata; giudizio che non può nella specie ritenersi caratterizzato dai vizi che, secondo il su riferito univoco orientamento della giurisprudenza, devono all'evidenza

ricorrere affinché ne sia consentito il sindacato in sede giurisdizionale, con la conseguenza, quindi, che il motivo all'esame deve essere disatteso.

15. Alla stregua di quanto sopra, il ricorso introduttivo, come integrato da motivi aggiunti deve essere pertanto respinto.

16. Il Collegio ritiene in ogni caso di doversi pronunciare anche sul ricorso incidentale, attesa la peculiarità della vicenda in esame e l'interesse specificamente manifestato sul punto dalla stazione appaltante.

16.1. Il primo motivo, relativo all'omessa dichiarazione di due distinti precedenti penali, deve essere respinto per le medesime considerazioni svolte dalla Sezione nella sentenza n. 3772/2022 (cfr. punto 8.1. e ss.) cui integralmente si rinvia ai sensi dell'art. 74 c.p.a.

16.2. Va parimenti disatteso il terzo motivo di doglianza, riferito all'incongruità dell'offerta economica, perché genericamente formulato, vieppiù in via subordinata.

16.3. Diversamente, deve ritenersi fondato il secondo motivo di censura con cui Rangers denuncia l'omessa dichiarazione, da parte dell'ausiliaria Cosmopol, di numerosi provvedimenti di esclusione da diverse gare di appalto, incidenti sull'affidabilità dell'impresa e indebitamente influenti il processo decisionale della stazione appaltante, pena la consequenziale esclusione della ricorrente.

16.3.1. Sul punto vale infatti richiamare quanto già osservato nella sentenza n. 3772 cit. intercorsa tra le medesime parti.

«Rileva il Collegio che il controverso perimetro dell'obbligo dichiarativo di precedenti provvedimenti di esclusione riportati dal partecipante nell'ambito di distinte procedure di affidamento deve intendersi, nella più recente interpretazione della giurisprudenza (Cons. di Stato, sez. V, 10 gennaio 2022 n. 166 e 23 febbraio 2022 n. 1291), così delineato:

- l'art. 80 comma 5 lett. c-bis) del d.lgs. 50/2016 va inteso alla stregua di "norma di chiusura che impone agli operatori economici di portare a conoscenza della stazione appaltante tutte le informazioni relative alle proprie vicende professionali, anche non costituenti cause tipizzate di esclusione (Cons. Stato, V, 11 giugno 2018, n. 3592; 25

luglio 2018, n. 4532; 19 novembre 2018, n. 6530; III, 29 novembre 2018, n. 6787)”; tale interpretazione deve ritenersi preferibile e prevalente sulla lettura meno rigorosa della norma secondo la quale sarebbero oggetto di dichiarazione necessaria solo le vicende che abbiano dato luogo a iscrizioni nel casellario Anac in quanto non sarebbe ravvisabile un obbligo dichiarativo in merito a fattispecie non tipizzate;

- a sostegno di tale interpretazione si è espressa anche l’Adunanza Plenaria che, con decisione n. 16 del 28 agosto 2020, “ha dato atto di tale giurisprudenza maggioritaria precisando tuttavia che “intanto una ricostruzione a posteriori degli obblighi dichiarativi può essere ammessa, in quanto si tratti di casi evidentemente incidenti sulla moralità ed affidabilità dell’operatore economico, di cui quest’ultimo doveva ritenersi consapevole e rispetto al quale non sono configurabili esclusioni “a sorpresa” a carico dello stesso”, e che in ogni caso spetta alla stazione appaltante di stabilire, nel caso concreto, se l’operatore economico “ha ommesso di fornire informazioni rilevanti, sia perché previste dalla legge o dalla normativa di gara, sia perché evidentemente in grado di incidere sul giudizio di integrità ed affidabilità”;

- costituiscono, pertanto, oggetto di obbligo dichiarativo le vicende che “siano effettivamente funzionali all’espressione del giudizio di integrità ed affidabilità del concorrente, riservato alla stazione appaltante”;

- non costituisce oggetto di obbligo dichiarativo il provvedimento di esclusione da una determinata procedura di gara, in sé considerato; tuttavia, con riferimento ai casi in cui il provvedimento espulsivo sia stato adottato “in conseguenza dell’esercizio del potere discrezionale di altra stazione appaltante, nel caso in cui questa abbia negativamente valutato pregresse risoluzioni o altre vicende professionali” (...) “permane l’obbligo dell’operatore economico di dichiarare i fatti e le vicende che siano state considerate sintomatiche della sua inaffidabilità e mancanza di integrità da parte di altra stazione appaltante. In sintesi, quanto all’esclusione discrezionalmente disposta per grave illecito professionale, il provvedimento di esclusione non è oggetto immediato dell’obbligo dichiarativo e va dichiarato soltanto allo scopo di informare la stazione appaltante della vicenda all’esito della quale è stato adottato; infatti <<è quest’ultima che la stazione appaltante è tenuta ad apprezzare per dire se il concorrente abbia commesso un “grave

illecito professionale”, inteso come comportamento contrario ad un dovere posto in una norma civile, penale o amministrativa, incidente sulla sua affidabilità professionale>> (così Cons. Stato, V, 20 settembre 2021, n. 6407)”.

8.3.4. Rapportando tali principi al caso di specie, rileva il Collegio che l’omessa dichiarazione delle diverse esclusioni indicate in ricorso [...] ha impedito all’ENEA di svolgere le valutazioni di propria competenza in ordine alla idoneità, o meno, delle stesse a costituire indice di inaffidabilità dell’operatore economico.

8.3.4.1. Deve essere sul punto altresì evidenziato che la citata decisione della Plenaria ha puntualizzato che “qualora sia mancata, una simile valutazione non può essere rimessa al giudice amministrativo. Osta a ciò, nel caso in cui tale valutazione sia mancata, il principio di separazione dei poteri, che in sede processuale trova emersione nel divieto sancito dall’art. 34, comma 2, del codice del processo amministrativo (secondo cui il giudice non può pronunciare “con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati”). Laddove invece svolta, operano per essa i consolidati limiti del sindacato di legittimità rispetto a valutazioni di carattere discrezionale in cui l’amministrazione sola è chiamata a fissare “il punto di rottura dell’affidamento nel pregresso e/ o futuro contraente”.

8.3.4.2. Il mancato esercizio dei poteri valutativi della stazione appaltante in ordine alla rilevanza, ai fini della affidabilità dell’operatore economico, delle vicende in forza delle quali i precedenti provvedimenti espulsivi sono stati emanati evidenzia, pertanto, la fondatezza del motivo all’esame con cui si deduce la violazione del più volte citato art. 80 comma 5 lett c-bis) del d.lgs. 50/2016, nella parte in cui prevede quale causa di esclusione l’omissione delle “informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione”, non potendo come detto il Collegio sostituirsi all’amministrazione nella valutazione in argomento, stante il divieto scolpito dall’art. 34 comma 2 del c.p.a.».

16.3.2. La fondatezza del motivo trova poi avallo, nel caso in esame, nella richiesta di chiarimenti da ultimo formulata dal RUP nei confronti di Cosmopol in merito alle riscontrate omissioni, sulle quali la stazione appaltante dovrà conseguentemente pronunciarsi in ordine al giudizio di affidabilità dell’operatore.

16.4. L'accoglimento del ricorso incidentale, nei termini sopra visti, comporta quindi l'annullamento degli atti di gara impugnati nella parte in cui non hanno escluso la ricorrente Cosmopol Security s.r.l. dalla gara, ferme restando le ulteriori determinazioni che la stazione appaltante riterrà di adottare nei confronti tanto di detta società che del RTI aggiudicatario, all'esito dell'approfondimento istruttorio da questa avviato nelle more del presente giudizio.

17. La peculiarità della vicenda e la parziale soccombenza giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

- respinge il ricorso principale e i motivi aggiunti;
- accoglie nei termini di cui in motivazione il ricorso incidentale e, per l'effetto, annulla gli atti di gara impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Paola Patatini, Consigliere, Estensore

Fabio Belfiori, Referendario

L'ESTENSORE
Paola Patatini

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO