

Publicato il 18/01/2023

**N. 00884/2023 REG.PROV.COLL.**  
**N. 11172/2022 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 Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11172 del 2022, proposto da SICURITALIA IVRI S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia, Mario Pagliarulo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde n.2;

***contro***

I.N.P.S.- Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Fiorentino, Alessandro Di Meglio, Daniela Anziano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Daniela Anziano in Roma, via Cesare Beccaria 29;

***nei confronti***

- ITALPOL VIGILANZA S.r.l, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovan Candido Di Gioia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- ROMA UNION SECURITY S.r.l., non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

- della determinazione n. RS30/590/2022 del 22/8/2022 recante l'“Esclusione dell'offerta dell'operatore economico primo graduato provvisorio R.T.I. costituendo Sicuritalia Ivri S.p.A. (mandataria) - Urban Security Investigation S.r.l., Istituto di Vigilanza Privata della Provincia di Viterbo S.r.l., Sicurezza Globale 1972 S.r.l, Corpo Vigili Giurati S.p.A. (mandanti)” dalla “Procedura aperta di carattere comunitario, ai sensi .dell'art. 60, del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i., in modalità dematerializzata su piattaforma ASP, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95 del Codice del “Servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale Lazio e della Direzione di Coordinamento metropolitano di Roma dell'INPS”, per la durata di 48 mesi” (CIG: 868346914F)”;
- della relazione allegata alla PEI prot. INPS.0017.22/08/2022.0037301 con la quale il RUP subentrante, per le motivazioni ivi esplicitate, ha proposto alla Stazione Appaltante di escludere l'offerta del primo graduato provvisorio RTI SICURITALIA;
- della determinazione n. RS30/637/2022 del 22/9/2022 recante l'aggiudicazione della gara (CIG: 868346914F) all'RTI costituendo Italpol Vigilanza S.r.l. (mandataria) - Roma Union Security S.r.l. (mandante);
- di tutti gli atti, le valutazioni, i verbali della Commissione di gara, del RUP e della stazione appaltante nella parte in cui hanno escluso l'RTI costituendo con capogruppo Sicuritalia Ivri S.p.A. dalla procedura di gara;
- di tutti gli atti, le valutazioni, i verbali della Commissione di gara, del RUP e della stazione appaltante nella parte in cui hanno ammesso, mantenuto o non hanno escluso l'RTI costituendo con capogruppo Italpol Vigilanza S.r.l. dalla procedura di gara, anche relativi alle fasi di verifica della documentazione amministrativa, tecnica ed economica, della verifica di anomalia e del costo del personale, nonché nella parte in cui hanno aggiudicato la gara al medesimo RTI costituendo;

- *si opus sit*, del bando e del disciplinare, del chiarimento n. 9 reso dalla stazione appaltante in corso di gara; nonché, sempre nei limiti dei motivi di ricorso, del parere legale del Coordinamento Generale Legale dell'INPS di cui alla nota prot. INPS.0007.30/06/2022.0036339 (di contenuto sconosciuto, citato nella nota prot. INPS.0017.01/07/2022.0035812 con la quale la Stazione Appaltante formulava al RUP pro tempore una richiesta di chiarimenti e una richiesta di supplemento istruttorio);
  - di qualsiasi ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale;
- nonché*
- per la dichiarazione di inefficacia del contratto eventualmente stipulato;
  - per il risarcimento in forma specifica e per il subentro nel contratto ove stipulato, anche ai sensi dell'art. 122 c.p.a.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e di Itapol Vigilanza S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2022 il dott. Sebastiano Zafarana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.1. Con ricorso notificato il 30 settembre 2022 e depositato il successivo 3 ottobre, la ricorrente Sicuritalia Ivri S.p.A. ha impugnato gli atti in epigrafe indicati esponendo che l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, con bando di gara pubblicato in data 13.5.2021, indicava una procedura aperta ai sensi del D.Lgs. 50/16, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, avente ad oggetto l'affidamento del *“Servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale Lazio e della Direzione di Coordinamento metropolitano di Roma dell'INPS»*, per la durata di 48 mesi” (CIG: 868346914F)”.

Come evidenziato nell'art. 5 del disciplinare gli "importi a base di gara" erano i seguenti: 1. Vigilanza fissa € 23.789.839,05 (prestazione principale); 2. Vigilanza saltuaria in zona € 2.111.977,87 (prestazione secondaria); 3. Vigilanza con collegamento a sistemi di allarme o di videosorveglianza € 396.000,00 (prestazione secondaria); 4. Noleggio periferica di collegamento € 40.000,00 (prestazione secondaria); 5. Intervento su allarme € 66.000,00 (prestazione secondaria).

E così l'importo a base di gara - discendente dalla sommatoria dei servizi sopra indicati (da 1 a 5) - era pari ad € 26.403.816,92 Iva esclusa; viceversa considerando gli oneri di sicurezza, non soggetti a ribasso pari ad € 58.646,88, il totale complessivo risultava pari ad € 26.462.463,80 (Iva esclusa).

Al contempo il disciplinare specificava che il valore stimato ai sensi e per gli effetti art. 35, c. 4, del d.lgs. n. 50/2016 - dunque comprensivo dell'opzione di rinnovo per ulteriori 12 mesi per l'importo di € 6.600.954,23 Iva esclusa - era pari ad € 33.063.418,03 Iva esclusa (cfr. artt. 5, c. 12, e 6, c. 2 del disciplinare).

Riferisce inoltre la ricorrente che:

- i) l'importo di € 26.403.816,92 costituiva il valore presunto dell'appalto; infatti i dati relativi alle singole tipologie di prestazioni avevano natura *"meramente indicativa, e ... non sono impegnativi né vincolanti per la Stazione Appaltante. Pertanto, l'Aggiudicatario non potrà pretendere alcun risarcimento, indennizzo o ristoro di sorta da parte dell'Istituto qualora l'esecuzione del Contratto dovesse avvenire per quantitativi di Servizio inferiori rispetto a quelli previsti nel Capitolato o nella Richiesta di Fornitura"* (art. 5, comma 10, del disciplinare);
- ii) l'*"Aggiudicatario non potrà in ogni caso vantare alcun compenso in assenza di Richieste di Fornitura da parte della Stazione Appaltante"* (art. 5, comma 10, del disciplinare);
- iii) inoltre era prevista la *"remunerazione ... a misura ... commisurata ai volumi e alle tipologie di servizi effettivamente prestati, sulla base dei prezzi unitari offerti"* (art. 5, comma 9, del disciplinare).

In sintesi, deduce la ricorrente, si tratterebbe di un appalto congegnato come un “*contratto a consumo*”, in cui i volumi e le tipologie delle prestazioni richieste sono soggette a fluttuazioni non prevedibili, essendo infatti stato specificato esclusivamente il *plafond* massimo spendibile pari ad € 26.403.816,92 (al netto degli oneri della sicurezza, oltre che dell’IVA), fermo restando il diritto della stazione appaltante a non richiedere alcuna fornitura.

Quanto all’offerta economica la ricorrente espone che il disciplinare prevedeva che l’offerta doveva essere formulata indicando il ribasso offerto sui prezzi unitari posti a base di gara di seguito indicati: 1. Vigilanza fissa 23,00 euro/ora; 2. Vigilanza saltuaria in zona 0.6 euro/minuto; 3. Vigilanza con collegamento a sistemi di allarme o di videosorveglianza 20,00 euro/mese, per Obiettivo; 4. Noleggio periferica di collegamento 20,00 euro/mese; 5. Intervento su allarme 20,00 euro/intervento.

Tutto ciò premesso, la ricorrente Sicuritalia Ivri S.p.A. partecipava alla procedura (in qualità di mandataria designata del raggruppamento temporaneo con Urban Security Investigation S.r.l., Istituto di Vigilanza Privata della Provincia di Viterbo S.r.l., Sicurezza Globale 1972 S.r.l. e Corpo Vigili Giurati S.p.A.).

All’esito dell’esame delle offerte, tecniche ed economiche, l’RTI Sicuritalia Ivri risultava primo in graduatoria, ma risultando l’offerta anomala (ai sensi dell’art. 97, c. 3, del d.lgs. n. 50/2016) la Commissione trasmetteva al RUP la documentazione per avviare il subprocedimento di verifica dell’anomalia.

Dopo aver ottemperato a tre richieste di chiarimenti il RUP riconosceva la congruità dell’offerta e, tuttavia, nella seduta pubblica del 1.6.2022 il Presidente della Commissione giudicatrice dissentiva dalla proposta, formulata a maggioranza, di aggiudicare la gara all’RTI Sicuritalia Ivri.

Sicché in data 24.6.2022, con PEI prot. INPS.0017.24/06/2022.0035581, la Stazione Appaltante formulava al RUP una richiesta di chiarimenti e una richiesta di supplemento istruttorio.

In data 7.7.2022, il RUP riscontrava le richieste della stazione appaltante, confermando che l'offerta dell'RTI Ivri Sicuritalia era stata correttamente formulata e di aver correttamente effettuato le verifiche di cui all'art. 97 del d.Lgs. n. 50/2016, sottolineando in particolare come: *“Tra l'altro gli atti di gara non prevedono un numero tassativo, e dunque fisso e non riducibile, di ore da fornire a pena di esclusione (cfr. TAR Liguria sez. I del 21/10/2021 n.901). In ragione di ciò, le modalità di determinazione del monte ore fornite dall'ATI Sicuritalia (calcolate dividendo il valore della singola prestazione – Vigilanza Fissa- indicata nel Disciplinare di gara per il prezzo unitario posto a base d'asta), non appaiono in contrasto con quanto indicato negli atti di gara né pare altresì desumibile dalle giustificazioni fornite, il tentativo da parte dell'operatore economico di voler modificare l'offerta”*.

Senonché in data 8.7.2022 il RUP comunicava le proprie dimissioni dall'incarico e in data 15.7.2022, la stazione appaltante chiedeva al subentrato RUP di formulare un giudizio “compiuto e definitivo” in ordine alle offerte risultate anomale.

In data 22.8.2022, la stazione appaltante, sulla scorta della relazione del RUP subentrante allegata alla PEI prot. INPS.0017.22/08/2022.0037301, stabiliva - con la impugnata determinazione n.RS30/590/2022- di *“escludere l'offerta del primo graduato provvisorio R.T.I. costituendo Sicuritalia Ivri Spa (mandataria)/ Urban Security Investigation S.r.l., Istituto di Vigilanza Privata della Provincia di Viterbo S.r.l., Sicurezza Globale 1972 S.r.l., Corpo Vigili Giurati Spa (mandanti) ai sensi dell'art. 94, co. 1, lett. a), del codice dei contratti pubblici, in quanto non conforme ai requisiti, alle condizioni e i criteri indicati nel bando nonché nei documenti di gara, per essere stata formulata in relazione a un monte ore quadriennale di 1.034.031 ore, inferiore a quello di 1.069.704 ore previsto nella lex specialis, e alla luce del principio di immutabilità dell'offerta economica di cui all'art. 95, comma 10 e 8 all'art. 83, comma 9, del codice, dichiarandone altresì, per gli stessi motivi, l'inattendibilità ai sensi dell'art. 97, comma 1, del codice”*.

Infine data 22.9.202, con Determinazione n. RS30/637/2022, la gara veniva aggiudicata all'RTI costituendo Italpol Vigilanza S.r.l. (mandataria) - Roma

Union Security S.r.L. (mandante).

1.2. Il gravame è affidato a tre distinti motivi di ricorso.

Con i primi due motivi la ricorrente, sotto unica rubricazione, deduce i vizi di:

*Violazione dei principi generali di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.). Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 94, c. 1, lett. a, d.lgs. 50/16. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 95, c. 10, e 83, c. 9, d.lgs. 50/16. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97, c. 1, d.lgs. 50/16. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5, del disciplinare di gara. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. errore nei presupposti, travisamento dei fatti. Difetto di motivazione. Sviamento. Violazione del principio di ragionevolezza, contraddittorietà, arbitrarietà e sviamento.*

Con detti mezzi di gravame Sicuritalia contesta - in estrema sintesi- il giudizio di non conformità della propria offerta alle prescrizioni dettate dalla *lex specialis* sostanzialmente sotto un triplice aspetto:

- assenza negli atti di gara di previsione espressa del monte ore contrattuale (n. 1.069.704 ore nel quadriennio);
- irrilevanza delle informazioni complementari rese dalla stazione appaltante con il chiarimento n.9;
- peculiarità del giudizio di anomalia nei cd. contratti a consumo, da condurre in ragione dei prezzi unitari offerti, prescindendo dalla stima delle prestazioni, stante l'imprevedibilità delle fluttuazioni circa le quantità e tipologie di servizio contrattualizzate.

Con il terzo motivo, rubricato come i precedenti due e ovviamente subordinato al loro accoglimento, la ricorrente, deduce invece l'illegittimità derivata del provvedimento di aggiudicazione in favore dell'RTI con Itapol Vigilanza S.r.l. mandataria.

1.3. Si è costituita in giudizio la controinteressata Itapol Vigilanza S.r.l., la quale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per nullità della procura alle liti della ricorrente e per nullità della notificazione del ricorso, insistendo, comunque, sull'infondatezza del merito del ricorso, e chiedendone il rigetto.

1.4. Si è costituito anche l'INPS depositando memoria, con la quale ha sollevato la medesima eccezione di inammissibilità e, in ogni caso, ha chiesto il rigetto del ricorso nel merito.

1.5. In vista dell'udienza pubblica tutte le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali e la ricorrente anche una memoria di replica.

1.6. Alla camera di consiglio del 21 ottobre 2022 il difensore di parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare ed è stata fissata l'udienza pubblica di trattazione del 16 dicembre 2022, nella quale il ricorso è stato discusso e riservato per la decisione.

2. Preliminarmente il Collegio ritiene di soprassedere dall'esame delle eccezioni in rito sollevate sia dall'Inps che dalla controinteressata Italpol Vigilanza S.r.l. stante l'infondatezza nel merito del ricorso.

3. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente Sicuritalia Ivri Spa deduce la presunta violazione degli articoli 94, c. 1, lett. a, 95, co. 10, 83, c. 9, 97, co. 1 del d.lgs. n. 50/2016, nonché dell'art. 5 del Disciplinare di Gara.

Sotto un primo profilo, la ricorrente lamenta che la propria offerta sarebbe stata esclusa *“per essere stata formulata in relazione a un monte ore quadriennale di 1.034.031 ore, inferiore a quello di 1.069.704 ore previsto nella lex specialis”* mentre invece la *lex specialis* non avrebbe previsto alcun monte ore quadriennale di 1.069.704 ore.

Gli atti di gara, in sostanza, non conterrebbero alcuna indicazione del monte ore contrattuale, ossia del numero di ore di servizio massimo richiedibili dalla stazione appaltante per l'acquisizione del servizio di vigilanza complessivamente inteso, come descritto nel capitolato tecnico.

Sotto altro profilo, la ricorrente deduce l'irrilevanza delle informazioni complementari rese dalla stazione appaltante con il chiarimento n. 9, di cui nega l'efficacia esplicativa delle condizioni di gara.

3.1. Il motivo di ricorso è infondato come emerge, in primo luogo, proprio dall'esame degli atti di gara le cui prescrizioni esplicitano in modo chiaro i parametri di riferimento oggettivi cui agganciare il giudizio di congruità.

a) L'art. 5 del Disciplinare di gara prevede che *“Il valore complessivo della presente procedura, da intendersi quale sommatoria massima delle Richieste di Fornitura previste per l'intera durata del Contratto, è complessivamente e presuntivamente valutato in € 26.462.463,80 (Euro ventiseimilioniquattrocentosessantaduemilaquattrocentosessantatre/80) IVA esclusa, comprensivo degli oneri della sicurezza per l'eliminazione dei rischi di interferenza del presente Appalto, non soggetti a ribasso, pari a € 58.646,88 (Euro cinquantottomilaseicentoquarantasei/88), IVA esclusa, al netto dell'opzione di rinnovo di cui al successivo art. 6... (omissis)...Il suddetto importo costituisce il limite massimo entro il quale l'Aggiudicatario si impegna ad erogare il Servizio”.*

La disposizione di gara chiarisce che il suddetto importo è stato stimato sulla base di elementi statistici di carattere consuntivo e preventivo, ossia di elementi certi desumibili dall'analisi del fabbisogno pregresso, e da elementi probabili correlati alla previsione del futuro fabbisogno.

Il valore stimato del contratto è poi suddiviso in ragione della diversa tipologia delle prestazioni richieste (Vigilanza fissa; Vigilanza saltuaria in zona; Vigilanza con collegamento a sistemi di allarme o di videosorveglianza; Noleggio periferica di collegamento; Intervento su allarme).

L'appalto in questione è aggiudicato secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e, in relazione alla formulazione dell'offerta economica, la disposizione di gara chiarisce che l'Appalto sarà aggiudicato sulla base del ribasso offerto dal Concorrente sui *“prezzi unitari posti a base di gara”*, di natura composita, individuati partitamente in relazione a ciascuna delle menzionate tipologie di prestazione richieste.

b) Il comma 15 della disposizione di gara citata, inoltre, individua i costi annui della *manodopera* stimati ai sensi dell'art. 23, comma 16, del d. lgs. n. 50/2016 e fissati in € 5.230.852,56, Iva esclusa (*“calcolati sulla base del costo medio orario indicato nelle tabelle allegate al Decreto ministeriale del 21 marzo 2016, concernente la determinazione del costo medio orario del lavoro per il personale dipendente da istituti ed*

*imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari, nonché sulla base delle stime effettuate nell'ambito dell'esecuzione dell'appalto attualmente in corso").*

c) Quanto alle risorse umane impiegate e/o da impiegare nell'appalto, l'Allegato 11 al Disciplinare di gara, basandosi su un dato connotato da certezza in quanto fornisce l'elenco del *personale della vigilanza attualmente impegnato* presso gli uffici e le strutture dell'Inps della Regione Lazio - e particolarmente rilevante in quanto finalizzato all'attuazione della clausola sociale - consente di operare un computo preciso del monte ore annuale garantito dall'utilizzo di tutto il personale di cui all'elenco, risultando indicato, per ciascuna risorsa, il monte ore settimanale attualmente in vigore.

Deve pertanto rilevarsi che già gli atti di gara fornivano le indicazioni sufficienti che consentivano di computare il volume stimato delle prestazioni in misura diversa, e superiore, rispetto a quello computato dalla ricorrente in 1.034.341 ore quadriennali, posto a base dei giustificativi dell'offerta.

3.2. Sotto altro profilo, come sopra anticipato, Sicuritalia deduce l'irrilevanza delle informazioni complementari rese dalla stazione appaltante con il chiarimento n. 9.

Orbene la Stazione Appaltante -in riscontro alla richiesta di chiarimento n. 9 così formulata *"al fine di determinare una corretta valutazione economica e un futuro riassorbimento del personale della ditta uscente Vi chiediamo, se è possibile, determinare un monte ore"*-, ha fornito l'informazione richiesta con la seguente risposta: *"Il monte ore annuo stimato per il servizio è pari a 267.426 H/annue e comunque è desumibile anche dall'Elenco del Personale allegato alla procedura di gara"*.

Posto - come sopra rilevato - che gli atti di gara fornivano già gli elementi conoscitivi per potere formulare l'offerta, deve *a fortiori* rilevarsi come il chiarimento reso dalla stazione appaltante rivesta natura illustrativa ed esplicativa di un elemento essenziale per la formazione dell'offerta, avuto specifico riguardo alla determinazione del costo della manodopera, reso disponibile alla platea dei concorrenti prima della presentazione della

domanda di partecipazione e, dunque, nel pieno rispetto della *par condicio competitorum*.

Alla stazione appaltante è infatti *“ammesso intervenire nei casi in cui il chiarimento rivesta caratteri, per così dire, di neutralità rispetto ai contenuti del bando e alla partecipazione alla gara o meglio quando l'attività posta in essere non costituisca un'indebita e perciò illegittima modifica delle regole di gara, ma una sorta di interpretazione autentica con cui la S.A. chiarisce la propria volontà provvedimentale in un primo momento poco intellegibile, precisando o meglio delucidando le previsioni della lex specialis”* (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I , 31 marzo 2022, n. 2196).

D'altra parte la natura esclusivamente illustrativa del chiarimento n. 9 reso in fase pre-gara si evince proprio in virtù della molteplicità delle prescrizioni presenti negli atti di gara, indicative del volume prestazionale richiedibile dalla Stazione Appaltante che - su istanza di un operatore - ha poi ritenuto di formulare una precisa quantificazione del monte ore annuo stimato per il servizio specificando che esso è pari a 267.426 H/annue, rinviando per il riscontro a un documento specifico ossia all'Elenco del Personale allegato alla procedura di gara (contingente di n. 141 GPG attualmente impiegato nella commessa distinto per livello di inquadramento contrattuale).

3.3. Non appare inoltre irrilevante la circostanza che la ricorrente Sicuritalia Ivri è il fornitore uscente del medesimo servizio di vigilanza oggetto dell'appalto (quale mandante di un diverso raggruppamento temporaneo di imprese).

Sicché - in disparte il carattere assorbente di quanto in precedenza rilevato - deve ulteriormente rilevarsi che la peculiare veste ricoperta dalla ricorrente nel contratto in corso di vigenza presso le sedi della Direzione regionale Lazio dell'INPS le avrebbero consentito di avere piena consapevolezza del fabbisogno prestazionale e dell'impegno economico occorrenti per lo svolgimento del servizio di vigilanza presso le suddette sedi, tenuto conto che i valori posti a base della presente gara sono tratti proprio dall'analisi del “costo storico” del servizio da essa stessa da ultimo espletato, e che tutti gli

altri sette concorrenti hanno correttamente individuato il monte ore annuo sulla scorta della documentazione di gara.

Al riguardo va infatti rilevato che l'art. 5, co. 15 del Disciplinare di gara stabilisce: *“Ai sensi dell’art. 23, comma 16, del Codice, i costi della manodopera relativi all’Appalto sono stimati in € 5.230.852,56 (Euro cinquemilioniduecentotrentamilaottocentocinquantadue/56) annui, IVA esclusa, calcolati sulla base del costo medio orario indicato nelle tabelle allegate al Decreto ministeriale del 21 marzo 2016, concernente la determinazione costo medio orario del lavoro per il personale dipendente da istituti ed imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari, nonché sulla base delle stime effettuate nell’ambito dell’esecuzione dell’appalto attualmente in corso”*, di cui proprio la ricorrente era affidataria.

3.4. Va poi ancora rilevato che sebbene l'appalto sia effettivamente congegnato come un contratto a consumo, in cui i volumi e le tipologie delle prestazioni richieste sono soggette a fluttuazioni non prevedibili, l'appaltatore deve fornire la sua disponibilità ad eseguire il quantitativo *massimo* previsto, fermo restando che tale quantitativo potrebbe anche non essere mai raggiunto. In altre parole l'offerta dell'appaltatore dovrà risultare economicamente sostenibile sia nella ipotesi di quantitativo minimo richiesto, sia nella ipotesi in cui si raggiunga il tetto massimo prestabilito.

3.5. Conclusivamente, per tutte le surriferite ragioni, il primo motivo di ricorso è infondato.

4. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente deduce che la S.A., - muovendo dall'erroneo presupposto che l'offerta economica sarebbe stata presentata in violazione del monte ore complessivo quadriennale di 1.069.704 ore previsto dalla lex specialis (monte ore che la ricorrente, come detto, disconosce)-, avrebbe perseverato nell'errore ritenendo che Sicuritalia avrebbe modificato, tramite i giustificativi, i costi della manodopera e gli oneri della sicurezza, per concludere che l'offerta economica risulterebbe presentata in violazione del “principio di immodificabilità” e quindi, per il medesimo motivo, sarebbe “inattendibile”.

4.1. Anche il secondo motivo di ricorso è infondato.

Nel corso del procedimento di verifica di anomalia dell'offerta è risultato che la ricorrente ha calcolato il monte ore quadriennale di 1.034.031 riferendosi esclusivamente alla prestazione principale inerente la vigilanza fissa, non tenendo conto delle altre prestazioni secondarie previste dall'art. 5, commi 4 e 6, del Disciplinare: "2 Vigilanza saltuaria in zona; 3 Vigilanza con collegamento a sistemi di allarme o di videosorveglianza; 4. Noleggio periferica di collegamento; 5. Intervento su allarme", come risulta dall'esame dalla tabella a pag. 3 delle prime giustificazioni di Sicuritalia Ivri del 30.12.2021.

Va evidenziato che nella stessa tabella il monte ore di 1.034.341 viene dichiarato come "Desunto dai Valori complessivi presunti definiti a Disciplinare" ed analoga ricostruzione è contenuta nelle seconde giustificazioni di Sicuritalia Ivri del 4.2.2022 laddove la ricorrente dichiara: *"Il valore, come specificato in sede di prima giustifica, è stato desunto dai volumi complessivi a base di gara, calcolati dividendo il valore della singola prestazione Vigilanza Fissa - di cui all'art.5 comma 4, pari a € 23.789.839,05, per il prezzo unitario a base d'asta (23/€ ora), ossia:  $23.789.839,05/23 = 1.034.031$ .*

*Tale valore si discosta marginalmente dal valore indicato all'interno del chiarimento n. 9 (267.426 ore/anno, pari a 1.069.704 ore nei 4 anni) pubblicato in sede di gara".*

E tuttavia va rilevato che sul piano economico (al pari di quello prestazionale) lo scostamento oggettivo comporterebbe, a cascata, un maggior costo della manodopera pari ad € 624.634,23 (costo medio orario offerto dalla ricorrente x 35.673), rispetto al costo della manodopera indicato in sede di offerta economica pari ad € 18.244.451,43: tale scostamento non è dunque affatto marginale – come invece ritiene la ricorrente – dal momento che non è suscettibile di poter essere assorbito dall'utile dichiarato, sempre in sede di giustificativi dell'offerta, in soli € 281.885,89.

Va poi rilevato che nella Scheda di offerta Sicuritalia ha inizialmente indicato il costo della manodopera e gli oneri di sicurezza come segue: a) manodopera:

€ 18.244.451,43; b) sicurezza sul lavoro: € 357.451,16; c) valore complessivo dell'offerta: € 20.362.570,52.

Mentre all'esito dei giustificativi e in applicazione dei criteri di stima forniti dalla ricorrente, l'offerta della medesima risulterebbe invece così articolata: a) manodopera: € 18.726.452,67; b) sicurezza sul lavoro: € 366.893,18; c) valore complessivo dell'offerta: € 20.752.257,60, sicché correttamente è stata ritenuta sussistente la violazione del principio di immodificabilità dell'offerta.

5. Conclusivamente, assorbita ogni altra censura, il ricorso è infondato e va rigettato.

6. Sussistono giustificati motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Sebastiano Zafarana, Consigliere, Estensore

Ida Tascone, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Sebastiano Zafarana**

**IL PRESIDENTE**  
**Leonardo Spagnoletti**

IL SEGRETARIO

