

Publicato il 07/03/2023

N. 01488/2023 REG.PROV.COLL.
N. 05109/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5109 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

ROMEIO GESTIONI S.p.A., rappresentata e difesa dagli Avv.ti Raffaele Ferola, Renato Ferola e Bianca Luisa Napolitano, con domicilio eletto in Napoli alla Piazza della Repubblica n. 2 e con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia dei suoi difensori;

contro

- ADISURC – Azienda per il Diritto allo Studio Universitario della Regione Campania, rappresentata e difesa dall’Avv. Francesco Maria Caianiello, con domicilio eletto in Napoli al Viale Gramsci n. 19 e con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia del suo difensore;

- REGIONE CAMPANIA, non costituita in giudizio;

nei confronti

E.P.M. S.r.l., rappresentata e difesa dall’Avv. Lorenzo Lentini, con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia del suo difensore;

e con l'intervento di

ad opponendum:

MEIT MULTISERVICES S.r.l., rappresentata e difesa dall'Avv. Luca Costa, con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia del suo difensore;

per l'annullamento

- a) del verbale della commissione giudicatrice del 16 settembre 2022, con il quale è stata esclusa la società ricorrente dalla procedura aperta per l'affidamento del servizio di gestione delle residenze universitarie afferenti al CRA 2 (Baronissi, Fisciano e Benevento) ed è stata proposta l'aggiudicazione in favore della seconda classificata EPM S.r.l., nonché del presupposto verbale del RUP di verifica dell'anomalia dell'offerta, avente pari data, e del verbale della commissione giudicatrice di supporto al RUP del 29 agosto 2022, richiamato in tale ultimo verbale;
- b) del decreto dirigenziale dell'ADISURC n. 996/881 del 20 settembre 2022, recante l'aggiudicazione in favore della EPM S.r.l. del suddetto servizio di gestione;
- c) dell'art. 20 del capitolato speciale, laddove interpretato quale previsione di obbligatoria applicazione del CCNL Multiservizi a pena di esclusione dalla gara;
- d) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente e della società controinteressata;

Visti il ricorso incidentale e l'atto di intervento ad opponendum;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 c.p.a. sulla redazione della sentenza in forma semplificata nel rito appalti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2023 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevata la complessità della presente controversia e della stesura della relativa sentenza;

Rilevato, altresì, che la pubblicazione del dispositivo, secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 120, comma 9, c.p.a., presuppone l'espressa richiesta – mancante nella specie – delle parti o di almeno una di esse, in ragione della natura soggettiva del processo amministrativo e del suo carattere dispositivo;

Premesso che:

- la Romeo Gestioni S.p.A. partecipava alla procedura aperta, indetta dall'ADISURC e da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzata all'affidamento del servizio di gestione delle residenze universitarie afferenti al CRA 2 (Baronissi, Fisciano e Benevento), collocandosi al primo posto della graduatoria provvisoria stilata dalla commissione giudicatrice;
- la sua offerta, comportante un ribasso sull'importo a base di gara pari al 39%, veniva sottoposta a verifica obbligatoria di anomalia, all'esito della quale veniva estromessa dalla procedura perché ritenuta non congrua, con conseguente aggiudicazione del servizio in favore della seconda classificata EPM S.r.l.;
- la Romeo Gestioni impugna con il ricorso principale, come integrato dai motivi aggiunti, il provvedimento di esclusione dalla procedura, reso con verbale della commissione giudicatrice del 16 settembre 2022, i presupposti verbali di verifica dell'anomalia indicati in epigrafe e il decreto dirigenziale di aggiudicazione n. 996/881 del 20 settembre 2022, adducendo l'irregolarità del procedimento di verifica condotto con riguardo alla sua offerta e, comunque, l'erroneità del giudizio di anomalia espresso dalla stazione appaltante attraverso le articolazioni del seggio di gara (RUP e commissione giudicatrice);
- l'impugnativa principale si estende all'art. 20 del capitolato speciale, qualora dovesse essere interpretato quale previsione di obbligatoria applicazione del

CCNL Multiservizi a pena di esclusione dalla gara;

- la controinteressata EPM propone ricorso incidentale, con cui sostiene la doverosità dell'esclusione della Romeo Gestioni anche per carenza dei requisiti di integrità e affidabilità professionale, imputando altresì alla stazione appaltante l'omessa valutazione di tali aspetti;
- spiega intervento ad opponendum la terza classificata (della graduatoria provvisoria) Meit Multiservices S.r.l., la quale, nel riferire di aver impugnato con autonomo ricorso l'aggiudicazione intervenuta in favore della EPM, contesta le ragioni espresse dalla Romeo Gestioni;

Rilevato, in via preliminare, che:

- per ragioni di economia processuale, vale cominciare dallo scrutinio del ricorso principale, come integrato dai motivi aggiunti;
- non occorre indugiare sulle eccezioni di rito opposte dalle difese della EPM e della Meit Multiservices, giacché tale gravame si presenta infondato nel merito, come risulterà dal prosieguo della trattazione;
- ciò chiarito, per meglio inquadrare i contorni della vicenda contenziosa su cui si innestano le doglianze della ricorrente principale, giova evidenziare che il giudizio di anomalia che ha colpito l'offerta di quest'ultima è stato formulato dal RUP nel verbale di verifica del 16 settembre 2022 ed ha investito alcuni aspetti ritenuti significativi della non congruità dell'offerta medesima, quali il costo del personale addetto al servizio di reception, custodia e accoglienza, il costo del personale addetto al servizio di pulizia giornaliera delle aree comuni, il costo del personale addetto al servizio di pulizia e sanificazione settimanale degli alloggi, il costo medio orario del personale adibito ai servizi ed il costo delle attività di animazione;
- più in dettaglio, con riguardo al primo aspetto (servizio di reception, custodia e accoglienza, d'ora in seguito per brevità anche "servizio di reception"), il RUP ha ravvisato che nelle giustificazioni, fornite dalla Romeo Gestioni in sede di procedimento di verifica dell'anomalia, si prospettava l'impiego nel servizio di 12 unità lavorative inquadrare con il CCNL

Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari (d'ora in seguito per brevità anche "CCNL **Vigilanza**"), in maniera incoerente con le previsioni dell'art 20 del capitolato speciale, che reputava idonea l'applicazione, per tutto il personale coinvolto nell'esecuzione dell'appalto, del trattamento normativo e retributivo minimo rinveniente dal CCNL Multiservizi: ciò avrebbe comportato per la Romeo Gestioni un indebito risparmio di 4,12 €/h per ognuno dei 12 addetti in questione, essendo le condizioni economiche garantite dal CCNL Multiservizi più onerose per il datore di lavoro (vale, per l'occasione, ripercorrere il tenore testuale del succitato art. 20 del capitolato, ovviamente per la parte di odierno interesse: "L'appaltatore di obbliga ad attuare, nei confronti dei lavoratori dipendenti, le condizioni minime normative e retributive risultanti dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro MULTISERVIZI e da eventuali contratti locali vigenti alla data di affidamento del servizio, nonché le condizioni risultanti dalle successive modifiche ed integrazioni dei contratti collettivi che venissero successivamente stipulati. Ugualmente si impegna ad osservare tutte le disposizioni derivanti dalla normativa vigente e dai contratti collettivi di lavoro e dagli eventuali accordi integrativi riguardanti l'utilizzazione e l'assunzione della mano d'opera."). Per il resto il RUP si riportava, facendole proprie, alle valutazioni espresse dalla commissione giudicatrice nel verbale di supporto del 29 agosto 2022, le quali meglio illustravano la rilevata discrasia fra le condizioni contrattuali del CCNL **Vigilanza** e quelle ammesse dall'art. 20 del capitolato, riferite al diverso CCNL Multiservizi. Degni di nota, ai fini del presente giudizio, sono i seguenti passaggi di detto verbale: "La Commissione giudicatrice richiama l'articolo 30, commi 3 e 4, in forza del quale "3. Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X. 4. Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è

applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto di appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.". L'articolo 30, commi 3 e 4 del Decreto legislativo 50/2016 nell'imporre l'applicazione al personale impiegato nel servizio di oggetto di gara di un contratto collettivo, in vigore per il settore e la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro nonché "strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto" si riferisce al contratto che meglio regola le prestazioni cui si riconnette la singola commessa pubblica e che dovranno essere rese dalla categoria dei lavoratori impiegati nell'espletamento del servizio, ad esse riferendosi secondo un criterio di prossimità contenutistica (...). La scelta di un contratto collettivo da applicare rientra nelle prerogative di un imprenditore e della libertà negoziale delle parti, con il limite che sia coerente con l'oggetto dell'appalto (...). L'applicazione dei minimi tabellari del contratto di categoria strettamente connesso con l'oggetto dell'appalto consente che il personale impiegato sia adeguatamente tutelato per la parte giuridica e percepisca una retribuzione proporzionata rispetto all'attività in concreto svolta ed allo stesso tempo, sotto diverso profilo, la stessa corretta esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto, attraverso una vincolante connessione funzionale delle stesse con i profili professionali più appropriati. La coerenza di un contratto collettivo con l'oggetto dell'appalto, quale risultato della complessiva progettazione del servizio che la stazione appaltante ha programmato e che intende acquisire rappresenta un parametro legislativo di consolidata interpretazione giurisprudenziale (...). La medesima coerenza del contratto collettivo rispetto all'oggetto dell'appalto è stata più volte affermata dai giudici amministrativi, valutando che il CCNL "**Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari**" riguarda, rispettivamente, la **vigilanza** armata e non armata e

quindi si applica al personale cui viene richiesto di effettuare attività di **vigilanza** e custodia in senso stretto, a fronte della previsione nella procedura di gara di un differente e più ampio servizio integrato, che prevede attività di accoglienza di una pluralità di persone, verificando le condizioni di accreditamento e l'adesione a regole collettive di convivenza; in altri termini, l'oggetto dell'appalto attiene all'accoglienza di persone che possono trovarsi in situazioni di disagio sociale ed economico, garantendone la permanenza, la vivibilità e relazioni di comunità, mentre il CCNL "Servizi Fiduciari" attiene alla custodia e sorveglianza di luoghi aperti o chiusi. Ne consegue che le declaratorie previste nel CCNL in esame risultano incongrue rispetto alle attività che i lavoratori saranno chiamati a svolgere nell'ambito dell'appalto, per il quale è stato individuato il CCNL Multiservizi.”;

Rilevato, alla luce di quanto esposto in punto di fatto, che un primo corredo di doglianze articolate nel gravame principale e nei motivi aggiunti può essere così compendiato:

- a) il procedimento di verifica dell'anomalia è stato attivato dalla stazione appaltante in pieno agosto 2022 e “trattandosi del periodo estivo a cavallo di Ferragosto, la ricorrente non è stata di certo agevolata nelle doverose attività di analisi e di predisposizione” delle giustificazioni;
- b) la richiesta di giustificazioni è stata formulata in termini generici, attingendo al mero richiamo dei parametri di cui all'art. 97, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016 (economia del processo di svolgimento dei servizi, remuneratività dell'offerta, soluzioni tecniche prescelte o condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente, originalità dei servizi proposti). Inoltre, la tabella di anomalia allegata alla richiesta di giustificazioni, da restituire compilata in ogni sua parte con il dettaglio delle singole voci di prezzo costitutive dell'offerta economica, era priva di una guida alla compilazione e “ciò ha causato notevoli equivoci interpretativi che hanno penalizzato la ricorrente”;

- c) siccome nello specifico la stazione appaltante non era in condizione di valutare l'anomalia dell'offerta, "sarebbe stato necessario l'esperimento di una ulteriore fase procedimentale in contraddittorio con l'offerente, che avrebbe consentito alla Romeo Gestioni la produzione di ulteriori elementi giustificativi", i quali avrebbero dimostrato che "anche con l'applicazione a tutti i lavoratori del CCNL Multiservizi e prevedendo per i neo-assunti, in luogo degli sgravi fiscali di cui alla L. 178/2020, gli sgravi di cui all'art. 10 D.Lgs. n. 151/2015, resta sostanzialmente invariato il costo della manodopera complessiva indicato nell'offerta economica presentata in sede di gara", con il vantaggio aggiuntivo che il costo del personale così riformulato avrebbe comportato "un costo complessivo di € 735.866,37 addirittura inferiore di € 3.099,56 rispetto a quanto dichiarato in sede di offerta (pari a € 738.965,93)";
- d) l'art. 20 del capitolato speciale, qualora interpretato – come risulterebbe dal verbale di verifica dell'anomalia del 16 settembre 2022 che ha sancito l'inammissibilità dell'offerta della ricorrente – "quale previsione di obbligatoria applicazione del CCNL Multiservizi, è illegittimo alla stregua del consolidato orientamento in materia, secondo cui la relativa scelta è rimessa alla libera organizzazione imprenditoriale del concorrente". Sotto ulteriore profilo, il riferimento, contenuto nella suddetta clausola di *lex specialis*, al trattamento giuridico-economico di tale tipologia contrattuale non si rivela coerente con lo stesso oggetto dell'appalto, dal momento che "la maggior parte delle prestazioni lavorative relative ai profili professionali del CCNL Multiservizi attengono a attività di pulizia, facchinaggio, ristorazione, disinfestazione, disinfezione, derattizzazione, diserbo, depolveratura, sanificazione e manutenzione degli ambienti", mentre solo due profili professionali sono caratterizzati dallo svolgimento di "prestazioni di controllo e custodia dei locali, ma con riferimento a musei, aree archeologiche, fiere, parcheggi, edifici";
- e) la stazione appaltante ha errato nel ritenere incoerente con l'oggetto dell'appalto il CCNL **Vigilanza** adducendo la sua riferibilità esclusivamente a

prestazioni di **vigilanza** armata, laddove nello stesso è stata inserita una sezione speciale dedicata ai “servizi fiduciari”, che ricomprende servizi di portierato e prestazioni di reception relative all’accoglienza, riconducibili pure alla filiera della sicurezza ma non necessariamente riguardanti il profilo professionale delle guardie giurate, potendo essere svolte anche da personale diverso;

f) il RUP è incorso in difetto di istruttoria, non avendo accertato “il mancato rispetto del trattamento economico e normativo dei lavoratori previsto dal CCNL in vigore per il settore”, che è il CCNL **Vigilanza** già applicato nel precedente appalto;

Considerato che le prefate doglianze non meritano condivisione per le ragioni di seguito esplicitate:

aa) il fatto che il procedimento di verifica dell’anomalia abbia visto il suo inizio nel mese di agosto, con la richiesta di giustificazioni avanzata con nota ADISURC prot. n. 9267 del 5 agosto 2022, non inficia assolutamente l’esito del giudizio, poiché la legge non prevede alcuna sospensione dei termini procedurali durante il periodo estivo, fermo restando che non emerge alcuna incompiutezza, rispetto alle richieste di chiarimenti avanzate dalla stazione appaltante, nelle giustificazioni fornite dalla Romeo Gestioni con nota del 17 agosto 2022. Anzi, del tutto corretto e in linea con le esigenze di celerità e di non aggravamento del procedimento appare il comportamento assunto dall’amministrazione, che si è attivata immediatamente dopo la seduta pubblica del 2 agosto 2022, nella quale l’offerta della Romeo Gestioni, classificatasi prima in graduatoria, era stata individuata quale offerta da assoggettare a verifica obbligatoria di anomalia, in quanto sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, risultavano superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dagli atti di gara;

bb) la richiesta di giustificazioni non si presentava affatto generica, richiamando i puntuali parametri normativi di cui all’art. 97, comma 4, del

d.lgs. n. 50/2016 (economia del processo, soluzioni tecniche prescelte, originalità dei servizi proposti) ed aggiungendovi il fondamentale indicatore, poiché si trattava di un appalto ad alta intensità di manodopera, della “corrispettività e la remuneratività dell’offerta formulata rispetto all’avvio del cantiere, all’organizzazione dei fattori produttivi, al complesso dei costi operativi e degli ammortamenti”. Peraltro, la tabella di anomalia allegata alla richiesta di giustificazioni, nel dettagliare le singole voci di prezzo costitutive dell’offerta economica, rendeva sicuramente più lineare la stesura delle giustificazioni, facendo emergere, in relazione ad ogni singola voce di prezzo, l’influenza che avrebbe esercitato ciascuno dei succitati parametri. Né era necessario che detta tabella fosse assistita da un guida per la compilazione, essendo agevole la sua comprensione, tanto vero che la Romeo Gestioni ha assolto l’onere compilativo in maniera completa, senza rappresentare nelle sue giustificazioni di essere incorsa in incertezze interpretative derivanti da espressioni ambigue contenute nella stessa tabella;

cc) è smentito in fatto che l’amministrazione non fosse in grado di valutare compiutamente l’anomalia dell’offerta sulla scorta delle giustificazioni fornite dalla Romeo Gestioni con la nota del 17 agosto 2022. Infatti, a pagina 4 del verbale di verifica del 16 settembre 2022, il RUP dichiarava testualmente di procedere “alla verifica delle spiegazioni fornite dalla società Romeo Gestioni S.p.a., che vengono ritenute complete e idonee alla valutazione da parte della stazione appaltante”. Ciò comprova che l’ADISURC ha fatto buon governo del consolidato principio ai sensi del quale, in sede verifica di anomalia, la necessità di esperire ulteriori fasi di contraddittorio procedimentale si pone soltanto laddove la stazione appaltante non sia in condizione di risolvere tutti i dubbi in ordine all’attendibilità dell’offerta anormalmente bassa per non poter, in particolare, o ritenere insufficienti le giustificazioni presentate dal concorrente in relazione agli elementi di cui all’art. 97, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016 o accertare l’inadeguatezza complessiva dell’offerta medesima (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 3 maggio 2021 n. 3473, 4 giugno 2020 n. 3508 e 28

gennaio 2019 n. 690; TAR Lazio Roma, Sez. I, 4 gennaio 2021 n. 11; TAR Campania Napoli, Sez. IV, 9 luglio 2020 n. 2971). Peraltro, ferma la sufficienza delle giustificazioni di cui alla nota del 17 agosto 2022, la dimostrazione di congruità dell'offerta che la ricorrente principale assume che avrebbe potuto rendere in un'eventuale successiva fase di contraddittorio – tramite la generalizzata applicazione del CCNL Multiservizi assistito dal regime degli sgravi di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 151/2015, con conseguente rimodulazione al ribasso anche del costo del personale dichiarato in sede di offerta – avrebbe comunque comportato la complessiva inammissibilità della sua proposta economica. Invero, nella fase di verifica dell'anomalia sono modificabili le giustificazioni dei contenuti dell'offerta, essendo consentite in particolare anche compensazioni tra voci di costo sottostimate e sovrastimate, purché l'offerta non risulti sostanzialmente alterata nei suoi elementi essenziali, tra i quali rientra (come nella specie) la voce relativa al costo del lavoro per il personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto, pena l'incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e di parità di trattamento dei concorrenti, come imposte dall'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50/2016 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 31 maggio 2022 n. 4406; TAR Lazio Roma, Sez. I, 1° agosto 2022 n. 10851 e 10 giugno 2022 n. 7656; TAR Sicilia Catania, Sez. II, 4 luglio 2022 n. 1774);

dd) se si legge attentamente il verbale di verifica del 16 settembre 2022, come integrato dal richiamato verbale di supporto del 29 agosto 2022, ci si avvede che il seggio di gara ha interpretato l'art. 20 del capitolato speciale non in termini di obbligatoria applicazione (a pena di esclusione) del CCNL Multiservizi, ma piuttosto nel senso (corretto) di indice di affidabilità e coerenza dell'offerta rispetto all'oggetto dell'appalto, comportando tale tipologia contrattuale, a differenza di altre per le quali sarebbe dovuta intervenire una dimostrazione in concreto, l'intrinseca compatibilità con il servizio oggetto di affidamento: tanto in applicazione del radicato principio, condiviso dalla stessa ricorrente principale, secondo il quale l'individuazione

del contratto collettivo da applicare rientra nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, con il limite della coerenza del contratto collettivo prescelto rispetto all'oggetto dell'appalto, come prescritto dall'art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, il quale richiede la sussistenza di una stretta connessione tra contrattazione collettiva e attività oggetto di appalto (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2022 n. 199). In definitiva, ciò che ha determinato l'esclusione della Romeo Gestioni dalla procedura selettiva non è stato il riferimento ad un contratto collettivo diverso dal CCNL Multiservizi, asseritamente imposto a pena di esclusione, ma il fatto che il CCNL **Vigilanza** non fosse compatibile con l'oggetto dell'appalto, implicando un catalogo di attività non coerente con il complesso delle prestazioni professionali richieste per il servizio di reception, custodia e accoglienza, qualificato dall'art. 5 del capitolato come servizio principale. Ne discende che non può assolutamente predicarsi la lamentata illegittimità dell'art. 20 del capitolato, e ciò nemmeno sotto l'ulteriore profilo della pretesa non coerenza del CCNL Multiservizi con l'oggetto dell'appalto. Infatti, secondo quanto contemplato dall'art. 10 del capitolato, il servizio di reception ricomprende anche varie funzioni riconducibili all'ambito proprio dell'accoglienza alberghiera o di vaste comunità, quali (vd. pag. 5 del capitolato) attività di accoglienza e consegna degli alloggi, consegna della biancheria piana da camera, eventuale consegna dei pasti ad ospiti in isolamento domiciliare da Covid-19, verifica del rispetto delle disposizioni emanate dall'ADISURC in materia di gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, attività di accoglienza e front-office nelle attività istituzionali e nell'ambito delle progettualità gestite dall'amministrazione anche mediante l'utilizzo di fondi comunitari, vari adempimenti relativi alle attività di accettazione, assegnazione e rilascio dell'alloggio, ivi compresa l'assistenza agli ospiti nelle fasi di sistemazione attraverso la compilazione della scheda delle consistenze e dello stato dei luoghi e dei materiali assegnati. Pertanto, si rivela del tutto appropriato il richiamo del CCNL Multiservizi, che, in ragione della

sua ampiezza e versatilità applicativa, include, oltre ai servizi attinenti agli ambiti della pulizia, della manutenzione degli ambienti e della custodia in senso stretto, quelli di controllo degli accessi e quelli ausiliari di reception, accoglienza, e accompagnamento relativi ad edifici ed aree (il riferimento a musei, siti archeologici, fiere, parcheggi, etc. è meramente esemplificativo), nonché quelli di fattorinaggio e movimentazione interna, ossia servizi perfettamente congruenti con le attività di accoglienza sopra elencate;

ee) va premesso che il giudizio di verifica della congruità di un'offerta sospettata di anomalia ha natura globale e sintetica sulla serietà o meno dell'offerta nel suo insieme e costituisce espressione paradigmatica di un potere tecnico-discrezionale dell'amministrazione di per sé insindacabile in sede di legittimità, salve le ipotesi in cui le valutazioni siano manifestamente illogiche, irragionevoli, fondate su insufficiente motivazione o affette da errori di fatto (giurisprudenza consolidata: cfr. ex multis Consiglio di Stato, A.P., 29 novembre 2012 n. 36; Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 novembre 2021 n. 7912; Consiglio di Stato, Sez. V, 11 marzo 2021 n. 2086; TAR Campania Napoli, Sez. IV, 8 marzo 2022 n. 1559). Orbene, calando il superiore insegnamento al caso di specie, non può essere ravvisata nell'attività della stazione appaltante alcuna palese erroneità di giudizio in ordine all'accertata non compatibilità del CCNL **Vigilanza** con l'oggetto dell'appalto, sotto il particolare angolo visuale del servizio di reception. Infatti, è sicuramente vero, come sopra accennato, che la legge di gara non poteva vincolare le imprese concorrenti all'applicazione di un determinato contratto collettivo in luogo di un altro: ciò non toglieva tuttavia che le imprese medesime, ai fini della verifica di congruità dell'offerta, fossero tenute a rispettare i parametri a cui le regole di gara avevano inteso subordinare tale verifica, e tra questi spiccava nello specifico, in forza di previsione di legge e di capitolato speciale, la coerenza della contrattazione collettiva applicata con l'oggetto dell'appalto, ritenuta di per sé sussistente nel caso che la scelta della singola concorrente fosse ricaduta sul CCNL Multiservizi. Va, per l'appunto, rimarcato che la corretta

applicazione dei contratti collettivi conformemente alle rispettive sfere di applicabilità costituisce condizione imprescindibile per il regolare funzionamento del mercato del lavoro e per il dispiegarsi di una leale concorrenza tra imprese (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 4 maggio 2020 n. 2829), in quanto finalizzata a garantire sia che il personale impiegato venga adeguatamente tutelato per la parte giuridica e per quella economica, sia che le prestazioni oggetto della commessa siano correttamente eseguite attraverso una vincolante connessione funzionale delle stesse con i profili professionali più appropriati (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 25 febbraio 2020 n. 1406). Ebbene, proprio in forza dei richiamati principi, il prescelto CCNL **Vigilanza**, anche prendendo a riferimento la sezione dei “servizi fiduciari”, non può dirsi coerente con il servizio di reception oggetto di appalto, il quale include, come visto, prestazioni di accoglienza degli ospiti delle residenze universitarie, che non possono ritenersi in linea con i profili professionali contemplati dalla predetta tipologia contrattuale. Difatti, tali profili si risolvono in una serie di attività propriamente sussumibili nelle categorie dei servizi di reception e custodia strettamente intesi, piuttosto che in quella del servizio di accoglienza della comunità studentesca universitaria, caratterizzato dallo svolgimento delle specifiche attività illustrate alla lettera precedente. Il rilievo trova sostegno nell’elencazione delle attività che connotano l’ambito dei servizi fiduciari (vd. parte seconda, art. 1, del CCNL **Vigilanza** in vigore dal 2021), nelle quali è predominante l’attenzione ai profili securitari anziché a quelli dell’ospitalità in senso proprio: attività di portierato per la custodia, la sorveglianza, la fruizione di immobili e delle relative pertinenze; attività di assistenza, di controllo e safety all’organizzazione di manifestazioni ed eventi; attività di prevenzione, di primo intervento e antincendio; attività di segreteria e di reception, attività di gestione di centralini telefonici e attività di front desk; attività di bigliettazione; attività ausiliarie alla viabilità e fruizione di parcheggi; conduttore di unità cinefile; attività di smistamento corrispondenza e gestione archivio. Soccorre, in merito, il condiviso orientamento del giudice

amministrativo lombardo, che ha avuto modo di precisare, in una controversia per certi versi analoga a quella di specie, i seguenti concetti: “In particolare, la coerenza del contratto collettivo rispetto all’oggetto dell’appalto va esclusa nel caso di specie, atteso che il CCNL “**Vigilanza Privata** e Servizi Fiduciari” riguarda, rispettivamente, la **vigilanza** armata e non armata, e quindi si applica al personale cui viene richiesto di effettuare attività di **vigilanza** e custodia in senso stretto, mentre la procedura di gara riguarda l’affidamento del diverso servizio di gestione integrata delle attività di prenotazione, biglietteria inviti, accreditamenti ed accoglienza. Detto in altri termini, l’oggetto dell’appalto attiene all’accoglienza del pubblico in senso lato, mentre il CCNL “Servizi Fiduciari” attiene alla custodia e sorveglianza dei siti. Ne consegue che le declaratorie previste nel CCNL in esame risultano incongrue rispetto alle attività che i lavoratori saranno chiamati a svolgere nell’ambito dell’appalto, al quale si applicano in genere il CCNL Multiservizi e quello per i dipendenti da aziende del terziario della distribuzione e dei servizi” (così TAR Lombardia Milano, Sez. IV, 1° ottobre 2019 n. 2075; nello stesso senso, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 6 agosto 2019 n. 5574);

ff) infine, nemmeno è rinvenibile il denunciato difetto di istruttoria, in quanto la riferita circostanza che il CCNL **Vigilanza** fosse stato già applicato nel precedente appalto non ha alcun giuridico rilievo nella presente procedura di gara, regolata da apposita lex specialis che, come visto, esclude la compatibilità di tale tipologia contrattuale con le prestazioni oggetto di appalto relative al complessivo servizio di reception;

Considerato, altresì, che:

- tutte le suesposte osservazioni rivestono carattere assorbente nella dimostrazione dell’incongruità dell’offerta della Romeo Gestioni, atteso che, allorché il contratto collettivo di lavoro diverge per coerenza e adeguatezza da quanto richiesto dalla stazione appaltante per l’esecuzione dell’appalto, tale circostanza è di per sé idonea a determinare un’ipotesi di anomalia, come peraltro previsto dall’art. 97, comma 5, lett. a) e b), del d.lgs.

n. 50/2016, ai sensi del quale “La stazione appaltante (...) esclude l'offerta (...) se ha accertato, con le modalità di cui al primo periodo, che l'offerta è anormalmente bassa in quanto: a) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3; b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 105” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 199/2022 cit.; Consiglio di Stato, Sez. III, 15 marzo 2021 n. 2168);

- ciò esime il Collegio dall'esaminare le rimanenti censure con cui la ricorrente principale intende contestare la valutazione di anomalia con riguardo ai restanti aspetti dell'offerta ritenuti critici dal RUP nel verbale di verifica del 16 settembre 2022. Soccorre, al riguardo, il condiviso principio secondo il quale, laddove una determinazione amministrativa di segno negativo tragga forza da una pluralità di ragioni, ciascuna delle quali sia di per sé idonea a supportarla in modo autonomo, è sufficiente che anche una sola di esse passi indenne alle censure mosse in sede giurisdizionale perché il provvedimento nel suo complesso resti esente dall'annullamento (cfr. Consiglio di Stato, A.P., 29 febbraio 2016 n. 5; Consiglio di Stato, Sez. V, 6 marzo 2013 n. 1373 e 27 settembre 2004 n. 6301; Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 luglio 2010 n. 4243);

- pertanto, resistendo gli atti di gara impugnati alle prospettazioni attoree, anche in virtù del disposto assorbimento di censure, il ricorso principale, come integrato dai motivi aggiunti, deve essere rigettato per infondatezza;

Ritenuto, in conclusione, che:

- il ricorso principale va in toto respinto, con la conseguenza che l'infondatezza di quest'ultimo non può non comportare l'improcedibilità del ricorso incidentale per evidente sopravvenuta carenza di interesse (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 aprile 2021 n. 3094);

- le spese processuali vanno addebitate alla soccombente ricorrente principale, nella misura liquidata in dispositivo anche tenuto conto della complessità delle questioni trattate, restando a carico della ricorrente incidentale il rispettivo contributo unificato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge il ricorso principale e dichiara improcedibile il ricorso incidentale.

Condanna la Romeo Gestioni S.p.A. a rifondere le spese processuali nei confronti delle parti avversarie nei seguenti termini: € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, in favore dell'ADISURC; € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, in favore della E.P.M. S.r.l.; € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, in favore della Meit Multiservices S.r.l.; il tutto restando a carico della ricorrente incidentale E.P.M. S.r.l. il rispettivo contributo unificato.

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

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

Anna Pappalardo, Presidente

Carlo Dell'Olio, Consigliere, Estensore

Gabriella Caprini, Consigliere

L'ESTENSORE
Carlo Dell'Olio

IL PRESIDENTE
Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO