

Pubblicato il 25/05/2023

N. 08899/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01608/2023 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 1608 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Italpol **Vigilanza** S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Fraccastoro, Alice Volino, Alessio Maria Tropiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Strade Lazio - Astral S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Annibali, Andrea Ruffini, Marco Orlando, Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Security Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Avilio Presutti, Marco Laudani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto

presso lo studio dell'avv. Avilio Presutti in Roma, piazza San Salvatore in Lauro 10;

(CIG: 936116019D)

per l'annullamento

PER QUANTO RIGUARDA IL RICORSO INTRODUTTIVO:

- della determinazione dell'Amministratore Unico di Astral S.p.A. n. 41 del 20 gennaio 2023 -pubblicata sul portale telematico in data 27 gennaio 2023 e comunicata ai sensi dell'art. 76, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 in data 30 gennaio 2023 con la quale è stato definitivamente aggiudicato, in favore di Security Service S.r.l., il lotto n. 2 (CIG: 936116019D) della “procedura aperta per l'affidamento del servizio triennale di **vigilanza** armata e di sicurezza non armata in due lotti nelle sedi delle ferrovie regionali Roma - Lido DI Ostia (lotto I) e Roma - Civita Castellana - Viterbo (lotto II)”;
- dei verbali di gara, della lex specialis di gara, e, in particolare, del disciplinare di gara, laddove venga interpretata nel senso di consentire l'avvio e la stipula del contratto d'appalto in violazione del termine di cui all'art. 32, comma 9 del d.lgs. n. 50/2016;
- di ogni altro atto precedente, successivo, consequenziale e comunque connesso a quelli impugnati;

nonché per la dichiarazione di inefficacia

- del contratto di appalto eventualmente stipulato tra l'Amministrazione e Security Service S.r.l. nelle more della definizione del presente giudizio;

nonché per la condanna

- dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 124 del c.p.a., alla reintegrazione in forma specifica ovvero, in via subordinata, per la condanna al risarcimento per equivalente del danno subito da Italpol **Vigilanza** S.r.l.

PER QUANTO RIGUARDA I MOTIVI AGGIUNTI PRESENTATI IL 24/2/2023:

- di tutti i verbali di gara, nella parte in cui è stata valutata la validità e congruità dell'offerta presentata da Security Service S.r.l., quali il verbale di

contraddittorio del 13.1.2023 e relativi allegati, nonché il verbale di verifica della congruità del 13.1.2023 e relativi allegati oltre che di tutti i verbali, di seduta pubblica o riservata, atti e provvedimenti precedenti e successivi, ancorché non noti, relativi alla permanenza in gara della predetta società.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Azienda Strade Lazio - Astral S.p.A. e di Security Service S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2023 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 31 gennaio 2023 e depositato in pari data la ricorrente Itapol **Vigilanza** Srl ha esposto che con determinazione dell'Amministratore Unico di Astral S.p.A. n. 41 del 20.1.2023, pubblicata sul portale telematico in data 27.1.2023 e comunicata ai sensi dell'art. 76, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 5072016 in data 30.1.2023, l'Azienda Strade Lazio – ASTRAL S.p.A. ha definitivamente aggiudicato la procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 50/2016, suddivisa in due lotti funzionali, *“per l'affidamento del servizio triennale di **vigilanza** armata e di sicurezza non armata in due lotti nelle sedi delle ferrovie regionali Roma - Lido DI Ostia (lotto I) e Roma - Civita Castellana - Viterbo (lotto II)”*, per una durata di 36 mesi e un valore globale stimato, comprensivo dell'opzione di proroga, pari ad € 13.792.537,50.

Espone al riguardo la ricorrente:

- che ai fini della presente controversia, rileva il lotto n. 2 (CIG: 936116019D), del valore complessivo di € 6.530.677,71, concernente il servizio di **vigilanza** armata e sicurezza non armata per la “Ferrovia Roma-Civita Castellana-Viterbo”;

- che all'esito della valutazione delle offerte tecniche ed economiche, la Commissione giudicatrice ha stilato la graduatoria finale che ha visto collocarsi al primo posto International Security Service **Vigilanza** S.p.A; al secondo posto Security Service S.r.l e al terzo posto Italpol **Vigilanza** S.p.a.;
- che l'art. 7 del disciplinare di gara stabiliva che *“ogni concorrente potrà presentare offerta per tutti i 2 (due) lotti, ma potrà aggiudicarsene un numero massimo di 1 (uno), quello di maggior valore”*; e pertanto la International Security Service **Vigilanza** S.p.A. che era risultata prima graduata in entrambi i lotti di gara, ha avuto assegnato il lotto di maggior valore economico (n. 1);
- che conseguentemente la Stazione appaltante, con la Determinazione n. 41 del 20.1.2023, in applicazione del principio dello scorrimento in graduatoria, ha definitivamente aggiudicato il lotto n.2 della procedura di gara in oggetto alla controinteressata Security Service S.r.l. (risultata seconda in graduatoria), mentre la ricorrente Italpol risultava la nuova seconda graduata.

In data 31.1.2023, la ricorrente, al fine di tutelare adeguatamente i propri interessi in sede giudiziale, ha formulato, ex artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990 e 53 del Codice istanza di accesso alla documentazione di gara nonché alla documentazione amministrativa, tecnica ed economica (comprensiva delle eventuali giustifiche rese in sede di verifica di congruità) prodotta dall'aggiudicataria Security.

Tardando il riscontro all'istanza di accesso la ricorrente, nell'impossibilità di articolare specifiche censure avverso l'offerta dell'aggiudicataria, ha comunque proposto il ricorso (c.d. al buio).

1.2. Il gravame è affidato a due motivi di ricorso così rubricati:

1. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 32 del d.lgs. n. 50/2016 nonché dell'art. 26 del disciplinare di gara. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della l. n. 241/1990. Violazione dei principi di buon andamento della PA. Eccesso di potere per carenza di motivazione, irragionevolezza, illogicità manifesta, abnormità, contraddittorietà.*
2. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 76 del d.lgs. n. 50/2016. Violazione dei principi di buon andamento della PA. Eccesso di potere per carenza di motivazione,*

irragionevolezza, illogicità manifesta, abnormità, contraddittorietà.

1.2. Con decreto Presidenziale n.684 del 1 febbraio 2023 è stata accolta l'istanza di sospensione dell'impugnata aggiudicazione al fine di evitare eventuali discontinuità nel servizio (il gestore uscente è la stessa ricorrente Itapol **Vigilanza**) con contestuale ordine di esibizione, nei confronti di Astral S.p.A. della documentazione di gara.

1.3. Si è costituita in giudizio l'aggiudicataria Security Service S.r.l. la quale ha depositato una memoria con la quale ha chiesto la revoca del decreto cautelare stigmatizzando il comportamento della ricorrente, sul rilievo: che ha notificato il ricorso appena tre ore prima del subentro di Security Service nel servizio; che il decreto presidenziale è pertanto intervenuto ad affidamento già eseguito; che l'istanza di accesso che la ricorrente lamenta non essere stata evasa da Astral era stata avanzata soltanto il giorno stesso della proposizione del ricorso e a distanza di undici giorni dall'aggiudicazione.

1.4. Si è costituita in giudizio con atto di mera forma Astral S.p.a., che in data 7 febbraio 2023 ha depositato una istanza di revoca della misura cautelare monocratica stigmatizzando per analoghe ragioni il comportamento processuale della ricorrente e significando, peraltro, come ASTRAL S.p.a. avesse previsto l'avvio del servizio in via d'urgenza al fine di evitare che il gestore uscente Itapol **Vigilanza**, affidatario in virtù di un contratto ponte della durata di massimo sei mesi, rimanesse oltre la naturale scadenza contrattuale.

1.4. Dopo scambi di memorie è intervenuto il decreto Presidenziale n.780 dell'8 febbraio 2023 che ha infine dato atto “... *che il decreto cautelare, emanato sul presupposto che il servizio non fosse stato ancora consegnato all'aggiudicataria, non può dispiegare effetti su fatto storico-giuridico già inveratosi prima della sua emanazione e che, peraltro, a seguito della consegna è affatto preminente l'interesse alla continuità del medesimo servizio, fermo l'incombente istruttorio disposto con il decreto e la fissazione della trattazione collegiale dell'istanza cautelare alla camera di consiglio del 22 febbraio 2023*” .

1.6. Alla camera di consiglio del 22 febbraio 2023, previa rinunzia del difensore della ricorrente all'istanza cautelare, e su accordo dei difensori delle altre parti, la causa è stata rinviata per la trattazione del merito in pubblica udienza.

1.5. Con atto notificato e depositato il 24 febbraio 2023 Italpol ha proposto ricorso per motivi aggiunti impugnando tutti i verbali di gara, nella parte in cui è stata valutata la validità e congruità dell'offerta presentata da Security Service S.r.l..

1.6. In vista dell'udienza pubblica di trattazione tutte le parti hanno depositato memorie e repliche.

1.7. Alla pubblica udienza del 5 aprile 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Preliminarmente deve darsi atto che in esecuzione dell'ordine istruttorio disposto con decreto Presidenziale n.684/2023, Astral ha depositato in giudizio tutta la documentazione richiesta da Italpol.

3. Deve essere quindi esaminato il ricorso introduttivo.

4. Con il primo motivo la ricorrente lamenta, in sostanza, che la Stazione appaltante avrebbe preteso di avviare il servizio senza alcuna indicazione della circostanza che lo stesso dovesse avvenire in via d'urgenza.

4.1. La censura è infondata.

Sotto un primo profilo va rilevato che la fattispecie della c.d. esecuzione in via d'urgenza è prevista dall'art.8. comma 1, lett. a) del DL.76/2020 ed utilizzabile – dopo le modifiche apportate dal d.l. 77/2021, art.51 - per determina a contrarre/atto di avvio del procedimento entro il 30 giugno 2023.

Il comma citato, lett. a) prevede che *“è sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza e, nel caso di servizi e forniture, l'esecuzione del contratto in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016, nelle more della verifica dei requisiti di cui all'articolo 80 del medesimo decreto legislativo, nonché' dei requisiti di qualificazione previsti per la partecipazione alla procedura”*.

È lo stesso legislatore ad aver dunque previsto, in un'ottica chiaramente acceleratoria, il dovere dell'Amministrazione di procedere speditamente verso la definizione della procedura ad evidenza pubblica, consentendo "sempre" l'autorizzazione dell'esecuzione in via d'urgenza.

Sotto altro profilo va comunque rilevato che a seguito del provvedimento di aggiudicazione n. 41 del 20 gennaio 2023 e della comunicazione di pari data n. prot. 1837, il 24 gennaio 2023 la stessa Italtel ha inviato una nota a mezzo pec alla S.A., alla nuova aggiudicataria ed alle rappresentanze sindacali, recante l'oggetto "avvio procedura ex art. 24 e seguenti CCNL **Vigilanza privata**, art. 4.5. del CIT – Cambio appalto Astral Spa della ferrovia Roma – Viterbo (lotto II) CIG. 936116019D" dando piena evidenza di essere a conoscenza che il servizio in argomento sarebbe stato affidato a Security Service con decorrenza dal 1 febbraio 2023 e domandando l'urgente apertura della procedura di cambio appalto.

Dunque Italtel era pienamente a conoscenza delle operazioni di subentro e cambio appalto, delle strette tempistiche, nonché dell'urgenza sottesa con l'avvicinarsi della data di inizio prevista per il subentro; con conseguente infondatezza della censura.

5. Con il secondo motivo la ricorrente premette che l'art. 76, comma 5 del Codice prescrive che *"Le stazioni appaltanti comunicano d'ufficio immediatamente e comunque entro un termine non superiore a cinque giorni: a) l'aggiudicazione, all'aggiudicatario, al concorrente che segue nella graduatoria, a tutti i candidati [rectius: a tutti gli offerenti] che hanno presentato un'offerta ammessa in gara ..."*. La ricorrente lamenta che la S.A. - pur avendo adottato il provvedimento di aggiudicazione in data 20.1.2023 ed avendo, nella medesima data, imposto l'avvio delle operazioni di cambio appalto - solo in data 30.1.2023 ha provveduto alle comunicazioni di rito nei confronti di Italtel di fatto precludendo, alla stessa, di venire a conoscenza della documentazione di gara dell'aggiudicataria in tempo utile per la proposizione di un ricorso giurisdizionale volto a paralizzare la procedura di cambio appalto prevista per il prossimo 1.2.2023.

5.1. La censura è infondata.

In disparte quanto riferito in ordine alla legittimità della consegna in via d'urgenza, deve rilevarsi che in ogni caso la violazione della clausola c.d. *stand still* non costituisce di per sé motivo di illegittimità degli atti di gara (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 15 novembre 2022, n. 9995) e, più in generale, non costituisce un vizio proprio dell'aggiudicazione.

Va infatti rilevato che la funzione del cd. *stand still* è quella di garantire il diritto di difesa degli operatori non aggiudicatari. E sotto questo profilo, come sopra rilevato, la ricorrente era a conoscenza della consegna del servizio al nuovo aggiudicatario sin dal 20 gennaio 2023 sicché già da allora essa avrebbe potuto intraprendere tutte le iniziative giurisdizionali del caso a tutela dei propri interessi (le quali, viceversa, sono state intraprese solo undici giorni dopo e poche ore prima della consegna del servizio).

Ne consegue, conclusivamente, l'infondatezza del ricorso introduttivo che deve essere rigettato.

6. Deve essere poi esaminato il ricorso per motivi aggiunti proposto a seguito del deposito in giudizio della documentazione di gara da parte di Astral.

Con i motivi aggiunti la ricorrente contesta, in particolare, il procedimento di anomalia dell'offerta condotto dalla Stazione Appaltante.

Il provvedimento di aggiudicazione, a suo avviso, si appaleserebbe illegittimo per non avere Security giustificato la propria offerta in termini di congruità e affidabilità. Tale conclusione, deduce, troverebbe incontestabile conferma nella stessa documentazione prodotta dall'aggiudicataria nel corso del procedimento avviato dalla Stazione appaltante ai sensi dell'art. 97, comma 3 del d.lgs. n. 50/2016 all'esito del quale, quest'ultima, avrebbe del tutto illogicamente ritenuto di ignorare l'evidente inadeguatezza delle giustificazioni ricevute disponendo, pur comunque, l'aggiudicazione dell'appalto in favore di Security.

La ricorrente deduce che la S.A. avrebbe omesso di considerare n.4 diverse voci di costo che non sarebbero state contemplate nell'offerta

dell'aggiudicataria e che, se doverosamente considerate, determinerebbero un *deficit* negativo dell'offerta.

In particolare la Stazione appaltante, nella valutazione della congruità dell'offerta di Security, avrebbe ignorato:

- a) la mancata previsione dei costi per la messa a disposizione del defibrillatore semiautomatico esterno (DAE);
- b) la mancata previsione dei costi del personale impiegato per il servizio di controllo ispettivo dedicato;
- c) l'insufficiente previsione dei costi per la gestione del servizio di "Piattaforma WEBSAG;
- d) la mancata previsione dei costi relativi al Piano di sostituzione degli addetti impiegati nella commessa.

La ricorrente, ritenendo di avere dimostrato *per tabulas* l'insostenibilità dell'offerta di Security, chiede pertanto a questo T.A.R. che sia disposta Verificazione sulla congruità dell'offerta dell'aggiudicataria, sostenendo non soltanto che l'utile dichiarato dalla aggiudicataria Security (pari ad € 72.677,25) sarebbe totalmente eroso dai costi omessi nell'offerta (come sopra individuati), ma addirittura che detti costi determinerebbero un *deficit* dell'offerta pari addirittura ad € 399.085,53. Da tale importo, detraendo l'utile dichiarato dalla Security (€ 72.677,25), Italpol deduce che l'offerta dichiarata dall'aggiudicataria si sostanzierebbe in una offerta in perdita di ben € 326.408,28 + IVA (- € 399.085,53 + € 72.677,25 = - € 326.408,28 + IVA).

7. Anche il ricorso per motivi aggiunti è infondato.

Deve opportunamente rilevarsi che, per costante giurisprudenza, in tema di congruità dell'offerta *"la relativa valutazione della stazione appaltante ha natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta"* (cfr. Cons. di Stato, V, 28 gennaio 2019, n. 690) (ex multis, Cons. Stato, V, 17

maggio 2018 n. 2953; 24 agosto 2018 n. 5047; III, 18 settembre 2018 n. 5444; V, 23 gennaio 2018, n. 230).

Quanto alla dimostrazione della manifesta e macroscopica irragionevolezza che renderebbe sindacabile da questo giudice il giudizio espresso dalla stazione appaltante, la ricorrente, come detto, postula che la S.A. avrebbe superficialmente considerato le voci di costo sopra evidenziate, tanto da farle ritenere seria e attendibile un'offerta che, invece, sarebbe in perdita per € 326.408,28 + IVA.

Osserva al riguardo il Collegio come il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta sia finalizzato all'accertamento dell'attendibilità e della serietà della stessa nel suo insieme e dell'effettiva possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte (cfr. Cons. di Stato, V, 28 gennaio 2019, n. 690); infatti *“la relativa valutazione della stazione appaltante ha natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta”* (ex multis, Cons. Stato, V, 17 maggio 2018 n. 2953; 24 agosto 2018 n. 5047; III, 18 settembre 2018 n. 5444; V, 23 gennaio 2018, n. 230).

Stante la natura della valutazione sulla congruità dell'offerta rimessa alla Stazione appaltante (globale e sintetica), la prima considerazione che viene in rilievo è che *“un sindacato nel dettaglio sui singoli aspetti è dunque precluso al giudice amministrativo, cui non è consentito procedere ad una autonoma valutazione della congruità o meno di singole voci, non potendosi esso sostituire ad una attività valutativa rimessa, quanto alla sua intrinseca manifestazione, unicamente all'Amministrazione procedente”* (cfr. Cons. Stato, VI, 14 agosto 2022, n. 3935).

La preclusione all'esame delle singole voci di costo analiticamente censurate dalla ricorrente appare peraltro rafforzata dalle seguenti considerazioni:

- che le censure proposte sono argomentate dalla ricorrente sulla base di costi da essa unilateralmente individuati, senza alcun fondamento oggettivo o comunque incontrovertibile;

- che la clamorosità del dato numerico postulato dalla ricorrente (per la quale la S.A. non si sarebbe avveduta che l'offerta sarebbe in perdita per ben € 326.408,28 + IVA) finisce per rafforzare le perplessità circa la fondatezza delle censure proposte;

- che difatti delle quattro voci di costo asseritamente ignorate dalla S.A. solamente una (quella relativa al servizio ispettivo) sarebbe in teoria in grado - prendendo in esame proprio i calcoli formulati dalla stessa ricorrente - di condurre "in perdita" la commessa, e non certamente per l'ingente importo postulato dalla ricorrente.

Ciò precisato, il Collegio ritiene comunque di procedere all'esame delle censure proposte, nei soli limiti della verifica circa la sussistenza dei denunciati vizi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato della Stazione Appaltante.

8. In relazione ai macro-criteri B relativi alle "qualifiche del personale", il sub-criterio B3 espressamente richiede *"Qualifiche di primo soccorso – BLSD per le risorse impegnate nel servizio di **vigilanza**, e dotazione di defibrillatore in tutti i Siti di cui all'Allegato 1, entro 30 giorni naturali e consecutivi dalla data di stipula del contratto, garantendo la continuità del servizio per tutta la durata dell'Appalto comprese eventuali proroghe"* (disciplinare, pagg. 35 e 39,– Capitolato Speciale, pag. 9). Itapol deduce che Security Service non avrebbe previsto nella propria offerta i costi per il defibrillatore semiautomatico esterno e, nello specifico, ipotizza che Security Service avrebbe dovuto offrire 40 defibrillatori (uno per ogni sito interessato dalle varie tipologie di servizio) in relazione ai quali (a fronte di un prezzo di mercato pari ad euro 950 per unità) il costo totale stimato sarebbe pari ad euro 38.000 più iva.

8.1. La censura è infondata.

Nel rilevare che la voce di costo in argomento non ha formato oggetto di apposita richiesta di giustificativi da parte della Stazione appaltante, e che la ricorrente nemmeno ha fornito la prova del costo unitario del defibrillatore, deve rilevarsi che la controinteressata ha in ogni caso giustificato in giudizio

l'incidenza di tale costo, avendo dimostrato che 31 di questi defibrillatori risultano già interamente ammortizzati a seguito di precedenti commesse esaurite e disponibili nel magazzino dell'aggiudicataria, mentre i restanti 9 sarebbero presi a noleggio al costo totale di euro 2.790 (e, quindi, ad un costo che rientra nelle dotazioni di euro 2.850 indicate in sede di giustificiche del 11 gennaio 2023).

9. Con una seconda censura, Italpol sostiene che l'utile preventivato da Security Service sarebbe *“completamente eroso anche in ragione del mancato computo dei costi derivanti dal servizio di controllo ispettivo”*.

Il riferimento è al sub-criterio di valutazione A1 *“Redazione del Modello Organizzativo del servizio”* con il quale ciascun concorrente avrebbe dovuto fornire una descrizione del *“controllo interno (controllo ispettivo tramite personale graduato) dell'appaltatore relativamente alle prestazioni del proprio personale in campo con indicazione del numero e delle frequenze dei controlli per ogni sito”*.

Italpol produce al riguardo una tabella con una stima di costi calcolata su controlli ispettivi la cui durata è stimata in circa 1-2 ore.

9.1. La censura è infondata.

Il capitolato (art. 4), infatti, non richiede una prestazione minima per tale attività, trattandosi di una attività finalizzata a garantire la qualità del servizio reso secondo la specifica organizzazione aziendale; dovendo pertanto l'operatore indicare il solo *numero* e la *frequenza* del controllo ispettivo per ogni sito.

In ordine ai servizi ispettivi è stata quindi prevista una organizzazione del tutto flessibile così da lasciare direttamente all'operatore economico la possibilità di meglio organizzare e gestire il numero delle risorse nonché il monte ore da dedicare al controllo ispettivo, risultando evidente che la durata dei controlli stimata dalla ricorrente è del tutto arbitraria e irragionevole.

Ciò precisato, nella propria offerta Security Service ha stimato ispezioni della durata di massimo 5 minuti condotte da due unità, per un totale di 10 minuti complessivi. Deduce la controinteressata che considerato che le stazioni della

linea Roma/Viterbo sono stazioni di piccole dimensioni, si è rilevato che i controlli possono essere estremamente rapidi, anche in considerazione dell'utilizzo del software.

In relazione a tale servizio, Security Service ha pianificato di destinarvi complessive 610 ore/anno. In particolare ha pianificato di destinare a tale attività due unità di III livello per un costo orario massimo pari ad euro 20,54 (tabelle ministeriali) e, quindi, per un costo complessivo per il servizio ispettivo pari ad euro 37.588 (20,54*610*3) per l'intero triennio.

Come illustrato nei chiarimenti del 11 marzo 2023, al punto 1, ultimo capoverso, all'interno del costo della manodopera sono stati stimati *“€43.606.35/anno (0,18/ora) quale riserva per eventuali oneri correlati all'esecuzione dell'appalto sopraggiungibili nell'espletamento dei servizi offerti; nel caso in cui ciò non dovesse accadere, tale valore andrà ad accrescere l'utile generato dal contratto”*.

La Stazione appaltante pertanto, ha stimato che nell'importo indicato dalla controinteressata in relazione al costo della manodopera, residui un margine operativo di importo superiore agli € 40.000,00 che è pienamente in grado di poter contenere i pochi minuti giornalieri dedicati alle ispezioni. È evidente, dunque, come anche tali costi siano stati ampiamente stimati e che la Stazione appaltante con proprio giudizio globale e sintetico li abbia ritenuti pienamente giustificati.

10. Con una terza censura, Itapol sostiene che Security Service avrebbe ommesso di considerare determinati “fisiologici costi di gestione” inerenti alla piattaforma SWFM a supporto del c.d. “servizio di work Force Management” (che la stazione appaltante descrive quale *“complesso delle azioni finalizzate all'ottimizzazione e al supporto della catena comando-controllo-comunicazione delle risorse GPG/fiduciari sul campo”*) il quale è stato descritto nell'offerta della controinteressata come richiesto e precisato al sub-criterio A1 di cui al Disciplinare ed al Capitolato della gara per cui è causa (Disciplinare, pag. 34 – Capitolato Speciale, pag. 8).

In particolare Itapol sostiene che la piattaforma offerta dalla Security Service S.r.l., per come descritta e strutturata all'interno del proprio Modello Organizzativo *“necessita di taluni fisiologici costi di gestione che Security ha ommesso di preventivare (e, successivamente giustificare) nella propria offerta economica”*.

In particolare la ricorrente ritiene che *“la customizzazione genera ragionevolmente almeno 40 ore di attività da parte di un tecnico informatico specializzato (al costo orario di € 80,00) che produce un costo integrativo complessivo di €3.200,00 + IVA”* al quale aggiunge ulteriori (e sempre ipotizzati) costi relativi alla fornitura di devices (smartphone e tablet) per complessivi € 1.400,00 + IVA nonché presunti costi mensili per il gestore telefonico di 7,00 per 36 mesi e pari a complessivi ed ulteriori € 1.764,00 + IVA. Sicché il totale dei costi non preventivati sarebbe di complessivi € 6.364,00 + IVA.

10.1. La censura è infondata.

La ricorrente, infatti, ipotizza costi secondo criteri del tutto soggettivi, comunque disancorati da qualsiasi elemento oggettivo desumibile dalla lex specialis,

Come specificato dal Capitolato Speciale, al sub-criterio A1, è stato richiesto agli operatori economici partecipanti di mettere in campo un sistema tecnologico a supporto di SWFM per la conduzione dei servizi di **vigilanza** oggetto dell'appalto; così, le funzionalità del SWFM dovevano essere chiaramente mostrate all'interno del Modello Organizzativo e Operativo del servizio.

Orbene nel Modello Organizzativo predisposto dall'aggiudicataria è stato espressamente chiarito come *“la piattaforma WEBSAG è stata sviluppata ed è nella completa disponibilità e gestione di Security Service”*. In altre parole il software del quale si discute è di proprietà dell'aggiudicataria e quindi appare del tutto verosimile l'affermazione secondo cui essa non deve sostenere ulteriori costi per noleggi, leasing, o altro; inoltre, come confermato dalla Stazione appaltante, la stessa piattaforma software viene già utilizzata dalla controinteressata in appalti simili all'oggetto di gara; ed in particolare dal

2016 è attivata e certificata da Grandi Stazioni Rail S.p.A. per i servizi di **vigilanza** e fiduciari all'interno di stazioni ferroviarie nonché dal 2021 è attivata e certificata da ATAC S.p.A. per servizi di **vigilanza** e portierato.

Security Service ha infatti dedotto che l'attività in argomento richiede un impegno massimo di 3 ore. Stimando il costo dell'ora/lavoro in euro 25,00, il peso di tale attività risulta essere pari a euro 75,00, voce di costo compresa all'interno della voce di costo "back office, consulenze, materiali di consumo, certificazioni, ecc" ed il cui ammontare complessivo è stato indicato in euro 20.972 all'interno dei giustificativi del 11 gennaio 2023.

Del tutto infondati risultano anche i costi che Itapol ritiene sarebbero necessari per la fornitura dei devices (ossia degli smartphones).

Nell'offerta della aggiudicataria è stata infatti prevista la fornitura in dotazione al personale di n. 7 smartphones, con un canone di euro 4,88/mese cadauno, per un valore complessivo totale di euro 1.229,76 nel triennio di durata dell'affidamento. Il costo delle linee dati smartphone è pari ad euro 8,00 a SIM per un valore complessivo di euro 2.016,00 nei 36 mesi. Entrambe i costi sono stati considerati e appostati nella sotto voce "godimento beni anche da terzi" (punto 4 dei chiarimenti del 11 gennaio 2023 e non in quella delle dotazioni) il cui valore complessivo è stato indicato in euro 14.637.

In definitiva risulta evidente come anche tali costi siano stati ampiamente stimati e come la Stazione appaltante con proprio giudizio globale e sintetico, immune dai dedotti vizi di manifesta illogicità, li abbia ritenuti pienamente giustificati.

11. Con una quarta censura, Itapol avrebbe individuato ulteriori costi non preventivati (e non giustificati) da Security Service, questa volta relativi al "Piano sostituzione degli addetti" nella commessa; più in particolare, l'aggiudicataria avrebbe *"omesso di considerare nella propria offerta economica anche il costo per le ore di "affiancamento" offerte a supporto del personale che svolgerà il servizio oggetto di appalto"*.

Nel descrivere il piano operativo suddetto, l'aggiudicataria ha dichiarato che *“dal momento dell'affidamento del servizio e per circa due settimane, le prestazioni richieste verranno svolte dai titolari del servizio affiancati (senza alcun onere aggiuntivo per la Committente) da personale che verosimilmente sarà chiamato a svolgere eventuali servizi in sostituzione/rinforzo presso i siti oggetto del CSA, (a seguito di richieste di modifiche e/o integrazioni di orario, nonché per sostituire i titolari in caso di loro defezione - ferie, malattie, improvvisi malori o per sopravvenuti casi di forza maggiore, per esempio incidenti o guasti al mezzo di locomozione, o per sciopero dei mezzi pubblici, etc.), per garantire che i sostituti possano possedere la piena conoscenza delle mansioni e delle normali procedure di servizio, garantendo così la continuità e la regolarità delle attività oggetto di servizio”*.

Proprio da tale descrizione la ricorrente ricava che *“in buona sostanza, pertanto, Security ha dichiarato che per ben 2 settimane dall'avvio della commessa avrebbe messo a disposizione della Stazione appaltante il doppio degli addetti dedicati allo svolgimento della commessa (immaginandosi un ulteriore addetto che “affianca” quello indicato in offerta) senza che per la stessa vi fosse alcun onere aggiuntivo”*. Da tale interpretazione la ricorrente elabora una tabella riassuntiva di costi complessivi gravanti sulla commessa che quantifica in € 46.252,08 + IVA che non sarebbero stati *“mai preventivati in offerta da Security né mai oggetto di apposita valutazione economica all'interno dei giustificativi”*.

11.1. La censura è infondata.

Security Service, in ossequio alle clausole sociali previste dal Capitolato e dal CCNL, si è infatti obbligata ad assorbire e destinare alla commessa il personale già impegnato dai precedenti operatori; e in effetti l'aggiudicataria ha assorbito tutto il personale del gestore uscente e lo ha mantenuto in servizio sulla commessa senza soluzione di continuità.

Venendo al merito della censura occorre rilevare come il piano di sostituzione offerto dall'aggiudicataria sia una componente rientrante nell'organizzazione della stessa per la gestione di eventi non programmati/ eccezionali e pertanto del tutto eventuali. E in nessuna parte dell'offerta l'aggiudicataria ha espressamente detto di offrire il doppio degli addetti dedicati allo svolgimento

della commessa; ossia di mettere a disposizione fin dall'inizio della commessa il doppio degli addetti per tutto il personale indicato in offerta.

In realtà, come ritenuto dalla Stazione appaltante con argomentazione incensurabile sul piano logico, Security ha chiarito che, al fine di fornire dei sostituti già in possesso di una buona conoscenza dei luoghi e delle modalità di espletamento del servizio, procederà con un periodo di due settimane in cui detti sostituti affiancheranno 16 i dipendenti "ordinari".

Infatti, nei chiarimenti dell'11 gennaio 2023 proposti dalla Security, in relazione al costo della manodopera è stato specificato che le risorse destinate alla commessa sono 45 di cui 26 saranno quelle operanti già nell'appalto, così come evidenziato dall'allegato n. 6 – elenco del personale ed ulteriori 19 da inserirsi nella commessa a completamento del fabbisogno generato dalla stessa.

Peraltro, nei medesimi giustificati la security ha espressamente chiarito che *“a completamento del costo medio orario della manodopera sono stati stimati 43.606,35/anno (0,18/ora) quale riserva per eventuali oneri correlati all'esecuzione dell'appalto sopraggiungibili all'espletamento dei servizi offerti”*.

12. Conclusivamente, per tutti i surriferiti motivi, il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti sono infondati e devono essere rigettati.

13. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente Itapol **Vigilanza** S.r.l. al pagamento delle spese di giudizio che liquida in € 4.000,00 (quattromila/00) in favore di Astral S.p.A. ed in € 4.000,00 (quattromila/00) nei confronti di Security Service S.r.l., oltre oneri e accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2023 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