

Publicato il 10/11/2023

N. 16761/2023 REG.PROV.COLL.
N. 09176/2023 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9176 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Il Globo Vigilanza S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 9635811AC7, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Gentile, Maria Lucia Civello, con domicilio digitale come in atti;

contro

Provincia di Viterbo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Felice, con domicilio digitale come in atti;

nei confronti

Istituto di Vigilanza Privata della Provincia di Viterbo S.r.l., Csm Global Security Service, Security.It S.r.l., Securpool S.r.l., Cosmopol Security S.p.A., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento di esclusione disposto nei confronti de Il Globo dalla procedura, indetta tramite MEPA, per l'affidamento del servizio di vigilanza armata (GPG) relativamente alla postazione fissa situata all'ingresso della sede principale della Provincia di Viterbo - RDO 3428682 - CIG 96365811AC7;
- dell'atto di nomina di un consulente esterno a supporto della verifica di congruità dei costi della manodopera indicati in offerta da Il Globo, sconosciuto nei termini e nel contenuto, e degli esiti della relativa istruttoria;
- del provvedimento con cui il RUP ha concluso per l'incongruità dell'offerta della ricorrente;
- ove occorrer possa, della RdO, del bando di gara/disciplinare di gara e del capitolato, art. 7, 9 e 10, ove interpretati nel senso fatto proprio dalla Stazione appaltante, recante l'imposizione del vincolo per l'aggiudicatario all'inquadramento del personale ad un determinato livello contrattuale;
- del provvedimento di aggiudicazione della suddetta gara, ove intervenuto, nonché della proposta di aggiudicazione e del provvedimento di integrazione dell'efficacia, sconosciuti negli estremi e nel contenuto.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Viterbo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2023 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio, integrato da due successivi ricorsi per motivi aggiunti notificati una volta comunicata l'aggiudicazione definitiva, la ricorrente ha contestato l'esclusione della stessa dalla procedura, indetta dalla Provincia di Viterbo tramite MEPA, per l'affidamento del servizio di vigilanza armata relativamente alla postazione fissa situata all'ingresso della sede dell'ente, motivata in ragione di una presunta discrasia tra il costo orario

del personale giustificato in fase di verifica di congruità e la complessiva offerta, e per una asserita incongruità dei costi stessi del personale, in quanto ritenuti *“non conformi ai dettami legali e contrattuali in relazione alle specificità aziendali”*.

2. In via subordinata rispetto alla domanda di annullamento della disposta aggiudicazione, la ricorrente proponeva una censura caducatoria dell'intera procedura relativa al criterio di aggiudicazione prescelto dalla stazione appaltante.

3. Nelle more della fissazione dell'udienza di trattazione del ricorso, veniva pubblicata la graduatoria e, pertanto, resi noti i ribassi proposti dagli altri concorrenti.

4. Alla luce della graduatoria determinata dai ribassi proposti dai partecipanti alla gara, per stessa ammissione della ricorrente, l'invocata riammissione in gara della stessa vedrebbe la ricorrente collocarsi al terzo posto, non potendo pertanto, quest'ultima aspirare all'aggiudicazione.

5. La circostanza di cui sopra rende, pertanto, improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse i motivi di ricorso, proposti sia con il ricorso introduttivo che con i successivi motivi aggiunti, finalizzati all'aggiudicazione della gara in capo alla ricorrente, residuando interesse al ricorso esclusivamente con riguardo alla censura finalizzata all'annullamento dell'intera gara relativa alla asserita illegittimità del criterio di aggiudicazione prescelto.

6. All'udienza del 25 ottobre 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il Collegio, rilevata la sopravvenuta carenza di interesse relativamente alle censure finalizzate ad ottenere l'aggiudicazione della gara in favore della ricorrente in ragione della collocazione in graduatoria della stessa, esamina nel prosieguo la rimanente censura concernente la legittimità del criterio di aggiudicazione prescelto dalla stazione appaltante.

8. La parte ricorrente contesta la decisione della stazione appaltante di aggiudicare la procedura con il criterio del prezzo più basso sebbene il

servizio richiesto sia caratterizzato dall'alta incidenza di manodopera (c.d. *labour intensive*), secondo la definizione dettata dall'art. 50 del d. lgs. 50/2016.

9. Il Collegio ritiene che la censura proposta sia infondata per le ragioni di seguito esposte.

10. Giova premettere che la scelta del criterio più idoneo per l'aggiudicazione di un appalto costituisce espressione tipica della discrezionalità amministrativa e, impingendo nel merito dell'azione della pubblica amministrazione, è sottratta al sindacato del giudice amministrativo, salvo che, in relazione alla natura e all'oggetto del contratto, non sia manifestamente illogica o basata su travisamento di fatti (Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2009, n. 7259).

11. Le stazioni appaltanti, in sostanza, scelgono tra i due criteri quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, in quanto la specificazione del tipo di prestazione richiesta e delle sue caratteristiche peculiari consente di determinare correttamente ed efficacemente il criterio più idoneo all'individuazione della migliore offerta.

12. Il criterio del prezzo più basso, in cui assume rilievo la sola componente prezzo, può presentarsi adeguato quando l'oggetto del contratto abbia connotati di ordinarietà e sia caratterizzato da elevata standardizzazione in relazione alla diffusa presenza sul mercato di operatori in grado di offrire in condizioni analoghe il prodotto richiesto. Ne deriva che potrà essere adeguato al perseguimento delle esigenze dell'Amministrazione il criterio del minor prezzo quando l'oggetto del contratto non sia caratterizzato da un particolare valore tecnologico o si svolga secondo procedure largamente standardizzate. In questo caso, qualora la stazione appaltante sia in grado di predeterminare in modo sufficientemente preciso l'oggetto del contratto, potrà non avere interesse a valorizzare gli aspetti qualitativi dell'offerta, in quanto l'esecuzione del contratto secondo i mezzi, le modalità ed i tempi previsti nella documentazione di gara è già di per sé in grado di soddisfare nel modo migliore possibile l'esigenza dell'Amministrazione. L'elemento quantitativo del prezzo rimane, quindi, l'unico criterio di aggiudicazione.

13. Al contrario, la scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa verrà in considerazione quando le caratteristiche oggettive dell'appalto inducano a ritenere rilevanti, ai fini dell'aggiudicazione, uno o più aspetti qualitativi. In questo caso l'Amministrazione potrà ritenere che l'offerta più vantaggiosa per la specifica esigenza sia quella che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo; la stazione appaltante dovrà valutare se uno o più degli aspetti qualitativi dell'offerta concorrano, insieme al prezzo, all'individuazione della soluzione più idonea a soddisfare l'interesse sotteso all'indizione della gara. Solo in questo caso, infatti, corrisponde all'interesse pubblico l'utilizzo del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Applicando tali principi alla gara in esame, appare legittima, perché non illogica, la scelta del criterio del prezzo più basso.

14. Nel caso di specie, infatti, il servizio richiesto dalla Provincia di Viterbo prevede esclusivamente la presenza di una guardia giurata armata da collocare nella postazione fissa situata all'ingresso della sede principale dell'Amministrazione resasi necessaria in ragione di una sopravvenuta carenza di organico che non consente di proseguire con l'autoproduzione del servizio medesimo.

15. Il Bando prevedeva espressamente la scelta del minor prezzo quale criterio per l'aggiudicazione dell'appalto ai sensi e per gli effetti dell'art. 95 comma 4 e 5 D.lgs 50/2016. Tale scelta trovava fondamento, come rilevato dalla difesa dell'amministrazione, nella specificità del servizio e nell'importo dell'appalto nonché nel carattere meramente ripetitivo delle prestazioni richieste e dettagliatamente descritte nell'art. 4 del capitolato d'onere, quindi, prive di qualunque possibilità di variante, incremento e/o modificazione da parte dei concorrenti. Anche la strumentazione utilizzata durante il servizio (p.c., software, badge ecc.) veniva messa a disposizione dall'amministrazione senza alcuna possibilità di utilizzarne altra. Inoltre, attraverso la determinazione del costo medio orario, riferito al V livello di attribuzione personale tecnico, la

stazione appaltante prescriveva anche l'esperienza professionale richiesta al personale impiegato nel servizio.

16. Il Collegio ritiene che la stazione appaltante abbia, pertanto, ragionevolmente effettuato la scelta del criterio di aggiudicazione più idoneo al perseguimento dell'interesse pubblico in quanto le caratteristiche peculiari e predeterminate del fabbisogno dell'Amministrazione non consentivano di individuare parametri qualitativi su cui valutare una componente tecnica dell'offerta nonostante la tipologia generale del servizio in questione (vigilanza armata) debba ritenersi "*labour intensive*".

17. D'altro canto, il servizio oggetto della procedura, per l'urgenza dell'affidamento, la durata limitata nel tempo e per l'importo posto a base di gara, poteva essere affidato anche ai sensi dell'articolo 36, lett. b., del D.Lgs 50/2016; ciononostante, la stazione appaltante ha esperito una procedura tramite MEPA così garantendo un confronto competitivo più ampio e trasparente tra le imprese del settore.

18. Nella fattispecie, inoltre, in ragione delle descritte peculiarità del servizio, il criterio del prezzo più basso non appare in grado di pregiudicare i diritti dei lavoratori impiegati nell'appalto in quanto il capitolato aveva espressamente previsto che il mancato rispetto dei minimi tabellari del costo del lavoro sarebbe stato considerato quale indicatore di anomalia dell'offerta, che sarebbe, pertanto, stata sottoposta a verifica di congruità.

19. La stazione appaltante, inoltre, si è avvalsa di un consulente esterno al fine di valutare la congruità delle offerte proprio con riferimento specifico al costo del lavoro e al rispetto dei minimi tabellari previsti dal CCNL.

20. Alla luce delle circostanze rilevate, la *ratio* della norma che la ricorrente assume violata appare essere stata rispettata tenuto conto del fatto che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non sarebbe stato in grado nella fattispecie di esplicitare i propri effetti, ossia quelli di consentire alla stazione appaltante di valutare il miglior rapporto qualità/prezzo.

21. Il ricorso, pertanto, deve essere, in parte, dichiarato improcedibile e, in parte, rigettato.

22. Tenuto della peculiarità della controversia, il Collegio ritiene che sussistano giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui ricorsi per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara, per le ragioni esposte in motivazione, in parte, improcedibili e, in parte, infondati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Referendario, Estensore

Michele Tecchia, Referendario

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO