

N. 11627/2020 REG.PROV.COLL.

N. 15158/2019 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 15158 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Consorzio Parts & Services, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Barbara Bari, Marcello Distasi, con domicilio digitale come in atti;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi D'Ottavi, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

nei confronti

Italsoccorso S.r.l., Officina Meccanica Settebagni S.r.l., Ditta Individuale Micozzi Angelo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Domenico Greco, Mirella Lepore, Andrea Manfroni, con domicilio digitale come in atti;

e con l'intervento di

Confimea - Confederazione Italiana delle Imprese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Altieri, con domicilio digitale come in atti;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della Determinazione dirigenziale del Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale – Comando n. 1014 del 25.10.2019, Prot. 290989, trasmessa a mezzo p.e.c., con comunicazione del 29.10.2019, con la quale è stata disposta l'aggiudicazione definitiva della “*concessione del servizio di rimozione*”

veicoli in sosta d'intralcio e/o pericolo nel territorio di Roma Capitale ed attività connesse", Lotto unico, CIG n. 7841570C43, per un valore di € 15.627.873,00, per la durata di 36 mesi decorrenti dal 1°.12.2019, in favore del costituendo RTI controinteressato;

- della Determinazione a contrarre n. RH/369/2019 del 9.4.2019 mediante la quale sono stati approvati "il documento illustrativo a base di gara" ed il Capitolato Speciale Descrittivo e Prestazionale di cui all'art. 23, co. 15 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.;

- della Determinazione dirigenziale n. SU/200/2019 del 12.4.2019 mediante la quale sono stati approvati gli atti di gara;

- della Determinazione dirigenziale del Comandante del Corpo n. 526 del 10.6.2019 mediante la quale sono stati ammessi alla fase di valutazione dell'offerta tecnica entrambi i concorrenti;

- del Bando di gara, del Disciplinare e del Capitolato speciale descrittivo e prestazionale unico, del Documento illustrativo a base di gara, dello Schema di Piano Economico Finanziario e dello Schema di convenzione limitatamente alle clausole interpretate diversamente da quanto rappresentato nel presente atto;

- dei verbali di gara, con particolare riferimento a quello in cui il Raggruppamento controinteressato è stato ammesso a partecipare ed a quello relativo all'attribuzione dei punteggi tecnici ed alla proposta di aggiudicazione;

- degli atti inerenti al subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta e del conseguente giudizio di congruità espresso dal RUP;

- di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, conseguente, e/o comunque connesso, anche di estremi e contenuti ignoti;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 15.6.2020:

per l'annullamento

- della D.D. n. 1014 del 25.10.2019, Prot. 290989 e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, già impugnati con ricorso principale, ed inerenti l'aggiudicazione definitiva della "concessione del servizio di rimozione veicoli in sosta d'intralcio e/o pericolo nel territorio di Roma Capitale ed attività connesse", Lotto unico, CIG n. 7841570C43, per un valore di € 15.627.873,00, per la durata di 36 mesi decorrenti dal 1°.12.2019, disposta in favore del costituendo RTI controinteressato, con particolare, ma non esclusivo riferimento, ai fini che qui rilevano:

- della nota prot. n. 34547 del 11.2.2020 (doc. 27), depositata il 26.3.2020 da Roma Capitale nell'ambito del giudizio cautelare in Consiglio di Stato (R.G. n. 2214/2020), nella parte in cui, in spregio al termine perentorio assegnato con la nota del 15.1.2020 ha illegittimamente rimesso in termini l'aggiudicatario, consentendogli di produrre tardivamente la documentazione già richiesta, posticipando a questi fini la data di avvio del servizio ed omettendo di dichiarare la decadenza dell'aggiudicazione come disposto espressamente dalla *lex specialis*;

- della nota prot. n. 10439 del 15.1.2020, nella parte in cui il Comune, a fronte di 42 carri rimotori offerti in gara, di cui n. 24 come minimo inderogabile, ha richiesto di presentare solo le "targhe dei 14 (quattordici) carri rimotori adeguati alla più recente normativa anti- inquinamento, con particolare riferimento alla D.G.C. n. 76 del 28/10/2016 dall'aggiudicatario", omettendo di

verificare la sussistenza e l'effettiva disponibilità anche di tutte le altre risorse e le depositerie messe a disposizione in sede di offerta tecnica;

- della nota prot. RH20200104659 del 15.5.2020, nella parte in cui la resistente afferma che “per l'impianto dell'area sita in Via Valderetti non è necessaria autorizzazione, in quanto detta depositaria gode di rappresentanza sindacale interna, pertanto RTI Italsoccorso ha presentato l'accordo sindacale, alternativo all'autorizzazione dell'Ispettorato del Lavoro, come previsto all'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori”;

- di tutti gli atti inerenti al subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta ed al conseguente giudizio di congruità espresso dal RUP;

nonché

- per la declaratoria di illegittimità della conferma implicita dell'aggiudicazione e della mancata dichiarazione di decadenza dell'aggiudicazione, in violazione dell'art. 4 del Capitolato speciale descrittivo e prestazionale, avendo l'aggiudicatario indicato aree da destinare a depositerie di cui non aveva e non ha l'effettiva disponibilità e, comunque, prive dei requisiti minimi richiesti, a pena di decadenza, dalla *lex specialis* di gara;

- per la carenza assoluta di istruttoria e per l'illegittimità del conseguente giudizio di congruità espresso dalla resistente sull'offerta dell'aggiudicatario, da ritenersi palesemente anomala sotto ulteriori e concorrenti profili non evincibili dagli atti del procedimento;

nonché

- per l'inefficacia del contratto, ove nelle more stipulato, ed accertamento del diritto al subentro, ovvero, in subordine, per la condanna dell'Amministrazione resistente al risarcimento dei danni per equivalente in favore della ricorrente, come quantificati in corso di causa.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Italsoccorso S.r.l., Officina Meccanica Settebagni S.r.l. e Ditta Individuale Micozzi Angelo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2020 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 determinazione dirigenziale n. SU/200/2019 del 12/04/2019, Roma Capitale – Corpo di Polizia Locale ha indetto una procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento della concessione del servizio di rimozione veicoli in sosta di intralcio e/o pericolo nel territorio di Roma Capitale ed

attività connesse stimando, ai sensi dell'art.167 del Codice, il valore complessivo della concessione in € 15.627.873,00 al netto d'IVA, per la durata di 36 (trentasei) mesi. Il criterio di aggiudicazione indicato negli atti di gara era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'art. 95, comma 3, lett. a) e 173 del Codice degli Appalti.

2. Entro il termine ultimo previsto per la presentazione delle offerte, sono pervenute sulla piattaforma "TuttoGare" le buste telematiche di due operatori economici: Consorzio Parts & Services (con Automotive Mobility S.r.l. e Mondial Park 95 S.r.l.) e RTI Italsoccorso S.r.l. con Officina Meccanica Settebagni S.r.l. e impresa individuale Angelo Micozzi.

3. La Commissione giudicatrice ha valutato le offerte tecniche ed ha proceduto all'assegnazione dei relativi punteggi attribuendo rispettivamente 70 (settanta) punti per il costituendo "RTI Italsoccorso S.r.l. con Officina Meccanica Settebagni S.r.l. e Angelo Micozzi" e 8 (otto) punti per il consorzio ricorrente "Parts & Services".

4. In data 9.8.2019, la Commissione ha aperto le buste contenenti le offerte economiche, i P.E.F. e le relative relazioni illustrative e proceduto con l'assegnazione dei punteggi.

5. Il costituendo RTI odierno controinteressato ha offerto un canone del 4,00% (quattro/00 per cento) sul fatturato contro lo 0,25% (zero/25 per cento) offerto dalla ricorrente.

6. All'esito, la Commissione giudicatrice ha proposto di aggiudicare la concessione al Raggruppamento odierno controinteressato, trasmettendo tutti gli atti al RUP ai fini della valutazione sulla sostenibilità economico finanziaria dell'offerta complessivamente intesa, sulla sua adeguatezza e sull'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione da parte dei concorrenti sulla base del Piano economico finanziario predisposto.

7. La fase di verifica di congruità è stata caratterizzata da una prima richiesta di chiarimenti del 30.8.2019 e relativo riscontro del 6.9.2019, e da una ulteriore richiesta di approfondimento parimenti riscontrata dai concorrenti.

8. I chiarimenti presentati sono stati ritenuti adeguati ai fini della valutazione della sostenibilità dell'offerta, con particolare riguardo a quella del primo classificato. Pertanto, con DD n. 1014 del 25/10/2019 si è proceduto all'aggiudicazione definitiva e al rilascio del nulla osta alla stipulazione nei confronti del costituendo RTI Italsoccorso S.r.l. con Officina Meccanica Settebagni S.r.l. e Angelo Micozzi.

9. Avverso il predetto provvedimento, il Consorzio Parts & Services proponeva ricorso, per ottenerne l'annullamento previa sospensione dell'efficacia.

10. Si costituivano in giudizio sia Roma Capitale che il RTI controinteressato chiedendo il rigetto del ricorso. E', altresì, intervenuta in giudizio *ad opponendum* la Confimea - Confederazione Italiana delle Imprese.

11. Alla camera di consiglio del 18.12.2019, la causa veniva rinviata al successivo 22.01.2020 in ragione dell'avvenuta proposizione di ricorso incidentale da parte del R.T.I. Italsoccorso.

12. Con l'ordinanza del 23.01.2020, n. 431, veniva respinta la domanda cautelare proposta, e fissata l'udienza pubblica per la trattazione di merito del ricorso.

13. Nelle more, il Consorzio Parts & Services presentava istanza di accesso agli atti al fine di ottenere la documentazione richiesta dall'Amministrazione all'aggiudicataria con la nota n. 10439 del 15.1.2020; a fronte del diniego opposto dalla S.A. parte ricorrente proponeva istanza *ex art. 116*, co. 2, c.p.a.

14. Con l'ordinanza 5033 del 13.05.2020, il Collegio accoglieva parzialmente l'istanza proposta ed ordinava all'amministrazione resistente l'ostensione degli atti indicati.

15. Il Consorzio Parts & Services proponeva, dunque, istanza di rinvio dell'udienza di trattazione al fine di presentare motivi aggiunti al ricorso principale, per dedurre in merito ad ulteriori profili emergenti dai nuovi documenti acquisiti. La causa veniva pertanto rinviata al fine di consentire la proposizione del ricorso per motivi aggiunti nel rispetto dei termini a difesa spettanti alle controparti.

16. All'udienza del 21 ottobre 2020, la causa veniva trattenuta per la decisione.

17. Il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti sono infondati e devono essere rigettati per le ragioni che si illustreranno nel prosieguo.

18. Il Consorzio ricorrente, con ricorso principale e successivi motivi aggiunti, ha inteso contestare l'affidabilità e la sostenibilità dell'offerta presentata dall'aggiudicatario (dimostrata, secondo la prospettazione di parte dalla completa erosione dell'utile dichiarato) con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

1) sottostima del costo del personale, che la controinteressata, in maniera inammissibile e tardiva, avrebbe tentato di giustificare, per la prima volta in giudizio, con nuove argomentazioni;

2) sottostima dei costi dei mezzi rimotore, asseritamente messi a disposizione esclusiva del servizio di Roma Capitale e relativamente ai quali la controinteressata avrebbe fornito in giudizio delle giustificazioni (minore percorrenza chilometrica rispetto a quella prevista a base di gara) che, invero, hanno palesato l'insostenibilità del Piano Economico Finanziario, determinata dalla conseguente riduzione dei ricavi;

3) impossibilità di rispettare le tempistiche di intervento dichiarate in gara;

4) messa a disposizione di depositerie prive delle caratteristiche minime (dimensionali, autorizzative, esclusive del servizio in affidamento, ecc.) imposte dall'art. 4 del Capitolato;

5) nullità dei contratti di disponibilità delle depositerie per violazione della legge n. 136/2010.

19. Parte ricorrente ha, altresì, dedotto l'illegittimità dell'azione amministrativa per aver omesso di revocare o dichiarare decaduta l'aggiudicazione per mancato rispetto dei termini decadenziali previsti per il deposito dei documenti prodromici all'avvio del servizio e di quelli espressamente previsti dal Capitolato per la messa a disposizione delle depositerie.

20. In via preliminare si rileva che, come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, le valutazioni compiute dalla stazione appaltante in sede di riscontro dell'anomalia delle offerte presentate sono considerate espressione di un ampio potere tecnico discrezionale, insindacabile in sede giurisdizionale salva l'ipotesi in cui esse siano palesemente illogiche, irrazionali o fondate su evidenti errori di fatto, avendo il giudizio di congruità carattere globale, in quanto riferito all'intera

offerta e non al dettaglio delle singole componenti di costo di quest'ultima, purché l'offerta risulti nel suo complesso attendibile e dia serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto.

21. Nella fattispecie, la documentazione agli atti e le difese svolte in giudizio, mostrano che l'aggiudicatario ha fornito dettagliate giustificazioni e, da parte propria, la stazione appaltante, esaminate le giustificazioni e le precisazioni della concorrente, le ha giudicate attendibili e accettabili, recependole nel loro complesso in quanto congrue e adeguate.

22. D'altro canto, come meglio si dirà nel prosieguo, le censure svolte da parte ricorrente non dimostrano adeguatamente la non sostenibilità dell'offerta ma, pretendendo di applicare all'offerta dell'aggiudicatario la stessa logica da essa seguita nell'interpretazione della *lex specialis* e nella conseguente formulazione dell'offerta, si incentrano su singoli aspetti e voci di costo perdendo di vista lo scopo del giudizio di congruità dell'offerta che non è quello di sindacare nel dettaglio ogni singolo elemento dell'offerta né tantomeno quello di elaborare un giudizio prognostico sull'esatto adempimento delle singole prestazioni contrattuali.

23. Come noto, infatti, incombe sul soggetto che contesta l'aggiudicazione, l'onere di individuare gli specifici elementi da cui il Giudice Amministrativo possa evincere che la valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione sia stata manifestamente irragionevole ovvero sia stata basata su fatti *ictu oculi* erronei o travisati. Ebbene, nella fattispecie, il corsorzio ricorrente non ha dimostrato la presenza di errori di fatto decisivi ovvero una manifesta illogicità nella valutazione complessiva della congruità dell'offerta effettuata dalla stazione appaltante, ma ha inteso contestare singole voci di costo andando a sindacare la stessa organizzazione aziendale dell'aggiudicatario.

24. A tale proposito, si rileva che gran parte dei rilievi mossi da parte ricorrente rispetto alla sostenibilità dell'offerta dell'aggiudicatario non tiene in considerazione che oggetto della procedura di gara è l'affidamento in concessione di un servizio e non un appalto di servizi, con tutte le conseguenze che ne scaturiscono in ordine alla diversa autonomia di gestione e assunzione del rischio di impresa che necessariamente si ripercuotono sui costi di gestione.

25. Tutto ciò premesso, si rileva che i primi tre motivi del ricorso principale concernono il costo del personale dell'offerta dell'aggiudicatario e il CCNL applicato dall'aggiudicatario.

26. Le suddette censure sulla quantificazione del costo del lavoro dell'offerta dell'aggiudicatario sono infondate, come in parte già rilevato in sede di giudizio cautelare.

27. Il costo del lavoro quantificato dal costituendo RTI è, infatti, basato sul CCNL Soccorso Stradale e presuppone, coerentemente con l'impostazione della procedura (concessione del servizio), l'impiego di personale non già nella completa disponibilità, bensì secondo una gestione dinamica del servizio, sulla base delle reali esigenze prospettate. Pertanto, i 120 dipendenti quantificati nell'offerta dell'aggiudicatario non sarebbero da considerarsi totalmente e continuativamente coinvolti nell'esecuzione contrattuale, atteso che il Raggruppamento opera anche in virtù di un contratto stipulato con la Prefettura - UTG di Roma per la gestione del servizio di sequestro amministrativo di veicoli e in qualità di custode acquirente nei rapporti con il Demanio e la Prefettura stessa.

28. In tale contesto, la Stazione Appaltante dopo aver richiesto chiarimenti in merito al contratto applicato, ed ai dettagli dello stesso per ciascuna qualifica, ha valutato il costo totale presentato dall'aggiudicatario, quantificato in Euro 2.921.360,00 annuo, congruo per l'espletamento del servizio.

29. La stazione appaltante ha, infatti, rilevato, che il costo del lavoro indicato dal RTI aggiudicatario è stato determinato in ragione delle mansioni e degli orari previsti, considerando le altre attività, afferenti il medesimo settore, svolte dal RTI, senza imputare l'intero costo globale annuo del dipendente al servizio in oggetto, come se le 120 unità di personale indicate fossero ad esclusiva e completa disponibilità del servizio rimozioni; al contrario di quanto fatto dalla ricorrente che, secondo quanto dichiarato nella relazione illustrativa al PEF presentata a corredo dell'offerta economica, ha descritto i costi relativi al personale impiegato come legati ad una disponibilità continuativa ed esclusiva dello stesso, come per un appalto di servizi.

30. D'altro canto la stazione appaltante ha anche verificato che l'aggiudicatario risulta in regola con il pagamento dei contributi assistenziali e previdenziali come si evince dai DURC rilasciati dagli uffici competenti.

31. Sul punto si ribadisce che le censure di parte ricorrente non tengono in alcuna considerazione il fatto che la gestione da parte del RTI aggiudicatario di servizi analoghi per altre Amministrazioni permette evidentemente allo stesso di conseguire economie di scala e di gestione, idonee ad assicurare una maggiore efficienza.

32. A tale proposito si richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la verifica di congruità di un'offerta non può essere effettuata attraverso un giudizio comparativo che coinvolga altre offerte, perché va condotta con esclusivo riguardo agli elementi costitutivi dell'offerta analizzata ed alla capacità dell'impresa – tenuto conto della propria organizzazione aziendale e, se del caso, della comprovata esistenza di particolari condizioni favorevoli esterne – di eseguire le prestazioni contrattuali al prezzo proposto, essendo ben possibile che un ribasso sostenibile per un concorrente non lo sia per un altro, per cui il raffronto fra offerte differenti non è indicativo al fine di dimostrare la congruità di una di esse (Cons. St., sez. III, 9 ottobre 2018, n. 5798).

33. Appare pretestuoso anche il rilievo della parte ricorrente secondo cui le suddette giustificazioni sarebbero state dedotte solo in sede contenziosa e non anche in sede di giudizio di congruità.

34. Si rileva a tal proposito che la circostanza che l'aggiudicatario svolgesse servizi analoghi per altre amministrazioni era nota all'amministrazione anche perché illustrata nella presentazione dell'offerta tecnica. Se in sede di giudizio sono state meglio dettagliate determinate voci di costo, è stato chiaramente fatto per poter controdedurre alle contestazioni mosse in questa sede dalla ricorrente. Essendo il giudizio di congruità un giudizio globale e sintetico sulla sostenibilità dell'offerta, non deve necessariamente esternare ogni singolo passaggio del percorso di verifica che è stato effettuato per giungere alla valutazione finale. L'amministrazione ha, altresì, rilevato di essersi servita di una PEF concernente il servizio messo a gara predisposto da docenti universitari al fine di avere un benchmark di riferimento che le consentisse di meglio esercitare la propria discrezionalità tecnica.

35. Parte ricorrente lamenta, altresì, l'asserita illegittimità della applicazione da parte dell'aggiudicatario del CCNL Soccorso Stradale, invece del CCNL Autorimesse e noleggio automezzi sottoscritto dai sindacati confederali, in violazione dell'art. 30, co. 4, d.lgs. 50/16.

36. Anche tali censure sono infondate. Infatti, la *lex specialis* di gara non richiedeva nello specifico una particolare tipologia di CCNL, ferma restando la coerenza del contratto utilizzato dai partecipanti alla tipologia del servizio da espletarsi, coerenza che è stata ritenuta sussistente in relazione al contratto applicato dall'aggiudicatario. Inoltre, per il servizio in oggetto, le tabelle dei costi del lavoro relative alla contrattualistica nazionale non sono presenti tra quelle elaborate e

pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; pertanto, a mente dell'art. 23, co. 16, d.lgs. 50/16, la stazione appaltante ha correttamente ritenuto opportuno valutare il costo del lavoro sulla base dei contratti più vicini alla tipologia di attività richiesta, ritenendo legittima l'applicazione di entrambi i CCNL di riferimento dei partecipanti alla gara.

37. D'altro canto, come precisato anche dal Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5575 del 06/08/2019, *“non può considerarsi anomala un'offerta allorché la stessa sia riconducibile al minore costo del lavoro applicato al proprio personale rispetto a quello applicato da altra impresa se nella lex specialis di gara si richiede l'indicazione non già di un contratto specifico ma semplicemente quale sia il contratto applicato”*. La scelta del contratto collettivo da applicare rientra, infatti, nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, con il limite che esso risulti coerente con l'oggetto dell'appalto.

38. Con il quarto motivo di ricorso, il Consorzio Parts & Services lamenta l'erroneità e l'illegittimità dell'aggiudicazione anche con riferimento ad altri elementi/componenti dell'offerta tecnica presentata dall'aggiudicatario, e segnatamente *i) i carri rimotori; ii) il sistema tracker; iii) i livelli di servizio; iv) le depositerie.*

39. Anche le suddette censure sono prive di fondamento.

40. Il Collegio ritiene, infatti, che anche in relazione ai profili dedotti nel quarto motivo di ricorso, il giudizio di congruità elaborato dalla stazione appaltante non sia viziato da errori di fatto o da manifesta illogicità in quanto i puntuali rilievi svolti appaiono pienamente condivisibili.

41. Per quanto riguarda la questione dei carri rimotori, l'amministrazione ha correttamente valutato che nella relazione illustrativa al PEF presentato a corredo dell'offerta economica, l'aggiudicatario ha indicato i costi di gestione dei carri rimotori (non di recente acquisto) ed ha meglio specificato la quantità di detti mezzi nei chiarimenti forniti successivamente all'Amministrazione.

42. Nella fattispecie ha dichiarato che avrebbe messo a disposizione del servizio n. 42 carri, di cui: *i) 28 (24 minimi richiesti dal capitolato speciale descrittivo e prestazionale + 4 ai fini dell'acquisizione di punteggio); ii) 14 ulteriori eventuali da mettere a disposizione in base alle esigenze del servizio. Di questi, 10 carri sarebbero di recente acquisto (annualità 2017-2019) e pertanto solo per questi è previsto l'ammortamento di cui al punto 9 del PEF. Mentre per gli ulteriori 14 mezzi dedicati al servizio in maniera non esclusiva, il costo complessivo indicato dal Raggruppamento è da considerarsi quota parte di un costo totale già ripartito su altre attività svolte.*

43. L'amministrazione rileva, altresì, che parte ricorrente indica tra i costi che l'affidatario dovrebbe sostenere per la gestione del parco mezzi anche quelli relativi ai permessi per l'accesso a zone ZTL, quando, in realtà – come stabilito nello Schema di Convenzione, allegato agli atti di gara, art. 6 “Obblighi del Concedente” - tali costi sono a carico dell'Amministrazione.

44. Con riferimento al sistema di tracciamento, il capitolato speciale descrittivo e prestazionale allegato agli atti di gara richiedeva che i mezzi utilizzati fossero equipaggiati con dispositivi *tracker “che garantiscano la visualizzazione in tempo reale alla Polizia Locale e la storicizzazione di posizione e percorso di ogni singolo mezzo, il monitoraggio delle ore di lavoro e di sosta, i chilometri percorsi ed i tempi impiegati per ciascun intervento di rimozione”*.

45. L'aggiudicatario, nell'offerta tecnica, specifica che *“come richiesto dal Capitolato Speciale Descrittivo e Prestazionale i mezzi messi a disposizione saranno equipaggiati con dispositivi “Tracker” su cui scaricare la app per smartphone fornita da AutoReturn che utilizza il GPS per*

fare tracking della posizione di tutti i carri disponibili in modo continuo e in tempo reale. Ciò consente al centro operativo della polizia locale di Roma Capitale di visualizzare su una mappa che si aggiorna in tempo reale la posizione di tutti i carri operativi. Sempre tramite quest'app sarà possibile registrare informazioni quali posizione, percorso effettuato, chilometri percorsi, deposito in cui è stato rilasciato il veicolo, eventuali danni preesistenti del veicolo rimosso documentati fotograficamente, ore di sosta e di lavoro e tempi impiegati per ciascun intervento come meglio descritto al punto 1 della nostra offerta. Tutte le informazioni raccolte tramite l'app dal dispositivo tracker saranno archiviate per permetterne la storicizzazione e l'elaborazione di report dettagliati con tutte le informazioni necessarie a valutare da parte dell'Amministrazione l'andamento del servizio”.

46. Pertanto, come correttamente ritenuto dalla stazione appaltante, il sistema di tracciamento previsto dall'aggiudicatario è conforme ai requisiti di cui alla *lex specialis*, mentre le conclusioni del ricorrente risultano legate ad un'interpretazione soggettiva di quanto prescritto dal citato capitolato.

47. Anche le censure concernenti l'ammissibilità dell'offerta dell'aggiudicatario con riferimento ai livelli di servizio (SLA) sono infondate in quanto con i rilievi sollevati parte ricorrente formula un giudizio prognostico sull'adempimento delle obbligazioni contrattuali che graveranno sul concessionario del servizio.

48. In proposito la stazione appaltante ha correttamente ritenuto che l'offerta migliorativa sui livelli di servizio è un impegno unilaterale dell'operatore economico, sul quale – in sede di esecuzione contrattuale – l'Amministrazione sarà in grado di svolgere i dovuti controlli, con l'applicazione di tutti gli strumenti contrattuali previsti, al fine di sanzionare gli eventuali inadempimenti.

49. Anche con riferimento alla questione della supposta inidoneità/indisponibilità delle aree da adibire a depositaria, la ricorrente confonde le valutazioni proprie del giudizio di congruità dell'offerta, effettuato in una fase precedente l'aggiudicazione, con l'adempimento delle obbligazioni scaturenti dalla stipula del contratto di concessione che concernono la fase esecutiva dello stesso.

50. Si appalesa del tutto infondato anche il ricorso per motivi aggiunti con il quale parte ricorrente, dopo aver avuto accesso alla documentazione concernente i rapporti tra la stazione appaltante e l'aggiudicatario successivi all'aggiudicazione, enuclea una serie di presunti inadempimenti del controinteressato che, a suo dire, avrebbero dovuto condurre l'amministrazione a dichiarare la decadenza dell'aggiudicazione ovvero a risolvere il contratto pretendendo di sindacare la futura fase esecutiva del contratto e di sostituirsi all'amministrazione nella valutazione dell'esatto adempimento delle obbligazioni gravanti sul concessionario.

51. Ma soprattutto, i rilievi effettuati dal consorzio ricorrente non tengono conto del fatto che il contratto di concessione non è stato ancora stipulato e che il servizio viene svolto in via d'urgenza, per giunta in un contesto del tutto peculiare come quello della pandemia da Covid 19 che notoriamente ha contribuito a rallentare sia gli adempimenti amministrativi che le attività materiali.

52. Le specifiche contestazioni mosse in relazione alla fase esecutiva del contratto non sono, pertanto, ad oggi attuali e laddove dovessero divenirlo a seguito della stipula del contratto, le stesse rientrerebbero con ogni probabilità nella sfera di cognizione del giudice ordinario.

53. Se è vero, infatti, che l'esecuzione anticipata del contratto è idonea a far sorgere gli obblighi contrattuali inerenti lo svolgimento del servizio, è anche vero che trattandosi di una consegna in via

d'urgenza l'amministrazione, nella sua veste di contraente, è legittimata, nell'esercizio della propria autonomia negoziale, a valutare l'esatto adempimento delle suddette obbligazioni secondo correttezza e buona fede tenendo conto della situazione contingente e rinviando determinate verifiche al momento della sottoscrizione del contratto.

54. A conferma di quanto rilevato sopra, si evidenzia che dove l'amministrazione ha inteso anticipare talune obbligazioni contrattuali previste dalla convenzione al momento dell'esecuzione anticipata lo ha espressamente stabilito nello schema di convenzione. Si rileva, infatti, che l'art. 11 dello schema di convenzione, prevede, infatti, che la garanzia debba essere prodotta *"in caso di consegna ad urgenza" al momento della sottoscrizione del relativo processo verbale*.

55. Nella fattispecie, pertanto, anche le doglianze relative alla costituzione della garanzia definitiva si appalesano infondate. La stessa è stata, infatti, costituita prima dell'avvio del servizio. Pertanto, alcuna decadenza dall'aggiudicazione avrebbe potuto/dovuto essere dichiarata in ragione del fatto che è la mancata costituzione della garanzia definitiva ad essere individuata quale causa di decadenza e non il mancato rispetto del termine per la produzione dei relativi documenti, termine che ammette senz'altro una proroga da parte della Stazione Appaltante.

56. Il Collegio ritiene che, tutte le censure contenute nel ricorso per motivi aggiunti, relative a presunti inadempimenti dell'aggiudicatario sono allo stato infondate in quanto dedotte in un momento precedente la sottoscrizione del contratto, in una situazione in cui il servizio viene svolto in via d'urgenza con i limiti intrinseci connessi all'esecuzione anticipata.

57. Quanto alle ulteriori censure enucleate nel ricorso per motivi aggiunti, volte a contestare il giudizio di congruità dell'offerta, le stesse non appaiono idonee a dimostrare la non sostenibilità dell'offerta in quanto si incentrano su singoli aspetti e voci di costo perdendo di vista lo scopo del giudizio di congruità dell'offerta che non ha ad oggetto la ricerca di specifiche inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto. In questa prospettiva, la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, di talché eventuali inesattezze relative a singole voci devono ritenersi irrilevanti laddove non vanno ad intaccare l'attendibilità complessiva dell'offerta e la sua idoneità a fondare un serio affidamento per la corretta esecuzione dell'appalto.

58. Tantomeno la finalità del giudizio di congruità può essere quella di elaborare un giudizio prognostico sull'esatto adempimento delle singole prestazioni contrattuali. Ritenuta la congruità complessiva dell'offerta nella fase pubblicistica dell'affidamento, nulla impedisce, infatti, all'amministrazione di far valere la eventuale inadempienza contrattuale del concessionario attraverso gli strumenti all'uopo previsti nella fase privatistica del rapporto.

59. La cavillosità delle censure proposte in relazione ad ogni singola voce di costo di cui si compone l'offerta dell'aggiudicatario, non tiene conto del fatto che la formulazione di un'offerta, e la conseguente verifica di congruità della stessa, si fondano su stime previsionali e, dunque, su apprezzamenti e valutazioni implicanti un ineliminabile margine di opinabilità ed elasticità, essendo conseguentemente impossibile pretendere una rigorosa quantificazione preventiva delle grandezze delle voci di costo collegate all'esecuzione futura di un contratto, ed essendo per contro sufficiente che questa si mostri *ex ante* ragionevole ed attendibile.

60. In conclusione, il Collegio ritiene che, nella fattispecie, parte ricorrente non abbia dimostrato la presenza di errori di fatto decisivi ovvero una manifesta illogicità nella valutazione complessiva

della congruità dell'offerta effettuata dalla stazione appaltante e, pertanto, il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti devono essere integralmente rigettati.

61. In ragione del rigetto del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti, il ricorso incidentale deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

62. Alla luce della complessità della controversia, si ritiene che sussistano i presupposti di legge per disporre la integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

- rigetta il ricorso principale e il per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti;
- dichiara improcedibile il ricorso incidentale per sopravvenuta carenza di interesse;
- compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Marina Perrelli, Consigliere

Giovanna Vigliotti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO