

Publicato il 28/03/2024

N. 02091/2024 REG.PROV.COLL.
N. 05132/2023 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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5132 del 2023, proposto da:

RECO S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale mandataria del RTI formato con Atheneum Consorzio Restauro e Conservazione, in relazione alla procedura CIG 9858817927, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Saggiomo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il suo studio in Napoli alla Via Francesco Caracciolo n. 15;

contro

Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa - Invitalia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Martinelli e Giulia De Paolis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

HERA RESTAURI s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e nella qualità di mandataria del raggruppamento da costituirsi con la mandante Gesim S.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Del Duca,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il suo studio in Napoli alla Via Cesario Console n. 3;

Impresa Ingg. Mario e Paolo Cosenza, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il suo studio in Napoli alla Timavo n. 49;

per l'annullamento

a) del provvedimento n. 0277222 del 28.9.2023, con il quale Invitalia S.p.A. ha aggiudicato al RTI Hera Restauri (mandataria) - Gesim s.r.l. (mandante) l'appalto per l'affidamento dei “*lavori della chiesa di San Giuseppe dei Ruffi: verifica del rischio sismico, riduzione della vulnerabilità, restauro (NAPOLI) - (CIG: 9858817927 – CUP F63G18000620001)*”;

b) di ogni altro atto preordinato, connesso e/o conseguente, ove lesivo della posizione giuridica della ricorrente, ivi inclusi:

b.1) tutti gli atti costituenti la *lex specialis* di gara (bando, disciplinare, capitolato), ove da interpretare in senso pregiudizievole alle posizioni della ricorrente;

b.2) i verbali di gara tutti, compreso quello di ammissione dei concorrenti controinteressati e quelli di seduta riservata;

b.3) le relazioni del RUP di verifica di congruità dei giustificativi prodotti dal RTI aggiudicatario;

b.4) la graduatoria finale di gara, *in parte qua* ove la ricorrente non risulta collocata in posizione utile ai fini dell'aggiudicazione definitiva;

nonché per l'accertamento del diritto del ricorrente ad essere individuata quale aggiudicataria della procedura *de qua* e per la declaratoria di inefficacia del contratto, ai sensi dell'art. 121 e ss. d.lgs. n. 104/2010, ove *medio tempore* stipulato tra l'Amministrazione appaltante e l'aggiudicataria in via definitiva della gara, con espressa richiesta della ricorrente di conseguire l'aggiudica della gara, per essere in possesso dei requisiti tecnico/organizzativi e per essere subito disponibile all'immediata stipula del contratto – subentrando, quindi, in

luogo dell'aggiudicataria – e all'immediato avvio delle prestazioni messe a gara.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa - Invitalia S.p.A., della HERA RESTAURI s.r.l. e dell'Impresa Ingg. Mario e Paolo Cosenza;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2024 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società ricorrente, in raggruppamento temporaneo di imprese, ha partecipato alla gara indetta da Invitalia per l'affidamento dei lavori di verifica del rischio sismico, riduzione della vulnerabilità e restauro della chiesa di San Giuseppe dei Ruffi in Napoli, dal valore di € 672.902,30, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (90 punti per l'offerta tecnica e 10 per quella economica).

All'esito delle operazioni della Commissione, il RTI si è collocato al terzo e ultimo posto della graduatoria con il punteggio totale di 65,146, preceduto dal RTI Hera Restauri s.r.l. - Gesim s.r.l. (primo, con punti 78,869) e dall'impresa Ingg. Mario e Paolo Cosenza (seconda, con punti 71,149).

Esperito l'accesso agli atti, è impugnato il provvedimento di aggiudicazione e gli altri atti indicati in epigrafe.

Sono proposte censure nei confronti dell'ammissione alla gara del RTI aggiudicatario e dell'impresa seconda classificata ed è ulteriormente dedotta la violazione/disapplicazione della legge di gara, l'irricevibilità delle offerte dei concorrenti, contestando infine l'attribuzione dei punteggi.

È formulata istanza di nomina di consulente tecnico d'ufficio o di verifica.

Si sono costituite in giudizio le parti evocate, producendo documentazione e memorie difensive.

La ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare all'udienza in camera di consiglio del 22 novembre 2023 ed è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del ricorso nel merito.

Le parti hanno prodotto scritti difensivi.

All'udienza pubblica del 14 febbraio 2024 il ricorso è stato assegnato in decisione.

DIRITTO

1.- La ricorrente non svolge censure correlate a un interesse a ottenere la rinnovazione della gara ma è mossa dall'intento di rendersene aggiudicataria, patrocinando la tesi dell'esclusione sia della prima che della seconda classificata, ovvero della decurtazione del punteggio ad esse attribuito.

In tale contesto, l'interesse all'aggiudicazione sussiste solamente ove risultino fondate le censure nei riguardi di entrambi i concorrenti, come ravvisato in giurisprudenza (cfr., tra le altre, Cons. Stato - sez. III, 8/5/2023 n. 4584: *“Come noto, l'interesse all'aggiudicazione del terzo classificato sussiste “solo ove risultino fondate sia le censure proposte avverso la prima classificata, che quelle spese nei confronti della seconda graduata” (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 7 gennaio 2020, n. 83; Cons. Stato, sez. III, 2 marzo 2017, n. 972), [...] non essendo ravvisabile in capo al medesimo soggetto neppure un interesse strumentale all'annullamento degli atti ai fini della rinnovazione della gara, nella misura in cui i vizi dedotti non si caratterizzano per una generalità tale da determinare l'illegittimità e il travolgimento dell'intera procedura (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2020, n. 7065)”*).

2.- Ciò posto, avverso l'ammissione delle imprese che la precedono in graduatoria la ricorrente propone censure accomunate dalla dedotta inammissibilità dell'introduzione di varianti al progetto a base di gara; in particolare:

- per l'aggiudicatario RTI HERA RESTAURI, quanto ai proposti interventi sulla volta della chiesa e per il consolidamento della scala e delle lesioni;
- nei confronti del secondo classificato (Impresa Ingg. Cosenza), relativamente all'integrazione della proposta di consolidamento strutturale, sia con l'impiego di altri materiali e tecniche in sostituzione che attraverso indagini preliminari, in corso d'opera e *post operam* con l'uso di tecnologie innovative.

Le censure vanno trattate congiuntamente alla prospettazione di parte ricorrente sul contrasto tra le soluzioni proposte e la portata della progettazione esecutiva posta a base di gara (quarto motivo).

Si fa riferimento:

- al subcriterio B.1 del disciplinare (con l'attribuzione di 21 punti), il quale stabilisce che:

<<Il concorrente potrà produrre la documentazione utile a descrivere la propria proposta migliorativa inerente soluzioni che, nel rispetto delle caratteristiche stabilite dalla normativa vigente e dagli elaborati di progetto, siano volte all'incremento ed alla valorizzazione del pregio tecnico degli interventi di consolidamento dell'edificio monumentale, mediante l'utilizzo di materiali e tecnologie innovativi. In particolare, sarà valutata positivamente la proposta che con maggiore chiarezza renderà evidenza delle migliorie volte a mitigare/eliminare le cause di degrado e prevenire un aggravamento dello stato di danno garantendo la maggiore compatibilità con la materia storica>>.

- al subcriterio B.2 ("Soluzioni tecniche e tecnologiche migliorative riguardanti gli elementi il restauro OS2A", 16 punti attribuibili), per le proposte "*che, nel rispetto degli obiettivi progettuali: - facilitino e/o riducano gli interventi manutentivi durante il ciclo di vita dell'opera; - garantiscano standard qualitativi e di durata elevati, tramite l'adozione di soluzioni tecnologiche il più possibile innovative ed ecosostenibili*".

Con il quarto motivo la ricorrente rimarca l'invariabilità del contenuto del progetto esecutivo, riassumendo le proprie contestazioni nelle considerazioni secondo cui:

- gli obiettivi della conservazione e tutela degli apparati decorativi e storici consentono di individuare soluzioni migliorative per garantire "*la maggiore*

compatibilità con la materia storica”, senza modificazioni strutturali del progetto;

- queste ultime, apportate invece dai concorrenti, non risolvono gli aspetti di conservazione, introducono l'utilizzo di tecniche con materiali diversi, non previste, e richiederebbero ulteriori autorizzazioni per la messa in opera;

- l'approvazione del progetto esecutivo da parte della Soprintendenza non è suscettibile di modifiche ma solo di migliorie tecniche, essendosi basato sulla complessa analisi delle strutture della chiesa, dalle zone ipogee alla copertura, con interventi sugli elementi murari dove sono presenti manufatti storici e apparati decorativi da tutelare (superfici decorate dell'architettura e manufatti scolpiti in legno, arredi e strutture lignee);

- gli interventi esigono l'applicazione di tecniche compatibili con la loro conservazione, mediante tecnologie testate non modificabili, proteggendo i manufatti nelle fasi di consolidamento strutturale, minimizzando i rischi di perdita e gli effetti pericolosi che potrebbero derivare dall'intervento.

Operata la ricostruzione compiuta da parte ricorrente, si può passare all'esame delle censure riguardanti le soluzioni dei concorrenti.

2.1. Relativamente alla proposta dell'aggiudicatario, premette la ricorrente che il consolidamento strutturale deve avere le seguenti caratteristiche fondamentali:

- applicazione di fibre di carbonio di particolare conformazione e dimensioni, in strati e secondo un preciso disegno geometrico, in tutti gli ambienti (compresa la volta centrale con stucchi decorati e dorati);

- irrigidimento delle fratture orizzontali e cucitura delle lesioni verticali (con consolidamento attraverso l'apertura delle parti limitrofe e applicando nuovi elementi con malte speciali);

- forature e applicazione di elementi di acciaio per la cucitura delle lesioni, senza demolizioni di intonaci antichi (applicando velinature di protezione).

È ribadito che l'obiettivo del progetto (conservazione degli elementi che compongono gli intonaci e le decorazioni pittoriche in stucco demolite durante gli interventi di consolidamento strutturale) rende necessario

“mitigare/eliminare le cause di degrado e prevenire un aggravamento dello stato di danno garantendo la maggiore compatibilità con la materia storica” (subcriterio B1, cit.).

2.1. In concreto, le contestazioni della ricorrente alle soluzioni del RTI HERA RESTAURI si incentrano:

- a) sull'intervento sulla volta della chiesa;
- b) sul consolidamento della scala;
- c) sul consolidamento delle lesioni.

2.1.1. Relativamente al primo, viene riepilogato il contenuto della soluzione, differente dall'applicazione di 3 strati di tessuto in fibra di carbonio per il rinforzo delle volte.

È criticato il *“consiglio”* di applicare un tessuto unidirezionale in fibra di carbonio Betontex di Fibranet o similare, dalla maggior grammatura di 600g/mq. per migliorare il comportamento strutturale della volta, in dettaglio apponendo due strati di fibre anziché tre, spicconando l'intonaco per la sola larghezza necessaria alla posa delle fibre, stendendo una prima mano di malta a base di calce idraulica premiscelata, applicando in seguito un fondo-*primer* specifico, regolarizzando le superfici con stucchi epossidici, impregnando il tessuto prima di applicarlo, nuovamente impregnandolo con resina epossidica e, infine, ripristinando l'intonaco.

La ricorrente si rifà all'esibita consulenza tecnica di parte del dr. Umberto Piezzo, restauratore di beni culturali, che ravvisa tre elementi di criticità nella proposta, in quanto:

- 1) introduce una variante non consentita, *“relativamente alla scelta dei materiali e alla tecnica applicativa”*, senza che il miglioramento sia supportato *“da nessun dato specifico caratterizzato sulla specifica parte delle murature sulle quali eseguire gli interventi”*;
- 2) non è una proposta certa, ma subordinata alla volontà della stazione appaltante, siccome la miglioria non è intesa come una scelta effettuata, ma come un consiglio rivolto all'Ente (è richiamato il disciplinare che, nel *“Nota Bene”* a pag. 44, chiarisce che: *“Non saranno accolte offerte condizionate”*);

3) non risolve il problema della totale perdita di parti rilevanti degli elementi storici e decorativi, lasciando inalterato l'intervento del progetto strutturale, non proponendo soluzioni migliorative rispetto ad esso.

2.2. Le censure non si prestano a favorevole considerazione.

Come noto, il tema della distinzione tra varianti al progetto esecutivo a base di gara (inammissibili) e proposte migliorative (consentite) è stato indagato in giurisprudenza, configurando le varianti in termini di *aliud pro alio*, ovverossia di modifiche che alterino la tipologia, la struttura e la funzione del progetto, non limitandosi a introdurre migliorie, consistenti in soluzioni tecniche lasciate aperte all'apporto del concorrente, per rendere il progetto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante (cfr., per tutte, Cons. Stato - sez. V, 3/8/2023 n. 7499, p. 6.7).

Il discrimine tra le due ipotesi deve essere colto in un "punto di rottura", individuabile nel momento in cui sia oltrepassato il limite della capacità del concorrente di prospettare soluzioni migliori da quelle individuate nel progetto a base di gara, finendo per non corrispondere più alle sue caratteristiche per tipologia, struttura e funzione (arg. da Cons. Stato, cit).

La tipologia del progetto è declinabile a seconda della diversa connotazione dei lavori (edili, stradali, ferroviari, marittimi, ecc.) ed è coincidente con l'oggetto dell'appalto che, nel caso all'esame, riguarda un edificio di culto.

La struttura del progetto riguarda il complesso degli interventi e i termini essenziali delle prestazioni richieste (nel caso in esame, programmati sull'intero edificio e consistenti nel consolidamento di strutture e mantenimento della "materia storica" della chiesa).

La funzione, infine, corrisponde all'obiettivo perseguito, che deve condurre alla verifica del rischio sismico, alla riduzione della vulnerabilità e al restauro della chiesa di San Giuseppe dei Ruffi di Napoli.

Tanto precisato, è rinvenibile una variante non consentita allorquando siano introdotte modifiche che, sul piano degli illustrati connotati dell'opera

programmata e del progetto posto a base di gara, nulla abbiano a che vedere con quanto richiesto e, per l'appunto, si risolvano in un *aliud pro alio*.

In ogni altro caso, la possibilità di introdurre soluzioni migliorative è non solo ammessa ma è anzi favorita, come si evince anche dalle richiamate disposizioni del disciplinare che, espressamente, sollecitano soluzioni “*volte all'incremento ed alla valorizzazione del pregio tecnico degli interventi di consolidamento dell'edificio monumentale, mediante l'utilizzo di materiali e tecnologie innovativi*” e, inoltre, “*facilitino e/o riducano gli interventi manutentivi durante il ciclo di vita dell'opera [e] garantiscano standard qualitativi e di durata elevati, tramite l'adozione di soluzioni tecnologiche il più possibile innovative ed ecosostenibili*”.

Invero, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa denota la scelta di privilegiare la raccolta di contributi del concorrente che, sul piano della qualità dell'offerta tecnica, migliorino il progetto posto a base di gara.

Tale evidenza è stata posta in luce dalla giurisprudenza, considerando che l'interprete deve orientarsi nella direzione di ammettere le soluzioni migliorative che non abbiano connotato stravolgente, altrimenti vanificandosi la natura stessa del criterio di selezione prescelto (cfr. Cons. Stato - sez. V, 9/3/2023 n. 2512, pp. 7.8 e 7.9: “*Del resto, è insito nella scelta del criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa che le imprese propongano quelle variazioni migliorative rese possibili dal possesso di peculiari conoscenze tecnologiche, purché non si alterino i caratteri essenziali delle prestazioni richieste dalla lex specialis onde non ledere la par condicio; altrimenti, l'esclusione di qualsivoglia significativa e non marginale diversificazione tra le offerte tecniche delle singole imprese priverebbe di contenuti la previsione del detto criterio di aggiudicazione, finendo per ridimensionarne la portata o l'utilità, così mortificando la competizione tecnica tra le concorrenti (cfr. Cons. Stato Sez. V, 8 gennaio 2021, n. 282). Nell'appalto di lavori è dunque sanzionabile con l'esclusione soltanto l'offerta tecnica che, contenendo un progetto in variante inammissibile, presupponga un'opera intrinsecamente e radicalmente diversa da quella richiesta dalla stazione appaltante, tanto da dare luogo ad un aliud rispetto all'opera complessivamente prefigurata*”.

dall'Amministrazione ovvero da impedirne la fattibilità tecnica (Cons. Stato, Sez. V, 27.10.2021, n. 7218; Sez. V, 21.06.2021, n. 4754; Sez. V, 18.03.2019, n. 1749)".

In tale contesto, non è rinvenibile l'introduzione di un'inammissibile variante della soluzione tecnica proposta dall'aggiudicatario per gli interventi sulla volta della chiesa (riassuntivamente, riducendo a due gli strati di tessuto in fibra di carbonio per il rinforzo, con il prodotto individuato e con le modalità di applicazione descritte), dovendosi annoverare tale proposta tra le soluzioni tecniche ammesse, poiché corrispondenti proprio all'invito della stazione appaltante a prevedere soluzioni innovative, in linea con quanto stabilito nei ricordati subcriteri.

Nemmeno trova riscontro la deduzione secondo cui non sarebbero specificate le parti dell'edificio attinenti alla soluzione migliorativa proposta, palesandosi invece che la stessa riguardi il complesso dell'intervento strutturale.

Quanto all'ulteriore deduzione secondo cui la proposta sarebbe condizionata, poiché l'aggiudicatario ha "consigliato" la soluzione, va detto che all'espressione adoperata non può attribuirsi un significato strettamente letterale, essendo evincibile dal contenuto della proposta che si tratta di un intervento di cui il concorrente assicura la piena fattibilità, assumendone la paternità e la possibilità di realizzazione, cosicché l'espressione medesima va intesa in senso equivalente a una proposta migliorativa perfezionata (si consiglia = si propone).

2.3. Le censure sulle altre proposte migliorative (riguardanti il consolidamento della scala e delle lesioni) vanno trattate unitariamente.

Nel primo caso, si contesta il consolidamento con rete in fibra sulle murature verticali (poiché contrastante con il concetto di "minimo intervento", ossia di interventi mirati localizzati, non demolendo estese zone di intonaco); nel secondo caso, si valuta che l'inserimento di barre di carbonio per le lesioni incide su aspetti strutturali e necessita di una preventiva manifestazione di volontà del committente.

Alla stregua di quanto sopra rinvenuto, le deduzioni vanno disattese, palesandosi che in entrambi i casi si tratta di soluzioni tecnologiche innovative che non alterano la tipologia, la struttura e la funzione dell'intervento, che appaiono migliorative del progetto di "risanamento" della chiesa e di cui è indimostrato che vi rechino danno.

2.4. Sotto tutti i profili, non va inoltre disconosciuto che la valutazione della coerenza delle migliorie compete al seggio di gara, il cui prudente apprezzamento è sindacabile nei limiti del manifesto travisamento dei fatti o dell'illogicità del giudizio (cfr. Cons. Stato - sez. V, 9/3/2023 n. 2512, cit., p. 7.7.2: *"Spetta, tuttavia, alla commissione di gara, nell'attività di valutazione e qualificazione delle proposte progettuali, ai fini della loro riconduzione nell'ambito delle varianti inammissibili o delle semplici migliorie (anche per quanto attiene all'apprezzamento delle ragioni che giustificano la soluzione migliorativa proposta e la sua rispondenza alle esigenze della stazione appaltante), un ampio margine di discrezionalità tecnica, con conseguente insindacabilità nel merito delle valutazioni e dei punteggi attribuiti, ove non inficiate da macroscopici errori di fatto, da illogicità o da irragionevolezza manifesta (Cons. Stato, V, 1.2.2022, n. 696, Id. 3 maggio 2019, n. 2873; Cons. Stato, sez. III, 14 novembre 2017, n. 5258; Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2015, n. 601; Cons. Stato, V, 11 dicembre 2015, n. 5655; 7 marzo 2014 n. 1072)"*; conf., Cons. Stato - sez. III, 6/3/2023 n. 2261: *"Come noto, il giudice amministrativo non può anteporre la sua idea tecnica al giudizio - non erroneo né illogico - formulato dall'organo amministrativo cui la legge attribuisce la tutela dell'interesse pubblico nell'apprezzamento del caso concreto, essendo quest'ultimo espressione di una discrezionalità sindacabile nei soli limiti dell'illogicità della soluzione o dell'evidente travisamento dei suoi presupposti (Cons. Stato, sez. V, n. 7795 del 2022; sez. IV, n.7715 del 2021; sez. III, n. 6058 del 2019). Dunque, le censure che attingono il merito di tale valutazione (esplorandola nel versante della sola opinabilità) sono inammissibili, perché sollecitano il giudice amministrativo ad esercitare un non consentito sindacato sostitutivo (Cons. Stato, sez. V, n. 173 del 2019; sez. III, n. 6572 del 2018). Trova quindi conferma – in quanto pienamente aderente ai fatti di causa - la massima tralaticia secondo la quale per sconfessare il giudizio della commissione giudicatrice non è*

sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosene piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità (Cons. Stato, sez. III, n. 3694 del 2020; sez. V, n. 1772 del 2020)”.

Per le considerazioni che precedono, vanno interamente respinte le censure rivolte avverso l'addotta introduzione di varianti al progetto esecutivo, da parte dell'aggiudicatario.

2.5. Con altre censure, sempre rivolte nei confronti dell'aggiudicatario, si deduce l'incongruità dell'offerta economica.

Viene premesso che, dal valore pari a € 561.883,48 (detratti costi della manodopera e per oneri della sicurezza), residuano soli € 66.927,51 per la realizzazione dei lavori e che, invitato dal RUP a giustificare la sostenibilità dell'importo, il concorrente ha indicato componenti di costo che conducono a un totale di € 635.843,75 superiore all'offerta, erodono l'importo stimato per la realizzazione dei lavori (€ 66.927,51), azzerano la quota di utile (€ 41.620,00) e configurano quindi un'offerta in perdita, non remunerativa e come tale inattendibile.

Sono posti a raffronto i dati della relazione giustificativa e dell'offerta, sulla base della relazione del consulente di parte, confrontando l'organigramma della struttura operativa dichiarata e di quella giustificata, ritenendone i costi non comprovati.

È in conclusione ritenuta superficiale la valutazione di congruità del responsabile unico del procedimento.

Per l'esame della censura occorre partire dalla richiesta di giustificazioni del RUP del 19/9/2023 che, secondo quanto indicato dal ricorrente, ravvisava che la suddetta cifra di € 66.927,51 *“appare anormalmente bassa, per realizzare i lavori oggetto dell'appalto”*.

IL RUP ha quindi chiesto di giustificare gli elementi dell'offerta e dimostrarne la sostenibilità, sotto una serie di profili (capacità di approvvigionamento dei materiali; possesso o nolo dei mezzi e delle attrezzature; produzione giornaliera delle maestranze, turni di lavoro, entità e professionalità degli

addetti alle lavorazioni; dimostrazione delle spese generali, utili d'impresa e costi della sicurezza aziendali; quant'altro ritenuto utile: nota RUP cit.).

Pervenute le giustificazioni richieste, con atto del 26/9/2023 il responsabile del procedimento ha partitamente ritenuto che:

- l'offerta è coerente per i materiali occorrenti all'esecuzione, in base al riepilogo analitico per singola voce di computo metrico, con incidenza della manodopera, e in particolare all'evidenziazione delle 20 voci sulle 75 di progetto rilevanti ai fini della fornitura di materiale, documentata con l'allegazione dei preventivi;
- l'aggiudicatario ha dimostrato un'ampia disponibilità di mezzi e attrezzature, elencandone il possesso e allegando le offerte per la fornitura in noleggio o in comodato;
- sono stati previsti dei sottolivelli di cronoprogramma, per gli approvvigionamenti e onde evitare ritardi, con organizzazione che consente la gestione delle risorse nelle varie fasi;
- è previsto l'impiego di una squadra di otto operai con diverse qualificazioni, per 3200 ore e con il costo orario specificato;
- nell'organico sono inserite figure professionali qualificate, senza ricorrere a personale direttivo esterno, salvo eventuali esigenze, gestendo e coordinando direttamente i processi produttivi;
- le spese generali incidono per l'11,5%, come da giustificativo dettagliato, specificamente per la disponibilità delle dotazioni e dei mezzi (costi indiretti), per le spese generali di commessa rapportate al costo di noleggi in base alla media dei cantieri aperti (specificando che l'acconto consente di fronteggiare i lavori senza ricorrere a un flusso di cassa), infine dichiarando l'incidenza del proprio utile l'8%, remunerativo in relazione alle ordinarie aspettative di rendimento anche di carattere speculativo.

Conclusivamente, il RUP ha valutato congrua e attendibile nel suo complesso l'offerta.

Tanto considerato, va fatta applicazione dei consolidati principi affermati in giurisprudenza in tema di verifica dell'anomalia dell'offerta, la cui valutazione è espressione della discrezionalità tecnica dell'Amministrazione e forma oggetto di un giudizio globale (cfr., per tutte, Cons. Stato - sez. V, 5/9/2023 n. 8176: *“il procedimento di verifica dell'anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, possa ritenersi attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto”*).

Più specificamente, i principi enunciati dalla giurisprudenza sono riassunti nella pronuncia del Consiglio di Stato - sez. V, del 26/10/2022 n. 9139 (cfr. p. 7.4), nei seguenti termini:

<<- la valutazione in parola consiste in un procedimento il cui esito è rimesso alla discrezionalità tecnica della stazione appaltante ed è globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è l'accertamento dell'affidabilità dell'offerta nel suo complesso e non già delle singole voci che la compongono (Cons. Stato, Ad plen. n. 36 del 2012; V, 14 giugno 2013, n. 3314; 1° ottobre 2010, n. 7262; 11 marzo 2010, n. 1414; IV, 22 marzo 2013, n. 1633; III, 14 febbraio 2012, n. 710);

- ciò che interessa al fine dello svolgimento del giudizio successivo alla valutazione dell'anomalia dell'offerta è rappresentato dall'accertamento della serietà dell'offerta desumibile dalle giustificazioni fornite dalla concorrente;

- la valutazione sulla congruità dell'offerta resa dalla stazione appaltante, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, è sindacabile solo in caso di macroscopica illogicità o irragionevolezza, erroneità fattuale o difetto di istruttoria, che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (Cons. Stato, Ad. plen. n. 36 del 2012; V, 17 gennaio 2014, n. 162; 26 settembre 2013, n. 4761; 18 agosto 2010, n. 5848; 23 novembre 2010, n. 8148; 22 febbraio 2011, n. 1090);

- il giudice amministrativo non può operare autonomamente una verifica delle singole voci dell'offerta sovrapponendo così la sua idea tecnica al giudizio - non erroneo né illogico - formulato dall'organo amministrativo cui la legge attribuisce la tutela dell'interesse pubblico

nell'apprezzamento del caso concreto, poiché, così facendo, invaderebbe una sfera propria della pubblica amministrazione (Cons. Stato, IV, 27 giugno 2011, n. 3862; V, 28 ottobre 2010, n. 7631; 17 gennaio 2014, n. 162)>>.

Nel caso di specie, l'apprezzamento del RUP (anche in ragione della compiuta analisi di tutti i punti oggetto della richiesta di giustificazioni) non denota uno scorretto esercizio della discrezionalità amministrativa ad esso rimessa.

Non possono essere favorevolmente apprezzate le censure con cui la ricorrente considera che (come detto) le giustificazioni avrebbero condotto a un importo superiore all'offerta e non renderebbero congruo il costo della manodopera in relazione alle maestranze impiegate.

Invero, emerge che le spese generali e l'utile d'impresa sono stati determinati in una percentuale, rispettivamente dell'11,5% e dell'8%, del prezzo offerto (cfr. pag. 3 delle giustificazioni prodotte: *“per quanto riguarda le spese generali e l'utile d'impresa si sono utilizzati valori inferiori a quelli standard (rispettivamente 11,5% e 8% calcolati sull'importo globale offerto ovvero € 561.883,48”*), risultando quindi sconfessato che detti importi vadano a sommarsi e conducano a un valore eccedente l'offerta economica.

Quanto alla manodopera, non è rinvenibile la mancata giustificazione del loro costo (secondo la prospettazione di parte ricorrente, ragguagliata a una media di 7,2 operai per ciascun giorno, inferiore alle 22 maestranze indicate), avendo l'aggiudicatario previsto l'esecuzione in differenti fasi di lavoro, conseguendone evidentemente che non tutte le maestranze, suddivise a seconda delle opere previste, siano contemporaneamente impiegate per tutto il periodo di esecuzione dell'intervento.

2.6. Alla reiezione delle censure direttamente rivolte avverso l'offerta tecnica ed economica dell'aggiudicatario, secondo quanto sin qui illustrato, consegue altresì il rigetto del terzo motivo di ricorso (non essendo riscontrabile alcuna violazione/disapplicazione della legge di gara nell'operato della stazione appaltante), del quarto motivo (sull'irricevibilità dell'offerta per l'addotta introduzione di varianti) e, infine, del quinto motivo (risultando corretta

l'attribuzione del punteggio, secondo il giudizio discrezionale della Commissione che non si mostra frutto di un palese travisamento).

In definitiva, tutte le censure articolate nei confronti dell'aggiudicatario vanno interamente respinte.

3.- Al rigetto integrale delle censure avverso l'aggiudicatario conseguirebbe la declaratoria di inammissibilità delle contestazioni rivolte nei riguardi del secondo classificato.

Tuttavia, reputa il Collegio che debba procedersi alla loro disamina, sia per l'identità sostanziale delle censure riguardanti le ventilate varianti che, più in generale, per esigenze di completezza, essendo da privilegiare la definizione nel merito di tutte le questioni sollevate.

3.1. Nei confronti del secondo classificato, è innanzitutto affermato che anche le sue soluzioni configurano varianti inammissibili.

In sintesi, si contesta che l'impresa Ingg. Cosenza (come detto) abbia proposto il consolidamento strutturale con l'impiego di altri materiali e tecniche in sostituzione, nonché attraverso indagini preliminari, in corso d'opera e *post operam*, con l'uso di tecnologie innovative.

Ci si riferisce per un verso, al previsto *“sistema composito a matrice inorganica SRG con placcaggio di fasce in fibra in acciaio galvanizzato”* e, per altro verso, alla *“specificata campagna di indagini preliminari che avrà lo scopo di aggiornare e integrare le informazioni in possesso della S.A. Le indagini proposte saranno di tipo non invasivo e avranno lo scopo principale di definire l'effettivo stato del manufatto nella fase ante-operam, nella verifica postoperam degli interventi di restauro eseguiti e in corso d'opera, per tarare al meglio gli interventi previsti?”*.

È sufficiente al riguardo riproporre le considerazioni sopra espresse, evidenziando che anche in tal caso non può riscontrarsi l'introduzione di inammissibili varianti nelle soluzioni proposte sul piano tecnico dal concorrente, che non mostrano un connotato stravolgente su tipologia, struttura e funzione dell'opera e, correlativamente, si innestano nell'ambito dichiaratamente prefigurato dal disciplinare, nel consentire soluzioni che

valorizzino il pregio tecnico degli interventi di consolidamento, con materiali e tecnologie innovativi, con standard elevati e soluzioni tecnologiche il più possibile innovative ed ecosostenibili.

Inoltre, anche in tal caso è ravvisabile il corretto esercizio della discrezionalità rimessa all'Amministrazione nella valutazione delle proposte migliorative, che non si mostra sindacabile, in quanto non sono evidenziabili manifesti errori di giudizio.

3.2. Con ulteriore censura è imputato al concorrente il mancato possesso del requisito di qualificazione, essendo il Direttore Tecnico iscritto all'Albo del Ministero dei Beni Culturali solo per il settore delle "Superfici decorate dell'architettura" e non anche per i "Manufatti scolpiti in legno, arredi e strutture lignee", come richiesto dalle Schede di Restauro del progetto esecutivo.

Il motivo non è apprezzabile, scontrandosi con la previsione della legge di gara che non ha affatto richiesto la predetta iscrizione, avendo l'art. 10 del disciplinare fissato tra i requisiti di partecipazione il possesso della capacità tecnica e professionale di cui al successivo art. 10.2 (*"attestazione di qualificazione rilasciata da una SOA, regolarmente autorizzata, in corso di validità, per l'esecuzione delle prestazioni di costruzione nelle categorie e nella classifica adeguate"*: OG2, OS 2-A e OS-25).

In assenza di diversa previsione, ne discende che non può essere addotto alcun vizio della partecipazione del concorrente che posseda il requisito richiesto, senza che il seggio di gara potesse valutare elementi non considerati, in ragione dell'autovincolo che non consente di prendere in considerazione aspetti che la legge di gara non abbia prefissato.

3.3. Da quanto considerato discende pertanto, anche per la posizione del secondo classificato, la reiezione delle censure proposte nei suoi confronti, direttamente per ciò che concerne i motivi sull'addotta introduzione di varianti e sul possesso di un supposto requisito e, altresì, per quanto riguarda gli ulteriori motivi di ricorso (essendo, come già detto, ugualmente non

riscontrabile alcuna violazione/disapplicazione della legge di gara nell'operato della stazione appaltante, né sussistente la dedotta irricevibilità dell'offerta per l'addotta introduzione di varianti, infine risultando corretta l'attribuzione del punteggio anche per il secondo classificato, sulla base del giudizio discrezionale della Commissione che non si mostra frutto di un palese travisamento).

4.- Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso va interamente respinto, non ravvisandosi in ragione delle motivazioni rese l'esigenza di espletare una consulenza tecnica o una verifica, richieste dalla parte.

Per la peculiarità delle questioni dedotte, sussistono giustificate ragioni per disporre la compensazione per l'intero delle spese di giudizio tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa per l'intero le spese di giudizio tra tutte le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Giuseppe Esposito, Consigliere, Estensore

Maurizio Santise, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Esposito

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO