

**PROCEDURA APERTA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PULIZIE DELL’AEROPORTO
INTERNAZIONALE DI NAPOLI CAPODICHINO – CIG 8471123FD4**

**RELAZIONE RUP DEL 17 MAGGIO 2021 – SUB-PROCEDIMENTO VERIFICA ANOMALIA
OFFERTA SOCIETÀ PRIMA CLASSIFICATA ROMEO S.P.A.**

1. PREMESSA

- In data 5 febbraio 2021 sono state aperte, in seduta riservata, le buste contenenti le offerte economiche relative alla procedura in oggetto ed è stata redatta la graduatoria, comunicata in pari data a tutti i concorrenti. L’offerta della società Romeo S.p.A. (di seguito “**società Romeo**” o “**Concorrente**”) si è collocata al primo posto con un ribasso dell’offerta economica del 31,70%.
- L’offerta ha presentato elementi specifici tali da far apparire opportuno sottoporla, così come previsto all’art. 19 del Disciplinare di gara e dall’art. 97, co. 6, del d.lgs. 50/2016 (“**Codice dei Contratti**” o “**Codice**”) a verifica facoltativa di congruità. In particolare, detta offerta, sebbene nel suo complesso non abbia ottenuto punteggi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dalla *lex specialis* con riferimento ai punti relativi al prezzo ed alla somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione tecnica, ha, tuttavia, presentato elementi critici in quanto, sulla base delle verifiche effettuate dal RUP, non sarebbe sostenibile sul piano economico, con particolare riferimento al costo della manodopera esiguo in relazione al numero degli addetti con relativa specializzazione, alle ore lavorate nonché al costo del lavoro previsto dalla pertinente Tabella Ministeriale.
- Nel dettaglio, dai calcoli effettuati dal RUP, riunito con la Commissione, è emerso che:
 - i. il costo delle ore lavorate offerte per i tre anni contrattuali, indicato nella Tabella A allegata all’offerta tecnica del Concorrente (l’**“Offerta Tecnica”**), calcolato applicando il costo medio orario indicato nella Tabella Ministeriale società multiservizi Luglio 2013 – Campania, è risultato pari a € 5.187.291,90, significativamente superiore al costo della manodopera offerto pari a € 4.359.000,00, come di seguito riportato:





Tabella A di cui CSA - Norme Tecniche

| Prima classificata - società Romeo SpA | Specializzazione | Addetti 1° anno | Ore lavorate su base annua 1° anno | Addetti 2°-3° anno | Ore lavorate su base annua 2°-3° anno | Totale ore lavorate |
|--|------------------|-----------------|------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Responsabili in turno | 4° livello | 4 | 8.760 | - | 8.760 | 26.280 |
| Addetti alle pulizie di base, di mantenimento e periodiche | 4° livello | - | 1.272 | - | 1.272 | 3.816 |
| Presidi SUMMER | 3° livello | - | 10.395 | - | 10.395 | 31.185 |
| Addetti alle pulizie di base, di mantenimento e periodiche | 3° livello | - | 15.521 | - | 15.521 | 46.562 |
| Addetti alle pulizie di base, di mantenimento e periodiche | 2° livello | - | 69.053 | - | 74.053 | 217.158 |
| Totale anno soggetto a verifica (escluso site manger) | - | 72 | 105.000 | 74 | 110.000 | 325.000 |

| Verifica costo della manodopera prima classificata - società Romeo SpA | Specializzazione | Totale ore lavorate | Costo orario medio* | Costo Totale manodopera |
|--|------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| Responsabili in turno | 4° livello | 26.280 | 17,24 | 453.067,20 € |
| Addetti alle pulizie di base, di mantenimento e periodiche | 4° livello | 3.816 | 17,24 | 65.780,08 € |
| Presidi SUMMER | 3° livello | 31.185 | 16,39 | 511.122,15 € |
| Addetti alle pulizie di base, di mantenimento e periodiche | 3° livello | 46.562 | 16,39 | 763.148,39 € |
| Addetti alle pulizie di base, di mantenimento e periodiche | 2° livello | 217.158 | 15,63 | 3.394.174,07 € |
| Totale anno soggetto a verifica (escluso site manger) | - | 325.000 | - | 5.187.291,90 € |

*Tabella ministeriale Luglio 2015 - Campania

- ii. inoltre, il ribasso offerto, alla luce della complessità della gara e della tipologia di servizio a forte incidenza della manodopera, è apparso al RUP ed alla Commissione significativamente elevato.
- Pertanto, il sottoscritto RUP, nel dare seguito alle determinazioni della Commissione, ha richiesto con nota PROT ACQ/50/GM/SC del 9 febbraio 2021, inviata a mezzo PEC e portale, ai sensi dell'art. 97, co. 6, del Codice, spiegazioni e giustificazioni circa:
- i. Il costo della manodopera, comprensivo delle maggiorazioni notturne, di cui all'art. 95 comma 10, quantificato dal Concorrente in € 4.359.000,00;
- ii. gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'art. 95 co. 10 del Codice, quantificati dal Concorrente in € 33.000,00;
- iii. i costi considerati per l'esecuzione dei servizi diversi dal costo del lavoro, relativi ai prodotti offerti, ai materiali di consumo, alle attrezzature, ai mezzi ed i macchinari, alle strutture tecniche di supporto, alle spese generali ed all'utile d'impresa;
- iv. la documentazione giustificativa dei costi considerati nelle analisi di cui alle precedenti lettere a), b), c).

2. SVOLGIMENTO DEL SUB-PROCEDIMENTO DI VERIFICA DI CONGRUITÀ DELL'OFFERTA

Di seguito, in ordine cronologico, i fatti salienti emersi dal subprocedimento di verifica per il quale il RUP si è avvalso del supporto della Commissione:

- i. Richiesta chiarimenti del 9 febbraio 2021;
- ii. Richiesta chiarimenti del 22 marzo 2021;



iii. Richiesta chiarimenti del 15 aprile 2021 e contraddittorio del 20 aprile 2021.

I. Richiesta chiarimenti del 9 febbraio 2021 e relativo riscontro del Concorrente

- Il giorno 24 febbraio 2021 a mezzo PEC e portale è pervenuta, in riscontro alla nota PROT ACQ/50/GM/SC, la documentazione di cui alla nota PROT. N. GEN/RGU/2021/15200 della società Romeo, esaminata dal sottoscritto RUP, che si allega alla presente unitamente ai documenti richiamati, nella quale è stato indicato dal Concorrente il seguente “*Quadro Economico della Commessa*”, come di seguito riportato:

| QUADRO ECONOMICO | Intera durata | Primo anno |
|-------------------------|----------------------|-------------------|
| Ricavi | € 5.058.272,85 | € 1.686.090,95 |
| Costi | € 4.889.891,46 | € 1.629.963,82 |
| margine in € | € 168.381,39 | € 56.127,13 |
| margine in % | 3,3% | 3,3% |

- Dalla nota di riscontro della società Romeo si è preso atto della dichiarazione del Concorrente circa l'intenzione di porre in essere azioni gestionali sull'organizzazione delle attività, dalle quali emergerebbe la volontà di introdurre una modifica della struttura organizzativa del cantiere rispetto a quella presentata nell'offerta. Nel dettaglio, la società Romeo ha dichiarato di:
 - i) “*voler trasferire 30 lavoratori (di cui 10 con il 3° livello e 20 con il 2° livello) in cantieri di pulizie ubicati nel territorio della Città di Napoli;*”.
 - ii) “*voler assumere 30 lavoratori al primo livello, con contratti a tempo determinato di tre mesi, con la possibilità di prorogarli al massimo per ulteriori 2 proroghe da 3 mesi ciascuna*”.
- Nell'ambito della predetta documentazione, la società Romeo ha, inoltre, indicato come schema giustificativo dei costi della manodopera la seguente tabella:



| Tabella A - PERSONALE OPERATIVO | | | | | | |
|--|------------------|----------------|------------------|------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| <i>n° unità</i> | <i>Qualifica</i> | <i>Livello</i> | <i>FTE annui</i> | <i>Costo annuo tabellare</i> | <i>Totale costo su 12 mesi(*)</i> | <i>Totale costo su 36 mesi(*)</i> |
| 6 | Operaio | 4 | 6,00 | € 27.075,00 | € 151.033,15 | € 453.099,44 |
| 7 | Operaio | 3 | 6,50 | € 25.734,00 | € 155.515,33 | € 466.545,99 |
| 29 | Operaio | 2 | 23,30 | € 24.551,00 | € 531.835,91 | € 1.595.507,74 |
| 30 | Operaio | 1 | 27,00 | € 23.540,00 | € 590.911,95 | € 1.772.735,86 |
| 72 | | | 62,80 | | € 1.429.296,34 | € 4.287.889,03 |

(*) Costo della manodopera inclusivo delle decontribuzioni previste per legge e dei rimborsi INPS per malattie, congedi, etc.,. calcolato prudenzialmente al 1% del costo della manodopera

precisando che all'importo di € 4.287.889,03 va aggiunto il costo delle maggiorazioni notturne previste pari a € 71.110,97 per un totale di € 4.359.000,00.

- Inoltre, nella relazione giustificativa, la società Romeo non ha fornito alcun chiarimento in merito ai maggiori costi delle ore lavorate offerte derivanti dalla Tabella A, in riscontro al criterio di valutazione A.1 "*Struttura organizzativa generale proposta*" della *lex specialis*, pari a 105.000 ore di servizio il primo anno, 110.000 ore il secondo anno e 110.000 ore il terzo anno.
- È stata poi riscontrata, relativamente alle attrezzature e macchinari, l'assenza nella documentazione fornita dal Concorrente:
 - i) delle offerte giustificative per la composizione dei prezzi unitari relativamente alle attrezzature e macchinari proposti;
 - ii) del costo del terzo robot (modello RA 660 NAVI) offerto dal Concorrente in funzione dello scenario F in riscontro al criterio di valutazione C.3;
 - iii) del costo relativo alle soluzioni innovative (prodotti nanotecnologie, autogru di proprietà, ecc.) proposte per la pulizie delle superfici vetrate verticali in risposta al criterio di valutazione C.5.
- È stata altresì riscontrata, anche relativamente ai prodotti di consumo, l'assenza nella documentazione fornita:
 - i) delle offerte giustificative per la composizione dei prezzi unitari relativamente ai prodotti di consumo;
 - ii) e del costo di alcuni prodotti di consumo proposti nell'Offerta Tecnica.
- Infine, è stata verificata l'assenza nella documentazione trasmessa di chiarimenti circa i costi dei n. 4 Responsabili in turno indicati nell'offerta tecnica.



- In data 26 febbraio 2021 il RUP ha condiviso con la Commissione, riunita in seduta riservata, le risultanze delle sue analisi relativamente alla documentazione giustificativa del 24 febbraio 2021.
- La disamina dettagliata dei predetti chiarimenti: (i) non ha risolto – come appena evidenziato – le criticità dell’Offerta tecnico-economica nel suo complesso; (ii) ha evidenziato elementi che sono apparsi indicativi dell’intenzione del Concorrente di modificare l’organizzazione del cantiere rispetto a quella presentata nell’Offerta Tecnica e (iii) ha evidenziato la sussistenza di ulteriori elementi non chiari.
- Pertanto, il sottoscritto RUP, nel dare seguito alle determinazioni della Commissione, ha richiesto con nota PROT ACQ/113/GM/SC del 22 marzo 2021, inviata a mezzo PEC e portale, ai sensi dell’art. 97, co. 6, del Codice, ulteriori chiarimenti e giustificazioni in relazione a:
 1. Quadro economico della commessa;
 2. Analisi costo della manodopera;
 3. Personale di governo;
 4. Attrezzature e macchinari;
 5. Prodotti.

II. *Richiesta chiarimenti del 22 marzo 2021 e relativo riscontro del Concorrente*

- In data 29 marzo 2021 la società Romeo, a mezzo PEC e portale, ha dato riscontro alla predetta richiesta di chiarimenti nei termini indicati con nota PROT. RGU/GEN/24793.
- Dall’esame effettuato dal RUP, con il supporto della Commissione, sono emersi i seguenti punti di attenzioni principali:
 - è stato aggiornato il “Quadro Economico della Commessa”, alla luce dei maggiori costi di attrezzature e prodotti, nel seguente modo:

| QUADRO ECONOMICO | Intera durata | Primo anno |
|---|----------------------|-------------------|
| Ricavi | € 5.058.272,85 | € 1.686.090,95 |
| Costi | € 4.892.768,57 | € 1.632.840,93 |
| <i>inclusi i costi di cui alla voce D</i> | € 1.400,00 | € 1.400,00 |
| <i>inclusi i costi di cui alla voce E</i> | € 1.477,11 | € 1.477,11 |
| marginale in € | € 165.504,28 | € 53.250,02 |
| marginale in % | 3,3% | 3,2% |



- o La società Romeo ha confermato, come indicato nei primi giustificativi, di volere intraprendere l'azione gestionale – non indicata inizialmente in sede di Offerta Tecnica – di introdurre 30 lavoratori a tempo determinato di 1° livello in sostituzione di 30 lavoratori a tempo indeterminato del cantiere (di cui 10 con il 3° livello e 20 con il 2° livello), trasferendoli in cantieri di pulizie ubicati nel territorio della Città di Napoli, per un valore di 27 Full Time Equivalent (FTE). A tale specifico riguardo, il Concorrente ha dichiarato:
 - i. che l'unico modo possibile per rispondere concretamente alle prescrizioni capitolari è quello di inserire nell'organico dedicato all'erogazione dei servizi un congruo numero di lavoratori con contratto a tempo determinato, la cui durata viene di volta in volta definita in funzione della previsione di incremento o decremento del servizio, al fine di adeguare la forza lavoro alle necessità dell'appalto. Ciò premesso il Concorrente ha confermato al tempo 0 dell'appalto quanto dichiarato nella Tabella 1 per poi dichiarare l'intenzione di procedere ad un adeguamento organizzativo in funzione degli scenari che si sarebbero prospettati ed al fine di essere rispondente agli obblighi capitolari.
 - ii. di voler sostituire altri 4 operai di 4° livello (aggiuntivi ai 30 in precedenza indicati) meno professionalizzati con 4 lavoratori di fidata e comprovata esperienza (Responsabili in turno), trasferendo i primi in altri cantieri ubicati sul territorio comunale.
- o Inoltre, la società Romeo ha ulteriormente modificato lo schema giustificativo dei costi della manodopera, inizialmente riportato nella nota PROT. N. GEN/RGU/2021/15200 del 24 febbraio 2021, introducendo nel conteggio il Responsabile del Servizio e facendo riferimento alle ore lavorabili per ogni FTE/qualifica/livello (colonna D) secondo la seguente tabella:



| Tabella D - PERSONALE OPERATIVO - COSTO DELLA MANODOPERA | | | | | | | | | | | |
|--|---------------|---------|--------------|-----------|-----------------------|--------------------|-----------------------------|--|--------------------|----------------------------|----------------------------|
| A | B | C | D | E | F | G | H | I | L | M | |
| n° unità | Qualifica | Livello | n° ore ANNUE | FTE annui | Costo annuo tabellare | Totale costo annuo | Decontribuzione L. 178/2020 | Onere INAIL (1,88% in luogo del 3,9390%) | Rimborso INPS (1%) | Totale costo su 12 mesi(*) | Totale costo su 36 mesi(*) |
| 1 | Resp Servizio | 6 | 2.088,00 | 1,00 | € 33.309,05 | € 33.309,05 | -€ 2.007,84 | -€ 485,97 | | € 30.815,23 | € 92.445,70 |
| 6 | Operaio | 4 | 12.728,73 | 6,00 | € 27.075,00 | € 165.052,92 | -€ 9.949,26 | -€ 2.381,83 | -€ 1.650,53 | € 151.033,15 | € 453.099,44 |
| 7 | Operaio | 3 | 13.791,45 | 6,50 | € 25.734,00 | € 169.975,69 | -€ 10.246,00 | -€ 2.452,04 | -€ 1.699,76 | € 155.515,33 | € 466.545,99 |
| 29 | Operaio | 2 | 49.433,70 | 23,30 | € 24.551,00 | € 581.248,49 | -€ 35.037,19 | -€ 8.384,19 | -€ 5.812,48 | € 531.835,91 | € 1.595.507,74 |
| 30 | Operaio | 1 | 57.266,56 | 27,00 | € 23.540,00 | € 645.620,10 | -€ 38.917,46 | -€ 9.251,24 | -€ 6.456,20 | € 590.911,95 | € 1.772.735,86 |
| 73 | | | 135.308,45 | 63,80 | | € 1.595.206,24 | | | | € 1.460.111,58 | € 4.380.334,73 |

o In aggiunta, la società Romeo:

- i. ha indicato, senza alcuna giustificazione, come livello di produttività dei lavoratori 1.671,73 ore annue mediamente lavorate, valore diverso da quella della Tabella Ministeriale società multiservizi Campania luglio 2013 pari a 1.581 ore annue mediamente lavorate, come riportato nella seguente tabella:

| Tabella A - TABELLA MONTEORE TEORICO-EFFETTIVO | |
|--|---------|
| Monteore contrattuale | 2088 |
| ferie (gg) - 22 | -176 |
| festività (gg) - 12 | -96 |
| festività sopresse (gg) - 4 | -32 |
| riduzione orario contrattuale (ore) | -40 |
| assemblee/perm sind./malattie | -72,27 |
| Monteore effettivo | 1671,73 |

Figura 1 - Tabella Romeo

| | |
|--|-------|
| Ore annue teoriche | 2.088 |
| Ore annue mediamente non lavorate così suddivise: | |
| ferie (gg) - 22 | 176 |
| festività (gg) - 12 | 96 |
| festività sopresse (gg) - 4 | 32 |
| riduzione orario contrattuale (ore) | 40 |
| assemblee/permessi - 0,5% | 10 |
| d'atto allo studio - 0,45% | 9 |
| malattia/inf./maternità - 6,50% | 136 |
| Formazione, permessi D.L.vo 626/94 e succ. mod. (gg) - 1 | 8 |
| Totale ore non lavorate | 507 |
| Ore annue mediamente lavorate | 1.581 |

Figura 2 - Tabella Ministeriale

- ii. ha dichiarato una ottimizzazione delle ore per le voci assemblee/permessi sindacali/malattie, ma senza precisare le ore destinate alla formazione.
- o Non è stato poi fornito alcun elemento di chiarimento in riscontro al criterio di valutazione A.1 "Struttura organizzativa generale proposta" circa i maggiori costi delle ore lavorate offerte derivanti dalla Tabella A, pari a 105.000 ore di servizio il primo anno, 110.000 ore il secondo anno e 110.000 ore il terzo anno, introducendo con la tabella D, sopra richiamata, nuovi elementi non coerenti con le precedenti informazioni fornite.

In particolare, la società Romeo ha inserito le ore lavorabili del Responsabile del Servizio nella struttura del Personale Operativo della struttura base, in violazione dell'art. 21 del Capitolato speciale d'appalto - Norme Tecniche ("CSA - Norme Tecniche") che lo escludeva espressamente, e ha allocato ad ogni FTE con qualifica



operaio circa 2.121 ore annue teoriche lavorabili, come si deduce dallo schema seguente, dove le “Ore per FTE” sono date dal rapporto “n. ore ANNUE/FTE” per ogni Qualifica:

| Dati Romeo | | | | | |
|---------------------------------|----------------|---------|-------------|-----------|------------------|
| Tabella B - Personale Operativo | | | | | Elaborazione RUP |
| n.unità | Qualifica | Livello | n.ore ANNUE | FTE annui | Ore per FTE |
| 1 | Resp. Servizio | 6 | 2088 | 1 | 2088 |
| 6 | Operaio | 4 | 12728,73 | 6 | 2121,46 |
| 7 | Operaio | 3 | 13791,45 | 6,5 | 2121,76 |
| 29 | Operaio | 3 | 49433,7 | 23,3 | 2121,62 |
| 30 | Operaio | 1 | 57266,56 | 27 | 2120,98 |

Quanto sopra determina un'incongruenza in considerazione del fatto che le ore annue teoriche lavorabili indicate dalla Tabella Ministeriale società multiservizi Campania luglio 2013 sono pari a 2.088.

- In data 2 aprile 2021 il RUP ha condiviso con la Commissione le risultanze delle sue analisi relativamente alla documentazione giustificativa del 29 marzo 2021, dalle quali è emerso:
 - i. il permanere dei profili di criticità già riscontrati dall'esame dei primi giustificativi nonché
 - ii. nuovi elementi non chiari in relazione:
 - a) alla struttura organizzativa proposta dal Concorrente – che risulta differenziarsi rispetto a quella indicata in sede di Offerta Tecnica –, e
 - b) ai costi delle Spese generali, tali da far apparire nel suo complesso non attendibile l'Offerta tecnico-economica presentata.
- Pertanto, il sottoscritto RUP, nel dare seguito alle determinazioni della Commissione, ha richiesto ai sensi dell'art. 97, co. 6, del Codice, con nota PROT. ACQ/152/SC del 15 aprile 2021, inviata a mezzo PEC e portale, ulteriori chiarimenti e giustificazioni, invitando il Concorrente ad un contraddittorio in relazione ai seguenti argomenti:
 - i. costo della manodopera e livelli professionali garantiti in offerta tecnica;
 - ii. disponibilità delle attrezzature e dei macchinari;
 - iii. voci di costo ricomprese all'interno delle spese generali.

III. Richiesta chiarimenti del 15 aprile 2021 – contraddittorio



- Il giorno 20 aprile 2021 ore 11.30 in collegamento da remoto si è tenuto il contraddittorio tra GESAC e la società Romeo nell'ambito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, di cui si allega verbale unitamente al documento aggiunto dal Concorrente con nota PROT. GEN/RGU/2021/32583 del 26 aprile 2021.
- Di seguito si riportano i principali elementi di criticità emersi.
 - Viene per la prima volta manifestata dal Concorrente l'intenzione di porre in essere il progetto di riorganizzazione della struttura del cantiere, già alla partenza dello stesso (cfr. pag. 5 del Verbale del contraddittorio). Tale volontà viene ulteriormente confermata nel successivo documento aggiuntivo del 26 aprile 2021, nel quale si rappresenta con maggiore precisione lo scenario gestionale che la società Romeo "ha intenzione di porre in essere a valle dell'avvio dell'appalto, al fine di meglio precisare le dinamiche dei costi per come si andranno a maturare nel corso dell'intero appalto". In particolare, il Concorrente dichiara che "all'inizio dell'appalto:
 - *procederà a trasferire 30 lavoratori in cantieri di pulizie ubicati nel territorio della Città di Napoli;*
 - *assumerà 30 lavoratori al primo livello, con contratti a tempo determinato di tre mesi, con la possibilità di prorogarli per ulteriori 3 mesi; tali lavoratori avranno età anagrafica inferiore a 36 anni;*
 - *dopo i primi sei mesi dall'inizio dell'appalto, la scrivente procederà a:*
 - *operare un passaggio di livello, dal primo al secondo livello, a tutti i 30 nuovi operai, come da prescrizioni del CCNL Multiservizi;*
 - *stabilizzare i contratti da tempo determinato a tempo indeterminato, nell'ipotesi semplificata che si sia pervenuti ad una condizione a regime del cantiere e che venga stabilito che lo scenario di riferimento continuerà ad essere lo scenario E per tutta la durata dell'appalto.*
 - *Per questi operatori la scrivente godrà della decontribuzione al 30% di cui alla L.104/20 per i primi 6 mesi e della decontribuzione al 100% di cui alla L. 178/2020 per i 30 mesi residuali.*
 - *Dopo i primi 12 mesi assumerà ulteriori 2 lavoratori al primo livello, con contratti a tempo indeterminato, al fine di rafforzare la pianta organica, secondo quanto rappresentato nell'Offerta Tecnica. Per questi ulteriori*



lavoratori la scrivente godrà della decontribuzione al 100% di cui alla L. 178/2020 per i 24 mesi residuali”.

- È stata poi verbalizzata, come già richiamato, l'intenzione della società Romeo - mai indicata nell'ambito dell'Offerta Tecnica iniziale né dei giustificativi presentati sino a quel momento ma espressa per la prima volta durante il contraddittorio - di voler usufruire delle decontribuzioni per lavoratori neoassunti *under 36* a tempo indeterminato di cui alla L.178/2020 (“**Legge di Bilancio 2021**”), entrata in vigore successivamente alla presentazione dell'Offerta.
- È stato modificato il costo del personale di governo indicato nelle giustificazioni del 24 febbraio 2021, che passa da € 92.905,61 a € 149.047,34 per i tre anni contrattuali, nonché il costo del personale operativo di base, che passa da 4.359.000,00 per i 3 anni contrattuali indicati nell'offerta economica a 4.234.063,63 per il medesimo periodo, così come ricalcolati in base alle decontribuzioni applicate in conseguenza della nuova organizzazione del cantiere, sopra illustrata (*cf.* Allegazione al contraddittorio del 26 aprile 2021).
- Al fine di raggiungere i livelli di produttività offerti in Gara, è stata corretta la tabella del monte ore Teorico-Effettivo, come di seguito riportata, precisando che la voce “*assemblee/Permessi Sindacali/ malattie*” include anche le ore di formazione e addestramento, con ciò di fatto comprimendo notevolmente tali attività, a svantaggio della qualità di servizio.

| Tabella A - TABELLA MONTEORE TEORICO-EFFETTIVO | |
|---|----------------|
| Monteore contrattuale | 2088 |
| ferie (gg) - 22 | -176 |
| festività (gg) - 12 | -96 |
| festività soppresse (gg) - 4 | -32 |
| riduzione orario contrattuale (ore) | -40 |
| assemblee/perm sind./malattie /formaz | -72,27 |
| Monteore effettivo | 1671,73 |

Figura 3 - Tabella Romeo

- È stato, infine, modificato il costo delle spese generali indicato nelle giustificazioni del 24 febbraio 2021 passando da 90.000,00 a 95.640,00 per la durata contrattuale, anche a seguito della modifica dei costi dei Tesserini Aeroportuali e dei corsi di *Aviation Security*, senza, tuttavia, fare riferimento ai costi della formazione specifica



per il servizio, né chiarendo in quali aree del quadro economico siano stato allocate dette voci di costo.

3. PRINCIPALI PROFILI DI CRITICITA' RISCONTRATI

Alla luce di quanto emerso nell'ambito del sub-procedimento di verifica di congruità dell'offerta della società Romeo, si segnalano di seguito i principali profili di criticità riscontrati.

I. Modifica, nell'ambito delle giustificazioni, della struttura organizzativa indicata nell'Offerta Tecnica

- Il criterio di valutazione A.1 "Struttura organizzativa generale proposta" di cui al Disciplinare di Gara, prevedeva che: *"Il concorrente dovrà dare evidenza, nel paragrafo della struttura organizzativa che impiegherà in caso di aggiudicazione e del relativo organigramma in cui siano identificate in maniera univoca le strutture principali dedicate all'appalto, la descrizione dei ruoli e mansioni (Responsabile del Servizio, Responsabili in turno, squadre di lavoro ecc.), nonché i relativi contatti funzionali con la direzione aziendale e gli organismi di controlli dell'ente appaltante di cui all'art. 11 del Capitolato speciale norme tecniche. Altresì nella Tabella A, specifica per il criterio A1, dovranno essere indicati numero di addetti con relativa specializzazione e le ore lavorate annue per il piano di lavoro base di cui alla Tabella D dell'elaborato GEN 005. Si chiarisce che nella Tabella A non devono essere riportate le ore lavorate del Site Manager e delle strutture tecniche di supporto.*

Al fine di consentire al concorrente di redigere la relazione fornendo le notizie utili ai fini della valutazione della proposta da parte della commissione si precisa che la commissione valuterà più favorevolmente la struttura organizzativa che meglio risponde agli obiettivi di qualità e risultato e impatto ambientale riportati nel capitolato speciale d'appalto e negli elaborati progettuali. In particolare, la commissione valuterà i seguenti elementi:

- *le ore lavorate annue di cui alla Tabella A con preferenza di quelle con numero di ore maggiore per i tre anni base;*



- *la capacità dell'organizzazione di rispondere in modo tempestivo alle esigenze di cantiere ed in particolare il miglioramento dei Livelli di Servizio (SLA) e riduzione dei tempi di riconfigurazione della struttura operativa in funzione della variazione della Soglia di riferimento e quindi del VSE (Volume dei Servizi Effettivo nella soglia) di cui ai par. 18 e 6 del capitolato speciale d'appalto norme tecniche;*
- *le figure professionali dedicate con la distinzione di ruoli e mansioni ed in particolare l'esperienza su cantieri analoghi e l'addestramento sulle tematiche ambientali.*

Il punteggio massimo di 12 punti verrà assegnato dalla commissione mediante il metodo del confronto a coppie secondo le linee guida ANAC”.

Analogia previsione è riportata nel Capitolo A Organizzazione del servizio del CSA Norme Tecniche.

- **Nell'Offerta Tecnica, in merito alla propria struttura organizzativa, il Concorrente ha affermato che:**
 - *la configurazione organizzativa indicata nella Tabella A (numero di addetti e di ore lavorate per la soglia E – tra 1 milione e 1.999.999 pax) “consente di garantire l'assorbimento delle unità di personale attualmente operante sull'Appalto (cfr. Elenco del Personale) fino alla concorrenza del monte ore offerto”, pari nei 3 anni a 325.000 ore, di cui 105.000 ore annue nel primo anno e 110.000 ore annue nel secondo e terzo anno (cfr. pag. 2 della Relazione tecnica);*
 - *“applicherà la clausola sociale prevista dall'art. 28 CSA e assorbirà interamente il personale impiegato nell'Appalto avente diritto ai sensi dell'art. 4 del CCNL, mantenendo la professionalità e gli attuali livelli di inquadramento e con un livello di monte ore lavorato come riportato in allegato A che è commisurato a quanto necessario a garantire le attività della Tabella D” (cfr. pag. 2 della Relazione tecnica);*
 - *“per garantire la riduzione dei tempi di riconfigurazione della struttura operativa (da 30 a 2 giorni, come dettagliato nel par. C1) in funzione della variazione della Soglia di riferimento e quindi del VSE (Volume dei servizi effettivo nella soglia) di cui ai par. 18 e 6 del Capitolato speciale di appalto – Norme Tecniche, l'Offerente fornirà loro la possibilità di lavorare presso altri cantieri ubicati nel territorio comunale in cui opera ed è radicata”. Al riguardo, il Concorrente ha precisato che, in virtù della posizione di vantaggio che gli deriva dall'essere molto presente sul territorio campano per le molteplici commesse*



analoghe a quella oggetto di gara, “è *in grado di assorbire il monte ore che eventualmente non dovesse risultare qui necessario presso l'aeroporto di Capodichino, per l'effetto della diminuzione dei flussi di traffico*”, garantendone “*il collocamento nell'ambito delle proprie commesse sul territorio campano secondo la tempistica offerta*” (cfr. pag. 3 della Relazione tecnica);

- *“in caso di decremento della forza lavoro, l'Offerente riallocherà per il periodo necessario i lavoratori in esubero, provvedendo ad una trasferta presso un altro cantiere ubicato sul territorio comunale, ai sensi dell'art. 27 del CCNL Multiservizi il quale non prevede alcun tipo di preavviso. Laddove la riduzione della forza lavoro diventasse strutturale e duratura nel tempo, e pertanto si concretizzano delle “ motivate esigenze tecniche organizzative e produttive l'Offerente provvederà a trasformare le disposizioni di trasferta in disposizioni di trasferimento, nel rispetto dell'art. 29 del CCNL Multiservizi” (cfr. pag. 13 e 14 della Relazione tecnica);*
- *al contrario, “in caso di incremento della forza lavoro, l'Offerente procederà all'incontrario, provvedendo a trasferire per il periodo necessario i lavoratori da un altro cantiere ubicato sul territorio comunale, ai sensi dell'art. 27 del CCNL Multiservizi il quale non prevede alcun tipo di preavviso. Laddove l'incremento della forza lavoro diventasse strutturale e duratura nel tempo, l'Offerente provvederà ad inserire dei lavoratori idonei, previa opportuna formazione” (cfr. pag. 14 della Relazione tecnica).*
- Pertanto, in sede di Offerta, il Concorrente:
 - i. si è impegnato ad utilizzare i dipendenti dell'attuale affidatario fintanto che le condizioni del servizio dovessero rimanere in linea con quanto posto a base di gara (Scenario E);
 - ii. ha previsto la mobilità su altri cantieri dei dipendenti dell'attuale solo come ipotesi eventuale in caso di diminuzione della misura del servizio;
 - iii. non ha previsto l'assunzione di nuovo personale se non nel caso in cui le variazioni in aumento della misura del servizio dovessero divenire strutturali (in caso di aumento temporaneo della misura del servizio, invece, ha previsto la mobilità di dipendenti di Romeo, già formati, attualmente impegnati su altri cantieri).
- Nell'ambito del sub-procedimento di verifica della congruità, invece, la società Romeo ha introdotto, per la prima volta, un meccanismo del trasferimento immediato dei 30 lavoratori



in altri cantieri cittadini, accompagnato dall'assunzione di 30 lavoratori al primo livello a tempo determinato. Tale soluzione gestionale, è stata ritenuta dal Concorrente "*l'unica possibile per rispondere ai requisiti sfidanti previsti nel Capitolato e nel Disciplinare di gara*"; a dimostrazione che l'offerta presentata indicava, evidentemente, una struttura organizzativa non idonea a poter svolgere il servizio richiesto.

- Peraltro, la stessa nuova soluzione viene più volte modificata nel corso del sub-procedimento. Nell'ultima comunicazione del 26 aprile 2021, il Concorrente ha precisato che dopo i primi sei mesi dall'inizio dell'appalto, si opererà un passaggio di livello, dal 1° al 2° livello, a tutti i 30 nuovi operai, come da prescrizioni del CCNL Multiservizi nonché a stabilizzare i contratti da tempo determinato a tempo indeterminato, nell'ipotesi semplificata che si sia pervenuti ad una condizione a regime del cantiere e che venga stabilito che lo scenario di riferimento continuerà ad essere lo scenario E per tutta la durata dell'appalto. Tale meccanismo consentirebbe al Concorrente, come dichiarato dallo stesso, di accedere alle decontribuzioni previste per le nuove assunzioni dalla L. n. 104/2020 e dalla Legge di Bilancio 2021.
- La possibilità di accedere alle decontribuzioni previste per le nuove assunzioni dalla normativa sopra citata consentirebbe, per la società Romeo, di evitare perdite e riportare il quadro economico dell'offerta in positivo.
- Tuttavia, l'utilizzo di tale strumento non risulta allo stato certo, in quanto l'efficacia generale della misura è attualmente sospesa in attesa della valutazione da parte della Commissione Europea ed, in ogni caso, il relativo impiego è subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti previsti dalla norma, peraltro neanche dimostrati dalla società Romeo in sede di giustificazioni.
- Dalla ricostruzione operata è pertanto evidente che, nel caso di specie, **il Concorrente ha introdotto una significativa modifica "strutturale" dell'impostazione della struttura organizzativa proposta nell'Offerta Tecnica**, sulla base della quale erano stati attribuiti dalla Commissione i punteggi relativi al criterio di valutazione A1, al fine di recuperare la sostenibilità dell'offerta.
- A tal fine, il trasferimento del personale del precedente appalto, indicato nell'Offerta Tecnica del Concorrente **come mera eventualità** a fronte di una riduzione significativa del traffico (potendo comunque GESAC fare affidamento in via principale sull'esperienza del personale del precedente cantiere), diventa per la società Romeo, a posteriori, insieme alla previsione



dell'assunzione di nuovo personale al fine di godere delle decontribuzioni, elemento fondante la sostenibilità dell'offerta stessa.

- Di conseguenza, l'Offerta Tecnica della società Romeo - che prevedeva una struttura dotata di comprovata esperienza nella gestione del servizio e, per tale ragione valutata positivamente dalla Commissione - viene modificata mediante la sostituzione di quasi metà del personale specializzato con nuove assunzioni per le quali non vi è certezza in ordine a: (i) il perfezionamento dell'assunzione stessa, (ii) l'esperienza del personale neo assunto anche in ragione degli specifici protocolli di sanificazione legati all'esigenza pandemica e (iii) la possibilità di utilizzo delle agevolazioni contributive.
- Quanto sopra risulta palesemente in contrasto, da un lato, con le esigenze di GESAC di stabilità ed affidabilità dell'offerta, e dall'altro, con la necessità di garantire la *par condicio* tra i concorrenti, come meglio illustrato nel successivo paragrafo 4.

II. Elementi di non congruità dell'offerta

- Nel corso del sub-procedimento di verifica di congruità, sono, inoltre, emersi, altri elementi critici che denotano l'inattendibilità dell'offerta della società Romeo nel suo complesso, anche in ragione della impossibilità, per i motivi esposti nel precedente par. I, di tener conto delle modifiche apportate dal Concorrente nell'ambito di tale fase.
- In particolare, gli utili di impresa dichiarati dal Concorrente - inizialmente in misura pari a € 135.981,39 (esclusi i servizi analoghi) e successivamente, in sede di verifica di congruità, a seguito di varie modifiche, aumentati ad € 229.218,92 (peraltro per effetto delle decontribuzioni di cui alla Legge di Bilancio 2021) - risultano evidentemente sovrastimati. Infatti, dalla valutazione del quadro economico e alla luce delle informazioni emerse nell'ambito del sub-procedimento, l'appalto risulta in netta perdita, come emerge dagli elementi di seguito evidenziati (si veda anche allegato 1 alla presente).
 - i. Nell'ambito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, anche alla luce della inaccogliabilità delle giustificazioni relative all'utilizzo delle decontribuzioni, la società Romeo non ha fornito valide giustificazioni al costo della manodopera delle ore/unità aggiuntive previste nell'offerta tecnica per il secondo e terzo anno (110.000) rispetto al primo (105.000), indicando, come riportato in Premessa, ore lavorabili teoriche per FTE maggiori di quelle contrattuali indicate dalla Tabella ministeriale multiservizi Campania luglio 2013. Non considerando la



decontribuzione, il maggiore costo della manodopera per il secondo e terzo anno sarebbe pari a € 147.306,00 (3 FTE di secondo livello) per la durata contrattuale che ridurrebbe ulteriormente il margine dichiarato dal Concorrente.

- ii. Il costo annuo della manodopera di un FTE operaio di 1° livello a tempo determinato indicato dal concorrente è di € 23.540,23, significativamente più basso di quello relativo al 2° e 3° livello a tempo indeterminato, riportati invece originariamente nella Tabella A allegata all'offerta tecnica pari rispettivamente a € 24.551,00 e € 25.734,00. Quindi il "presunto" beneficio sul costo della manodopera offerta dal concorrente, per i 27 FTE oggetto di sostituzione, corrisponde € 113.813,37 nei tre anni contrattuali che ridurrebbero il margine dichiarato dal concorrente, e che solo in parte riuscirebbe a recuperare grazie al ricalcolo delle decontribuzioni applicate in funzione della nuova struttura organizzativa.
- iii. Il Concorrente, nel redigere la tabella con le voci di ricavo/costo della commessa oggetto di Gara, ha introdotto una voce denominata "*Affidamento servizi analoghi (esercizi commerciali)*", ipotizzando eventuali possibili ricavi dalla contrattualizzazione extra di servizi di pulizia con esercizi commerciali operanti in Aeroporto. Con le successive giustificazioni, il Concorrente ha chiarito che si tratta di una "*attività extra-contrattuale, estranea al rapporto*" con GESAC. Al riguardo si osserva che l'inserimento di tale voce non risulta funzionale ai chiarimenti necessari a dimostrare la congruità dell'offerta, anche in considerazione dell'eventualità della stessa. Peraltro, i presupposti commerciali riportati non appaiono riferibili al sito dell'Aeroporto di Napoli per caratteristiche fisiche, tipologie passeggeri e loro tempo di permanenza in APT (business, famiglie, vacanzieri ecc.) e soprattutto in considerazione dello scenario di erogazione del servizio. A tal proposito, va considerato che l'emergenza sanitaria, tuttora in atto, dovuta alla diffusione del virus Covid-19, ha impattato in percentuale maggiore le attività "*non Aviation*" del settore aeroportuale rispetto a quelle "*Aviation*"; in particolare, si stima che la percentuale potenziale di esercizi commerciali nel prossimo periodo sarà inferiore rispetto al periodo pre-Covid, sia per gli effetti del cambio dei comportamenti e dei tempi di permanenza in aerostazione dei passeggeri in funzione della crisi pandemica che per gli sviluppi tecnologici in essere.



- iv. La società Romeo, solo in seguito al contraddittorio, ha indicato i costi della formazione Security aeroportuale obbligatoria, senza, peraltro, indicare i costi dell'addestramento specifico del settore pulizie, anche esso necessario e previsto dalla *lex specialis* (cfr. par. 11 del CSA - Norme Tecniche, secondo cui: *“L'addestramento e formazione del personale impiegato per svolgere i servizi dovranno essere compiuti a cura e spese dell'Appaltatore e dovranno comprendere tutte le prescrizioni di sicurezza occorrenti per operare all'interno di uno scalo aeroportuale”*).
- v. Inoltre, il Concorrente ha precisato, nell'ambito delle giustificazioni, che le ore di maggiore produttività previste per singolo lavoratore sono state indicate anche riducendo la formazione, incidendo quindi negativamente sulla qualità del servizio e sugli standard di sicurezza, resi necessari dall'attuale contesto pandemico (cfr. nuovi metodi introdotti per le disinfezioni e sanificazione di cui al criterio di valutazione *“C.2 Procedure speciali di sanificazione e disinfezione periodiche”*).
- vi. Il Concorrente ha modificato il costo del personale di governo, indicato nelle giustificazioni del 24 febbraio 2021, passando da € 92.905,61 a € 149.047,34 per i tre anni contrattuali, per effetto dell'inserimento dei costi degli addetti all'organizzazione/pianificazione, del personale di welfare e controllo qualità indicati nell'Offerta Tecnica.
- vii. Le ore indicate per i controlli qualità (addetto 5° livello secondo quanto riportato nell'Allegazione al contraddittorio, cfr. pag. 3), pari a 3.120 per i tre anni contrattuali, sono sottostimate rispetto a quelle dichiarate nell'Offerta Tecnica nella sezione criterio di valutazione D.2 – Numero delle ispezioni/controlli per i tre anni base sulle aree Funzionali Omogenee (cfr. pagg. 2, 25 e 26 Relazione Tecnica Romeo), pari a 8.100 ore per i tre anni contrattuali con una differenza pari a 4.980 ore nel triennio. Da ciò emerge un maggior costo pari a circa € 79.818,59, non inserito nei giustificativi che ridurrebbe, ulteriormente, il margine dichiarato dal Concorrente.
- viii. La società Romeo ha dichiarato, in fase di sub-procedimento di verifica, di avere maggiori costi per l'intera durata contrattuale pari a € 1.400,00 e € 1.477,11 rispettivamente per attrezzature e prodotti indicati nell'Offerta Tecnica, che riducono il margine dichiarato dal Concorrente.



- ix. Il Concorrente ha confermato che il costo del robot lavasciuga RA 660 NAVI PLUS offerto non è stato conteggiato perché in base alle proprie valutazioni si sarebbe dovuto mettere a disposizione solo in caso di scenario F mentre l'Offerta è stata modulata in funzione dello scenario E. Tale conclusione, tuttavia, non è coerente con le previsioni della documentazione di Gara e si basa su una errata interpretazione dell'Algoritmo a Soglie e Scenari di riferimento. Tra l'altro, si evidenzia che attraverso il riscontro ai quesiti n. 38, 51 e 52, pubblicati in fase di Gara, era stato chiarito come non sia corretto il riferimento alla Soglia sull'intervallo temporale dell'anno. Come espressamente riportato nei documenti progettuali, il *Time-frame*, ovvero il periodo di riferimento delle analisi di traffico passeggeri sulla base del quale rimodulare i servizi di pulizia, è valutato su base trimestrale. Quindi la previsione passeggeri alla base del dimensionamento del piano di lavoro posto a base di gara (5.300.000) poteva configurarsi con diversi mix di Soglie trimestrali comprendenti la Soglia F già dal primo anno base. Ne consegue che l'Offerta avrebbe dovuto considerare il costo del robot. Volendo comunque stimare il costo del robot, si può presumere che il Concorrente avrebbe dovuto considerare nel Quadro economico ulteriori costi per € 15.000,00 circa, riducendo, quindi, ulteriormente il margine dichiarato.
- x. La società Romeo ha modificato il costo delle Spese generali indicato nelle giustificazioni del 24 febbraio 2021 passando da 90.000,00 a 95.640,00 per la durata contrattuale, anche a seguito della modifica dei costi dei Tesserini Aeroportuali e dei corsi di *Aviation Security* senza far riferimento ai costi della formazione specifica per il servizio. Tale maggiore onere riduce ulteriormente il margine dichiarato dal Concorrente.

4. CONCLUSIONI

Alla luce delle giustificazioni fornite dal Concorrente nel corso del sub-procedimento di verifica di anomalia di cui si è dato conto nel paragrafo 2 e dei principali profili di criticità riscontrati, evidenziati nel paragrafo 3, si ritiene che le informazioni giustificative addotte dal Concorrente a sostegno della congruità e realizzabilità dell'Offerta presentata - che sulla base delle valutazioni effettuate era risultata economicamente insostenibile - non sono meritevoli di essere accolte.



In primis, le giustificazioni fornite dalla società Romeo hanno comportato una modifica dell'Offerta inizialmente presentata, dimostrandone l'inattendibilità e la non congruità.

Infatti, come evidenziato nel par. 3.I:

- i. l'impostazione iniziale dell'Offerta della società Romeo, che era stata valutata favorevolmente dalla Commissione, prevedeva il mantenimento dei lavoratori impiegati nel precedente appalto e lo spostamento eventuale di una parte degli stessi in caso di diminuzione futura della misura del servizio;
- ii. in sede di giustificazioni nell'ambito del sub-procedimento di verifica di congruità, il Concorrente ha introdotto una modifica strutturale dell'offerta, consistente nella sostituzione immediata con nuovo personale da assumere di 30 lavoratori già adibiti al servizio presso l'Aeroporto di Napoli dal precedente appaltatore, da impiegare presso altri cantieri. Tale modifica riguarda, tuttavia, un aspetto centrale dell'impostazione della struttura organizzativa proposta in sede di Offerta Tecnica e sulla base della quale, come si è detto, sono stati attribuiti i punteggi relativi al criterio di valutazione A1. In particolare, il trasferimento del personale del precedente appalto, indicato nell'Offerta come mera eventualità a fronte di una riduzione significativa del traffico - al fine di assicurare il rispetto della clausola sociale anche in tale evenienza - (potendo comunque GESAC contare in via principale sull'esperienza del personale del precedente cantiere), diventa per il Concorrente, a posteriori, insieme alla previsione dell'assunzione di nuovo personale al fine di godere delle agevolazioni, l'elemento fondante la sostenibilità dell'offerta stessa;
- iii. tale modifica è finalizzata esclusivamente a riportare in positivo ex post il quadro economico generale dell'Offerta che, sulla base delle verifiche del sottoscritto RUP, era risultata non sostenibile, peraltro avvalendosi dei benefici derivanti dalle misure di decontribuzione di cui alla Legge di Bilancio 2021, che allo stato non risultano certi.

Tutto ciò è risultato in contrasto con le esigenze di GESAC di selezionare un'offerta certa, affidabile e che garantisca standard elevati di qualità nell'esecuzione di un servizio strategico per l'Aeroporto di Napoli e, al contempo, di garantire la parità di trattamento tra i concorrenti.

Occorre infatti considerare che l'Aeroporto di Napoli rappresenta una infrastruttura strategica nazionale e il Gestore Aeroportuale, in qualità di concessionario dello Stato, è tenuto al rispetto di stringenti norme a tutela dell'interesse pubblico, di viaggiatori e operatori. Pertanto, tutti i prestatori di servizio operanti nel sistema aeroportuale devono garantire adeguati livelli



professionali e di addestramento continuo volti al mantenimento di livelli di soddisfazione per il servizio entro gli standard previsti dalle Autorità di controllo. Tale interesse assume maggiore rilevanza nel caso del servizio di pulizie nell'attuale scenario di emergenza sanitaria Covid-19. Per tale motivo nei documenti di gara, ed in particolare nel CSA Norme Tecniche par. 11,14,15 e 18 e nel CSA Norme Amministrative par.4, sono espressamente indicati i requisiti minimi dell'organizzazione, i livelli di servizio e qualitativi attesi, i sistemi di controllo e verifica, nonché i possibili miglioramenti ai processi.

Così facendo risulta venuta meno quella necessaria coerenza tra l'offerta iniziale ed i giustificativi presentati dal Concorrente - di cui il sottoscritto RUP ha più volte evidenziato la necessità nel corso del sub-procedimento di verifica di congruità - e viene ad essere disattesa la funzione stessa di tale sub-procedimento che, come riconosciuto dalla giurisprudenza, non è volto a consentire una libera rimodulazione dell'offerta per così dire "in itinere", fino ad arrivare ad un'offerta sostanzialmente diversa da quella iniziale, ma mira, al contrario, a verificare la serietà di una offerta consapevolmente già formulata ed immutabile. In particolare, la giurisprudenza ha chiarito che non può essere ammessa *"una radicale, indiscriminata e arbitraria modificazione postuma della composizione dell'offerta, che ne alteri l'equilibrio economico, allocando diversamente rilevanti voci di costo tramite le giustificazioni fornite, con il solo limite del rispetto del saldo complessivo"* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 1001 del 3 febbraio 2021).

La società Romeo, nell'ambito del sub-procedimento di verifica di congruità, non si è infatti limitata a rimodulare le singole voci di costo della manodopera, ma ha modificato, a più riprese, una serie di elementi essenziali dell'Offerta, attraverso l'introduzione di personale neoassunto a tempo determinato, e solo *ex post* eventualmente da assumere a tempo indeterminato, in sostituzione del personale del cantiere assunto a tempo indeterminato avente livelli di specializzazione superiori e dotato delle competenze e dell'esperienza per gestire un servizio di rilevanza strategica, determinando così necessariamente una modificazione quantitativa e qualitativa della valutazione della commissione.

Il comportamento posto in essere dal Concorrente risulta, quindi, in contrasto con le esigenze di GESAC di:

- i. assicurare certezza, congruità, stabilità ed affidabilità dell'offerta, a garanzia di una seria esecuzione del contratto;
- ii. tutelare la stabilità occupazionale del personale impiegato nel precedente appalto;
- iii. garantire la *par condicio* tra i concorrenti.



La modifica dell'Offerta operata dal Concorrente, di conseguenza, deve ritenersi inammissibile. A quanto sopra si aggiungono gli ulteriori elementi critici emersi durante la verifica di congruità, come analiticamente descritti nel paragrafo 3.II, che hanno ulteriormente confermato l'inattendibilità dell'Offerta nel suo complesso.

* * *

Alla luce di quanto sopra, si ritiene di dover concludere che l'offerta del Concorrente Romeo S.p.A., a seguito delle giustificazioni presentate, anche in sede di contraddittorio orale, deve ritenersi nel suo complesso non congrua.

Pertanto, il sottoscritto RUP procede con l'esclusione della società prima classificata Romeo S.p.A. per le motivazioni sopra riportate.

Napoli, 17 maggio 2021

Il Responsabile del Procedimento

Giuseppe Musto