

ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DEL LAZIO E DELLA TOSCANA M. ALEANDRI

DELIBERAZIONE DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Num. 289/24

Del. 16/07/2024

Oggetto:

Ricorso presso il Consiglio di Stato, Sezione Terza n. 02332/2024 REG.RIC - Istituto di Vigilanza Coopservice Spa contro Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri nei confronti di CSM Global Security Service Srl- Presa d'atto sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza N. 06239/2024 REG PROV. COLL

Proposta di deliberazione n.	304/24
Data Proposta di deliberazione	12/07/2024
Struttura	AMM_PRO UNITÀ OPERATIVA ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI
L'Estensore	RICCI GIORGIA
Il Responsabile del procedimento	PEZZOTTI SILVIA
Responsabile della Struttura	PEZZOTTI SILVIA

Visto di Regolarità contabile	
N. di prenotazione	

IL Direttore Amministrativo
Dott. Manuel Festuccia

IL Direttore Sanitario
Dr. Giovanni Brajon

IL Commissario Straordinario
Dr. Stefano Palomba

%firma%-1

Firmato digit. dal Resp. Struttura: PEZZOTTI SILVIA
Firmato digit. dal Dir. Amministrativo: FESTUCCIA MANUEL
Firmato digit. dal Dir. Sanitario: BRAJON GIOVANNI
Firmato digit. dal Commissario Straordinario: PALOMBA STEFANO

%firma%-3

Il Dirigente proponente, con la sottoscrizione del presente atto, a seguito dell'istruttoria effettuata attesta, ai fini dell'art. 1 della L. 20 del 1994, così come modificato dall'art. 3 della L.639 del 1996, che l'atto è legittimo nella forma e nella sostanza ed è utile per il servizio pubblico.

(Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i. e norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa)

UOC ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI

Dott.ssa Silvia Pezzotti

OGGETTO: Ricorso presso il Consiglio di Stato, Sezione Terza n. 02332/2024 REG.RIC - Istituto di Vigilanza Coopservice Spa contro Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri nei confronti di CSM Global Security Service Srl– Presa d’atto sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza N. 06239/2024 REG PROV. COLL

PREMESSO

che con Deliberazione del Direttore Generale n. 36/23 del 31 gennaio 2023 è stato disposto di indire, in ottemperanza al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, art. 60, una procedura aperta di rilevanza comunitaria suddivisa in 2 lotti [codice telematico G02024] per l’affidamento del servizio di vigilanza armata presso le sedi di Roma, Latina, Rieti e Viterbo dell’Istituto, e per il servizio di portineria/guardiania presso la sede di Roma della durata di 48 mesi, indicando come costo presunto la somma totale di € 797.800,00+IVA, ed applicando il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell’art. 95, comma 3, lettera a), del richiamato Decreto, numero gara 8923863;

che, all’esito dell’espletamento della procedura di gara, con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 352/23 del 15 settembre 2023, è stato disposto di aggiudicare i servizi sotto elencati in favore delle seguenti ditte:

LOTTO	SERVIZIO	CIG	DITTA	IMPORTO DI AGGIUDICAZIONE (IVA ESCLUSA)
1	Servizio di vigilanza armata presso le sedi di Roma, Latina, Rieti e Viterbo dell’Istituto	9628147640	CSM GLOBAL SECURITY SERVICE S.R.L.	€ 431.323,84
2	Servizio di portineria/guardiania presso la sede di Roma	962816551B	LA MINOPOLI S.R.L.	€ 179.918,01

PRESO ATTO

che l’Istituto di Vigilanza Coopservice Spa, che attualmente gestisce il servizio presso l’ente e che ha presentato offerta per entrambi i lotti, ha inoltrato ricorso di fronte al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio NRG 14274/2023, chiedendo l’adozione di un provvedimento cautelare e contestualmente l’annullamento della deliberazione del Commissario Straordinario n. 352/23 del 15 settembre 2023 relativa all’aggiudicazione dei servizi di vigilanza e portineria;

che il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, con ordinanza N. 07569/2023 REG.PROV.CAU. N. 14274/2023 REG. RIC. ha concesso la sospensiva disponendo che “[...] l’Amministrazione provveda nel termine di trenta giorni dalla notificazione o, se precedente, dalla comunicazione della presente ordinanza, ad effettuare una nuova valutazione dei giustificativi dell’anomalia dell’offerta della controinteressata [...]”;

(Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i. e norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa)

che con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 465/23 del 1° dicembre 2023 è stato disposto di prendere atto dell'ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza Quater N. 07569/2023 REG.PROV.CAU. N. 14274/2023 REG. RIC., determinando di liquidare alla ricorrente la somma di € 1.000,00 per le spese della fase cautelate, numero di conto 301505000081, "Spese legali";

che con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 485/23 del 27 dicembre 2023, a seguito di riesame della documentazione prodotta dall'operatore economico in ordine all'anomalia dell'offerta, dando attuazione al contenuto dell'ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio N. 07569/2023 REG.PROV.CAU. N. 14274/2023 REG.PROV.CAU. N. 14274/2023 REG. RIC. è stata riconfermata l'aggiudicazione del servizio di vigilanza – Lotto 1, precedentemente approvata con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 352/23 del 15 settembre 2023, in favore della ditta CSM Global Security Service S.r.l. per un importo complessivo pari ad € 431.323,84 IVA esclusa;

che il Tribunale ha stabilito la camera di consiglio per la data del 30 gennaio 2024,

che con ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza Quater, N. 01934/2024 REG PROV. COLL. REG. RIC N. 14274/2023, è stata dichiarata improcedibile l'istanza presentata dall'Istituto di Vigilanza Coopservice Spa nei confronti dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri, ai sensi dell'art. 116 del Decreto Legislativo 2 luglio 2016, n. 104, per sopravvenuta carenza di interesse;

che con sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza Quater, N. 04718/2024 REG.PROV.COLL. N.14274/2023 REG. RIC è stato respinto il ricorso NRG 14274/2023, integrato da motivi aggiunti, presentato dall'Istituto di Vigilanza Coopservice Spa nei confronti dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri perché improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e con cui è stata liquidata in favore dell'Istituto Zooprofilattico stesso la somma di € 3.000,00 per le spese di lite, oltre accessori di legge, se dovuti;

DATO ATTO

che l'Istituto di Vigilanza Coopservice Spa ha presentato ricorso al Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 02332/2024 REG.RIC, chiedendo tra l'altro, la pronuncia del Supremo Consesso in sede cautelare;

che l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale si è costituito in giudizio per mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato e che il Consiglio di Stato si è pronunciato in data 11 aprile 2024, rinviando al 27 giugno 2024 la pronuncia;

che con ordinanza del Consiglio di Stato, Sezione Terza N. 01354/2024 REG PROV. CAU. il Supremo Consesso ha disposto il respingimento dell'istanza cautelare in merito al ricorso presentato da Istituto di Vigilanza Coopservice Spa contro Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri nei confronti di CSM Global Security Service Srl,

PROPONE

1. di prendere atto della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza N. 06239/2024 REG PROV. COLL. che, definitivamente pronunciando sull'appello, ha disposto il respingimento del ricorso presentato da Istituto di Vigilanza Coopservice Spa contro Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri nei confronti di CSM Global Security Service Srl, che si compone di n. 11 pagine e che costituisce allegato alla presente Deliberazione;

(Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i. e norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa)

2. di dare atto della compensazione delle spese.

UOC Acquisizione Beni e Servizi
Il Dirigente
Dott.ssa Silvia Pezzotti

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

OGGETTO: Ricorso presso il Consiglio di Stato, Sezione Terza n. 02332/2024 REG.RIC - Istituto di Vigilanza Coopservice Spa contro Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri nei confronti di CSM Global Security Service Srl– Presa d’atto sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza N. 06239/2024 REG PROV. COLL

VISTA la proposta di deliberazione avanzata del dirigente della UOC Acquisizione Beni e Servizi Dott.ssa Silvia Pezzotti avente ad oggetto: “Ricorso presso il Consiglio di Stato, Sezione Terza n. 02332/2024 REG.RIC - Istituto di Vigilanza Coopservice Spa contro Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri nei confronti di CSM Global Security Service Srl– Presa d’atto sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza N. 06239/2024 REG PROV. COLL”;

SENTITI il Direttore Amministrativo ed il Direttore Sanitario che hanno espresso parere favorevole alla adozione del presente provvedimento;

RITENUTO di doverla approvare così come proposta,

DELIBERA

Di approvare la proposta di Deliberazione avente ad oggetto: “Ricorso presso il Consiglio di Stato, Sezione Terza n. 02332/2024 REG.RIC - Istituto di Vigilanza Coopservice Spa contro Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri nei confronti di CSM Global Security Service Srl– Presa d’atto sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza N. 06239/2024 REG PROV. COLL” sottoscritta dal Dirigente competente, da considerarsi parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, rinviando al preambolo ed alle motivazioni in essa contenute e conseguentemente:

1. di prendere atto della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza N. 06239/2024 REG PROV. COLL. che, definitivamente pronunciando sull’appello, ha disposto il respingimento del ricorso presentato da Istituto di Vigilanza Coopservice Spa contro Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri nei confronti di CSM Global Security Service Srl, che si compone di n. 11 pagine e che costituisce allegato alla presente Deliberazione;
2. di dare atto della compensazione delle spese.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
Dr. Stefano Palomba



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2332 del 2024, proposto da Istituto di Vigilanza Coopservice Società per Azioni, conferitaria del ramo d'azienda vigilata da Coopservice Società Cooperativa per Azioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 9628147640, rappresentati e difesi dall'avvocato Paolo Coli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimo Colarizi in Roma, via Giovanni Antonelli 49;

contro

Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

di Csm Global Security Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Galdi, Patrizia Ghiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 4718/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana, e di Csm Global Security Service S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 giugno 2024 il Cons. Giovanni Tulumello e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La sentenza del T.A.R. Lazio n. 4718/2024 ha respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante per l'annullamento degli atti relativi all'aggiudicazione del lotto n. 1 della Procedura aperta telematica suddivisa in 2 lotti [G02024] per l'affidamento del servizio di vigilanza armata presso le sedi di Roma, Latina, Rieti e Viterbo dell'Istituto, e per il servizio di portineria/guardiania presso la sede di Roma della durata di 48 mesi, indetta dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana M. Aleandri.

L'indicata sentenza è stata impugnata con ricorso in appello dalla ricorrente in primo grado.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, la stazione appaltante e la controinteressata.

Con ordinanza n. 1354/2024 è stata respinta la domanda di sospensione cautelare degli effetti della sentenza impugnata.

Il ricorso in appello è stato definitivamente trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 27 giugno 2024.

2. La sentenza del T.A.R. ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo, proposto contro l'originario provvedimento (del 15 settembre 2023) di verifica della congruità dell'offerta dell'aggiudicataria CSM, in quanto sostituito da un nuovo provvedimento (del 27 dicembre 2023) reso in corso di giudizio, che ha confermato il precedente, contro il quale la ricorrente ha proposto motivi aggiunti. Questi ultimi deducevano che l'offerta di CSM sarebbe stata in perdita, e che tale dato si evincerebbe da plurimi elementi dell'offerta stessa.

Il T.A.R. ha ritenuto infondate tali censure, osservando anzitutto che, avuto riguardo ai margini del sindacato giurisdizionale sul potere di valutazione della congruità o anomalia dell'offerta, la Commissione, nelle due riunioni del 1° e del 6 dicembre 2023, aveva adeguatamente vagliato gli elementi giustificativi adottati dall'aggiudicataria.

Quanto alla pretesa, omessa giustificazione dei costi della manodopera per il servizio di vigilanza ispettiva e per il servizio di pronto intervento in ipotesi di chiamata su allarme e televigilanza, il primo giudice ha osservato per un verso che l'aggiudicataria per i complessivi costi di manodopera ha dichiarato un importo superiore a quello indicato dalla ricorrente; e, per altro verso, che tali costi trovavano giustificazione sia nel fatto che una parte dei controlli veniva svolta da remoto, sia nella circostanza che i controlli in loco sarebbero stati effettuati da pattuglie impegnate in altri contratti da eseguirsi in zona.

Il T.A.R. infine:

- richiamava l'orientamento giurisprudenziale in tema di derogabilità dei parametri indicati nelle relative tabelle ministeriali;
- respingeva l'argomento di censura basato sulla mancata valorizzazione del costo dei buoni pasto, affermando che tale costo è totalmente deducibile sul piano fiscale sicché non concorre a determinare l'onere economico complessivo;
- riteneva legittima la valutazione di congruità dell'offerta CSM operata dalla Commissione con riferimento alle spese generali e agli oneri di sicurezza, "anche in ragione delle economie derivanti da altri rapporti contrattuali in essere".

3. Con il primo motivo di appello Coopservice riproduce anzitutto, da pag. 10 a pag. 18, i corrispondenti argomenti di censura proposti in primo grado, relativi al fatto che l'offerta CSM sarebbe stata formulata "sottocosto", dunque "in perdita", e come tale sarebbe "inattendibile".

Va preliminarmente delibata, in proposito, l'infondatezza dell'eccezione, sollevata dalla controinteressata con riguardo a tutti i motivi di gravame, di inammissibilità dei motivi di appello per difetto del requisito di specificità dei motivi, e di specificità delle censure rivolte alla sentenza gravata.

Invero il mezzo in esame è costruito e strutturato – sia pure con il limite, di cui si dirà più oltre, della scomposizione parcellizzata di pezzi della motivazione e con essi dell'oggetto del giudizio: che però attiene al merito della controversia - proprio in chiave di critica a singoli passaggi argomentativi della sentenza del T.A.R.

Nel merito deve osservarsi anzitutto che con il mezzo in esame l'appellante, dopo aver diviso il costo complessivo (quadriennale) per la manodopera per l'importo unitario (€ 18,79), perviene ad un numero di 21.216 unità, e da tale dato inferisce che "CSM ha giustificato a IZS soltanto il costo per la mano d'opera che dovrà sostenere per il servizio di vigilanza fissa, mentre non ha giustificato il costo della manodopera per i servizi di vigilanza ispettiva e di televigilanza. Questa omissione rende inidoneo il giustificativo presentato da CSM a dare conto delle effettive componenti di costo dell'offerta".

Sulla base di tale dato il mezzo formula alcune critiche al percorso motivatorio seguito dal primo giudice, in relazione alle quali il Collegio osserva:

- che il T.A.R. non ha respinto il ricorso in ragione dell'entità delle asserite perdite dell'offerta CSM, denunciata dal ricorrente, ma della ricostruita inesistenza di una reale situazione di perdita (onde ogni argomento relativo ai valori assoluti è del tutto inconferente in sede d'impugnazione della sentenza che non ha utilizzato tale dato per respingere il ricorso, avendone fatto cenno inessenziale in narrativa);
- che il richiamo alla giurisprudenza sulla complessiva inattendibilità dell'offerta in

perdita è parimenti inconferente, ove nello specifico l'offerta in questione risulti non in perdita (per le plurime ed argomentate motivazioni indicate dal primo giudice, non superate dall'assertiva riproposizione dell'affermazione contraria);

- che il limite, individuato da pacifica giurisprudenza, del sindacato sulla valutazione di congruità, che impedisce al giudice di entrare nel merito delle valutazioni della Commissione, non è superato dall'allegazione dell'appellante secondo la quale "nel caso di specie non si tratta di valutazioni in ordine ad offerte tecniche, bensì di calcoli aritmetici": posto che la Commissione, sulla base di tali calcoli, ha formulato le relative valutazioni di sostenibilità dell'offerta e di congruità della stessa, le quali sono contestate nel merito dall'appellante per il solo fatto di non ritenerle condivisibili e dunque di non accettarle, indipendentemente però dalla proposizione di plausibili argomenti tali da prospettare reali ed oggettivi profili di manifesta illogicità od irragionevolezza del richiamato percorso valutativo (profili che il T.A.R. ha correttamente escluso, non risolvendosi in ciò l'assertiva ed apodittica affermazione di pretesi errori del R.U.P. prima e della Commissione poi);

- che, in sostanza, l'appellante qualifica come errori valutativi della Commissione e come vizi motivazionali della sentenza gravata affermazioni che semplicemente non condivide, in quanto in contrasto con la sua tesi di fondo della formulazione in perdita dell'offerta CSM (tesi la cui infondatezza è stata delibata in modo argomentato e plausibile dal primo giudice);

- che il raffronto fra i costi complessivi di manodopera indicati da CSM e da Coopservice è stato operato dal T.A.R. non già per comparare qualitativamente le due offerte, ma semplicemente per inferire – con un semplice ed evidente argomento aritmetico - l'infondatezza della tesi dell'antieconomicità di un'offerta che presenta comunque costi superiori a quelli dell'operatore che sostiene tale tesi (a nulla rilevando in contrario – per le ragioni che verranno successivamente indicate - la diversità strutturale fra le due offerte, valorizzata dall'appellante, che le renderebbe non comparabili).

4. L'appellante, sempre nel primo motivo, lamenta poi:

- che non è in discussione il costo di ciascuna unità (ora di lavoro), ma “la mancata considerazione (...) delle ore di lavoro effettivamente necessarie per svolgere tutti i servizi richiesti dal Capitolato e quelli ulteriori offerti da CSM quali migliorie”.
- che la sentenza ha comparato, quanto al servizio di vigilanza fissa da svolgersi nella sede di Roma, il valore assoluto del costo per la manodopera indicato nelle due offerte: ma non ha considerato che l'offerta CSM prevedeva un numero di guardie impiegate quasi doppio (8, contro 4,7) , a fronte di un costo indicato di poco superiore (€ 398.684,64, contro 361.961,49), sicché l'argomento si fonderebbe sarebbe erroneo in quanto fondato sulla comparazione di variabili disomogenee;
- che la delibazione di congruità dei costi complessivi della manodopera non avrebbe tenuto conto delle attività da espletarsi presso le sedi di Rieti e di Viterbo;
- che il raffronto del calcolo - operato nelle due offerte - dei canoni mensili delle attività da remoto e dei passaggi di ronda, evidenzia una anomala sottostima di tali costi nell'offerta CSM;
- che il richiamo della motivazione alle tabelle ministeriali è inconferente, non essendo stata formulata alcuna censura in proposito.

5. Il secondo motivo di appello contesta il capo della sentenza che ha respinto la censura relativa al mancato computo del costo per i buoni pasto.

L'appellante deduce in argomento che “tutti costi sostenuti nell'esercizio della attività di impresa, se ad essa inerenti, sono fiscalmente deducibili. Non per questo non devono essere dichiarati in gara (...)”.

6. Il terzo motivo di appello contesta il capo della sentenza che ha respinto la censura relativa al computo degli oneri di sicurezza nel costo della manodopera.

7. Il quarto motivo di appello contesta il capo della sentenza che ha respinto la censura relativa al computo dei costi effettivi per i servizi migliorativi; il mezzo denuncia un “esame soltanto apparente del motivo di impugnativa” e deduce il vizio di “omessa pronuncia”.

8. Anche queste censure ad avviso del Collegio, sono infondate.

Esse per un verso poggiano sul presupposto logico-giuridico per cui l'offerta in questione sarebbe in perdita: che si è già visto non essere riscontrato da elementi di natura oggettiva.

Inoltre, i superiori argomenti tentano di inferire l'insostenibilità economica dell'offerta mediante una scomposizione analitica di alcune sue componenti: laddove, per costante e pacifica giurisprudenza, la relativa valutazione deve avere riguardo ad un giudizio globale della stessa .

Anche la circostanza per cui l'offerta dell'odierna appellata prospetta un utile di poche migliaia di euro per un servizio di 48 mesi, che anch'essa condiziona la prospettazione di parte appellante, non è decisiva: sia perché comunque dimostra che l'offerta stessa non è stata formulata in perdita; sia perché, ferma restando l'insindacabilità della valutazione di convenienza economica operata dall'impresa in termini di grandezze assolute tali da giustificare l'impegno negoziale – al di fuori del superamento della soglia di anomalia, come sopra delineata - quale fattore di affidabilità contrattuale, l'appellata ha fornito non implausibili argomenti relativi a benefici rivenienti dall'affidamento che vanno al di là dell'importo del corrispettivo (in sostanza legati all'arricchimento del curriculum professionale e dunque dei requisiti dell'impresa).

9. Ciò posto, e ferma restando la portata assorbente della superiore valutazione (in quanto relativa ad elementi condizionanti i singoli profili di censura), in merito può ulteriormente osservarsi che:

- quanto al costo della manodopera, fermo restando – per giurisprudenza costante - il carattere derogabile delle tabelle ministeriali, la Commissione in sede di nuova verifica aveva accertato che nessun significativo sfioramento da tale parametro era dato ravvisare nel caso di specie: tale richiamo, lungi dal rappresentare un errore della sentenza gravata, costituisce un argomento ulteriore a sostegno della legittimità dell'operato della stazione appaltante in sede di nuova valutazione della congruità dell'offerta;

- sempre con riguardo a tali costi, l'esistenza di ulteriori contratti da eseguirsi nelle stesse zone, o comunque in aree limitrofe, riduce sensibilmente i costi del pattugliamento in loco (oltre che le spese generali e gli oneri di sicurezza, per la parte relativa), in disparte comunque il rilievo – correttamente evidenziato dal primo giudice - per cui l'attività da remoto, svolta presso la centrale operativa, copre una significativa parte dell'esecuzione contrattuale;

- l'argomento della non comparabilità strutturale delle due offerte (quella dell'appellante e quella dell'aggiudicataria), con cui viene respinto il raffronto fra i valori assoluti dei costi dichiarati dalle due imprese per il personale (maggiore per l'aggiudicataria), sotto il profilo in esame prova troppo: nell'ottica – qui non rilevante – della scomposizione analitica delle voci di costo, esso potrebbe in tesi avere rilievo nel senso prospettato; ma nell'opposta ottica della valutazione globale della sostenibilità economica dell'offerta, quale indice di affidabilità della stessa, dimostra esattamente il contrario di quanto auspicato dall'appellante, vale a dire che nell'ambito dei margini consentiti dalla legge di gara per la diversa strutturazione dell'offerta l'indice complessivo rappresentato dal dato in esame è comunque sintomatico di una adeguata considerazione del costo della manodopera, pur nel contesto di un'efficiente organizzazione aziendale che consente (per le ragioni appena delineate) di distribuire alcuni costi fissi nella contestuale esecuzione di più contratti.

10. Quest'ultima considerazione, giustamente valorizzata dal primo giudice, con argomentazioni rimaste non superate dai motivi di appello, risulta dirimente: in sostanza, non solo l'aggiudicataria, in un'ottica di valutazione complessiva della sostenibilità economica dell'offerta, ha indicato costi – complessivi - per il personale superiori a quelli indicati dall'appellante (che ritiene tale voce sottostimata), ma ha altresì dimostrato che in ogni caso l'organizzazione aziendale consente la realizzazione di economie di scala rispetto all'esecuzione di altri contratti, il che introduce un ulteriore elemento giustificativo di costi che, giova

ribadirlo, nel complesso rappresentano comunque una variabile non sospetta di anomalia (anche nel raffronto con il parametro inevitabilmente costituito dall'offerta della ricorrente).

Tutto ciò non può essere evidentemente smentito dalla diversità strutturale delle due offerte, proprio perché tale argomento potrebbe al più ridondare in chiave di scomposizione analitica dei relativi elementi (qui irrilevante), ma non anche in punto di complessivo giudizio di congruità (tanto che a pag. 5 della memoria di replica l'appellante insiste sui “costi individuali di manodopera”).

Il paradosso è dato dal fatto che l'appellante, che gestisce attualmente il servizio, lamenta che per la sede di Roma l'aggiudicataria avrebbe indicato un numero di guardie giurate superiore a quello attualmente dalla stessa appellante impiegato: il parametro dell'efficienza del dato attuale, rispetto a quello proposto, sarebbe costituito dal rilievo – indicato in memoria di replica - per cui “Coopservice è l'attuale appaltatore del servizio, la bontà di questa organizzazione è stata sottoposta a prova di resistenza e funziona”.

Si tratta, all'evidenza, di una valutazione puramente soggettiva, che non consente di qualificare come “altrettanto efficiente” il servizio svolto da Coopservice con 4,7 guardie giurate, rispetto a quello offerto da CSM con 8 guardie giurate, e che soprattutto – per quanto qui rileva ai fini delle conclusioni del riportato ragionamento – non consente di affermare che il maggior numero di unità di personale porterebbe “l'offerta in perdita” (affermazione che fa da presupposto ad ogni argomentazione difensiva dell'appellante, ma che come si è detto non risulta riscontrata da elementi obiettivi).

11. Alla luce dei richiamati elementi di infondatezza della prospettazione del ricorso in appello, assume valore non decisivo la questione relativa all'incidenza economica e alla qualificazione giuridica della spesa per i buoni pasto, alla luce della sua deducibilità fiscale (considerato peraltro che nel caso di specie la disputa rischia di apparire meramente nominalistica, posto che la stessa appellante in memoria di replica afferma trattarsi di un costo di cui ritiene si debba tener conto

in sede di verifica, ma sicuramente deducibile).

12. La presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti difensivi non accolti e ciononostante non espressamente richiamati – in ossequio al principio di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, cod. proc. amm. - sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione, in ragione dell'economia della stessa, e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Dalle considerazioni che precedono discende che l'appello è infondato e che va pertanto respinto, con conferma della sentenza di primo grado qui gravata.

Sussistono, nondimeno, giusti motivi legati alla peculiarità della vicenda sottesa al presente contenzioso per disporre, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., per come espressamente richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a, l'integrale compensazione delle spese del presente grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 giugno 2024 con

l'intervento dei magistrati:

Nicola D'Angelo, Presidente FF

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Tulumello

IL PRESIDENTE
Nicola D'Angelo

IL SEGRETARIO