

Pubblicato il 31/08/2021

N. 06126/2021REG.PROV.COLL.
N. 00952/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 952 del 2021, proposto da
Cosmopol Security S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluigi Pellegrino e Arturo Testa, con
domicilio digitale come da registri di Giustizia;

contro

ENEA – Agenzia nazionale nuove tecnologie energia e sviluppo economico
sostenibile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, alla
via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

CSM Global Security Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro
tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Galdi e Patrizia Ghiani,
con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Roma,
sez. III, n. 749/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di ENEA e di CSM Global Security Service S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2021, tenuta da remoto, il Cons. Giovanni Grasso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con bando pubblicato in data 13 novembre 2019, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) indiceva una procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 d. lgs. n. 50/16, per l'affidamento, in distinti lotti, dell'appalto, della durata di trentasei mesi, del servizio di *vigilanza* notturna e diurna, di *portierato* e di *ronda* presso i centri ricerche e la sede legale dell'Agenzia, per un importo complessivo a base gara pari ad € 2.571.600,15.

Ai fini dell'ammissione, il disciplinare di gara richiedeva, tra l'altro, l'*iscrizione alla Camera di commercio* per le prestazioni oggetto di appalto (art. 7.1.1), nonché il possesso di idonea *licenza prefettizia* (art. 7.1.2).

Alla gara partecipavano l'odierna appellante Cosmopol Security S.r.l. e il raggruppamento capeggiato da CSM Global Security Service S.r.l., il quale ultimo, in esito alle operazioni di gara, risultava, relativamente al lotto n. 1, primo graduato con un punteggio pari a 91,85 e un ribasso del 17,64%, corrispondente ad un'offerta economica pari ad € 2.118.049,50: di tal che – fruttuosamente esperita la fase di verifica dell'anomalia dell'offerta – con disposizione n. 247/2020/PRES del 17 luglio 2020, comunicata il 27 luglio successivo, veniva dichiarata aggiudicataria del lotto.

2.- Contro gli esiti della procedura evidenziale insorgeva, con ricorso proposto dinanzi al TAR per il Lazio, Cosmopol Security S.r.l., che lamentava, con plurimo motivo di doglianza: *a)* la carenza, in capo al mandante Istituto di

Vigilanza San Paolino, dei requisiti dimensionali connessi alla licenza prefettizia richiesta dalle prescrizioni della *lex specialis*; *b*) il difetto di idonea qualificazione da parte della mandataria CSM Global Security Service S.r.l., con riferimento all'attività di portierato; *c*) la manifesta incongruità e insostenibilità dell'offerta.

3.- Con sentenza n. 749 del 19 gennaio 2021, resa nel rituale contraddittorio delle parti, il TAR adito respingeva il ricorso.

4.- Con atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, Cosmopol Security insorge avverso la ridetta statuizione, di cui lamenta la complessiva erroneità ed ingiustizia, auspicandone l'integrale riforma.

Nella resistenza di ENEA e della controinteressata CSM Global Service Security, alla pubblica udienza dell'8 luglio 2021 la causa è stata riservata per la decisione.

DIRITTO

1.- L'appello non è fondato e va respinto.

2.- Con il primo motivo di doglianza, l'appellante censura l'erroneo rigetto del motivo con il quale – allegando violazione e falsa applicazione dell'art. 83, comma 1 lett. *c*) d. lgs. n. 50/16, in combinato disposto con l'art. 2 D.M. n. 269/2010, e dell'art. 7.3 lett. *a*) del disciplinare di gara – aveva denunciato, in prime cure, la carenza, in capo alla controinteressata aggiudicataria, di adeguata licenza prefettizia per lo svolgimento dell'attività oggetto di gara.

2.1.- In proposito, rammenta:

a) che, nella vicenda in esame, il disciplinare di gara aveva richiesto, a tutti gli operatori economici concorrenti, il possesso di licenza prefettizia “*rilasciata almeno per attività di vigilanza nelle classi funzionali A e B con livello dimensionale minimo 3 (impiego di GPG tra 51 e 100 unità)*”, con la precisazione che, in caso di partecipazione in raggruppamento di imprese, la menzionata licenza avrebbe dovuto essere posseduta da tutti gli operatori economici concretamente incaricati dello svolgimento dei servizi di vigilanza armata;

- b) che il raggruppamento capeggiato da CSM Global Security Service S.r.l. si era impegnato, con la domanda di partecipazione, ad eseguire la vigilanza armata nella percentuale del 71,53% da parte della mandataria CSM e del restante 28,47% da parte della mandante, Istituto di Vigilanza San Paolino;
- c) che, tuttavia, quest'ultima impresa aveva perso (già alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, in data 20 gennaio 2020) i requisiti sostanziali richiesti per il riconoscimento del “*livello dimensionale 3*”, avendo in organico – secondo quanto era dato desumere dalla visura camerale – un numero di guardie giurate inferiore a quello minimo stabilito dal DM n. 269/10 (ossia almeno 51);
- d) che, per tal via, il raggruppamento non avrebbe potuto essere ammesso alla procedura e, comunque, avrebbe dovuto esservi successivamente estromesso, non potendo in ogni caso conseguire la disposta aggiudicazione.

2.3.- A fronte di ciò, si duole che, con la sentenza impugnata, il primo giudice – peraltro in manifesto e dichiarato dissenso con l'orientamento espresso, in fattispecie del tutto sovrapponibile, dal Consiglio di Stato, secondo cui, in presenza di una normativa di gara che avesse espressamente richiesto l'autorizzazione per uno specifico livello dimensionale, la perdita, sia pure momentanea ed ancorché non formalizzata, dei presupposti sostanziali per conservare il titolo abilitativo si tradurrebbe nella perdita automatica del requisito di idoneità professionale richiesto per la partecipazione e nella conseguente invalidità dell'ammissione alla gara (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 febbraio 2018, n. 740) – abbia inteso conferire inopinato e dirimente rilievo al dato, meramente formale, del perdurante possesso della licenza prefettizia, sul contestato assunto che solo il Prefetto – quale organo deputato per legge al rilascio della licenza – sarebbe abilitato all'accertamento del venir meno dei relativi requisiti.

Con il risultato – in tesi, per giunta, confliggente con il granitico orientamento che riconosce al giudice amministrativo il pieno sindacato in ordine alla concreta sussistenza di un requisito utile a partecipare ad una

procedura di affidamento di un contratto, con facoltà di estendere il proprio esame ad ogni “atto interno della fase procedimentale di verifica dei requisiti di ammissione dichiarati dal partecipante ad una gara”, quale indefettibile “presupposto di legittimità di un provvedimento amministrativo adottato dalla stazione appaltante” (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 10/2016) – di precludere non solo, in sede procedimentale, alla stazione appaltante, ma anche, in sede contenziosa, al giudice il (doveroso) accertamento del venir meno dei requisiti di partecipazione.

A nulla varrebbe, sulle esposte premesse, il fatto che, in sede di ammissione, l'impresa avesse allegato e dimostrato il possesso di licenza conforme a quanto richiesto dalla legge di gara, rilasciata nell'anno 2016 e successivamente rinnovata e prorogata: non potendo la stessa sanare l'iniziale carenza e, comunque, la argomentata soluzione di continuità nel possesso dei requisiti di professionalità.

Né alcun rilievo, a differenza di quanto ancora opinato al primo giudice, potrebbe attribuirsi all'elenco tenuto dal Ministero dell'Interno, aggiornato al 2 gennaio 2020, degli istituti di vigilanza certificati ai sensi del DM n. 115/14, posto che tale elenco in alcun modo attesterebbe il perdurante possesso di un determinato livello dimensionale minimo, limitandosi piuttosto a riportare, per ogni istituto, il conseguimento della certificazione solo in ordine a determinati requisiti minimi di qualità previsti dal DM n. 269/10 e dalle norme UNI, CEI, EN, ISO/IEC.

2.4.- Il motivo non è persuasivo.

Osserva il Collegio che il disciplinare della gara in contestazione richiedeva ai concorrenti, quale requisito di partecipazione, “il possesso della licenza prevista dagli artt. 133 e ss. del R.D. n.773/1931 (T.U.L.P.S) per lo svolgimento della vigilanza armata” (art. 7.1.2), specificando, in relazione ai requisiti di idoneità e capacità tecnica professionale (art. 7.3.a) che tale licenza dovesse essere stata rilasciata “almeno per attività nelle classi funzionali A e B con livello dimensionale minimo 3 (impiego di GPG tra 51 e 100 unità)”, ai sensi dell'art. 2 del D. M. Interno n. 269

del 1° dicembre 2010 e s.m.i. e, in particolare, del D.M. Interno n. 56 del 25 febbraio 2015.

Importa, in proposito, rammentare, in termini generali, che la licenza prefettizia – che rappresenta requisito legalmente indispensabile, ai sensi dell’art. 134, comma 1 r.d. 18 giugno 1973, n. 773 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*) per l’affidamento dei servizi di vigilanza privata, in ordine ai quali vale ad attestare la qualificata idoneità professionale all’uopo richiesta, ai sensi dell’art. 83 del d. lgs. n. 50/2016, agli operatori economici di settore (cfr. Cons. Stato, comm. spec., 3 maggio 2018, n. 1173/18) – rientra nel novero delle cc.dd. *autorizzazioni di polizia*, ossia dei provvedimenti amministrativi, a connotazione ampliativa, preordinati alla rimozione, previa verifica di compatibilità con l’interesse pubblico (nella specie inerente la tutela e salvaguardia dell’ordine e della sicurezza) di un limite legale posto all’iniziativa economica privata, altrimenti, per sua natura, liberamente esercitabile (cfr. art. 41 Cost.).

La licenza in questione è rilasciata dal Prefetto, in assenza di ostative “*ragioni di sicurezza pubblica o di ordine pubblico*” (art. 136, comma 3 TULPS), previa accertamento del possesso, in capo ai richiedenti, della “*capacità tecnica ai servizi che intende esercitare*” (art. 136, comma 1).

A tal fine, il regolamento di esecuzione (r.d. 6 maggio 1940, n. 635), prevede che la relativa istanza di rilascio sia, *inter alia*, corredata: a) dalla “*indicazione dell’ambito territoriale, anche in province o regioni diverse, in cui l’istituto intende svolgere la propria attività*” (art. 257, comma 1 lett. c); b) dalla “*indicazione dei servizi per i quali si chiede l’autorizzazione, dei mezzi e delle tecnologie che si intendono impiegare*” (art. 257, comma 1 lett. d).

La domanda va, quindi, accompagnata da un apposito “*progetto di regolamento tecnico dei servizi che si intendono svolgere, [...] adeguato, per mezzi e personale, alla tipologia degli stessi, all’ambito territoriale richiesto*” (art. 257, comma 2). In particolare, è necessaria la presentazione di un “*progetto organizzativo e tecnico-operativo*” avente le caratteristiche minime stabilite dal D.M. 1° dicembre 2010

n. 269, di un “*progetto di regolamento tecnico dei servizi*” avente le caratteristiche fissate dallo stesso D.M., a fronte di documentazione comprovante il possesso delle capacità tecniche occorrenti, proprie e delle persone preposte alle unità operative dell’istituto nonché la disponibilità dei mezzi finanziari, logistici e tecnici occorrenti per l’attività da svolgere e le relative caratteristiche, conformi alle disposizioni in vigore (art. 257, commi 2 e 3, r.d. n. 635/1940 cit.).

Con distinto riguardo alla *tipologia del servizio*, all’*ambito operativo* ed alle *caratteristiche dimensionali*, l’art. 2, comma 2 del D.M. 269/2010 cit. opera una classificazione delle licenze rispettivamente:

- a) per *classi funzionali* (classe A – “*attività di vigilanza di tipo ispettiva, fissa, antirapina, antitaccheggio*”; classe B – “*ricezione e gestione di segnali provenienti da sistemi di televigilanza e telesorveglianza, gestione degli interventi su allarme*”; classe C – “*servizi regolati da leggi speciali o decreti ministeriali svolti da personale diverso dalle guardie giurate*”; classe D – “*servizi di trasporto e scorta valori, incluso prelevamento e caricamento di valori da mezzi di custodia e distribuzione*”; classe E – “*servizi di custodia e deposito valori*”);
- b) per *ambiti territoriali* (da 1 a 5, a seconda della dimensione territoriale di prestazione del servizio);
- c) per *livelli*, in dipendenza dal numero di guardie giurate impiegate nel servizio (livello 1 – non superiore a 25; livello 2 – tra 26 e 50; livello 3 – tra 51 e 100; livello 4 – superiore a 100).

Il comma 3 dell’art. 2 del D.M. 269/2010 cit. precisa che “*il livello dimensionale [debba] essere graduato in relazione ai requisiti minimi richiesti per ciascuna classe funzionale e dell’ambito territoriale*”.

2.5.- Ciò posto, in base ai principi generali, il rilascio, all’esito del relativo procedimento, del provvedimento di licenza non esaurisce i compiti, le attribuzioni e le funzioni dell’autorità amministrativa, alla quale – nella dinamica formale e relazionale del *rapporto autorizzatorio* che, con connotazione durativa, si instaura tra le parti e che trova fondamento nella necessità di

garantire, senza soluzione di continuità, la cura dei pubblici interessi (cfr. art. 97 Cost.) – è rimessa la costante verifica del mantenimento dei requisiti e del rispetto delle condizioni per l'esercizio dell'attività autorizzata, in difetto dei quali si impone l'adozione di (*formali e vincolate*) misure *decadenziali*, espressione e manifestazione dell'inerente *potere di controllo* e di *vigilanza* settoriale (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. I, 10 luglio 2020, n. 1279/20; Id., sez. VI, 31 gennaio 2011, n. 699; Id., , sez. V, 11 gennaio 2013, n. 104).

Ne discende, nella logica del *contrarius actus*, che solo all'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione (e, nella specie, al Prefetto) è rimesso il potere (per quanto *sostanzialmente vincolato* e *formalmente ricognitivo*) di disporre il ritiro e dichiararne la decadenza, in conseguenza dell'accertamento – peraltro previa contestazione in contraddittorio e quale esito decisionale e motivato di apposito procedimento (*arg. ex artt. 2, 3 e 7 l. n. 241/1990*) – del venir meno dei relativi presupposti.

Con l'ulteriore corollario, che orienta in guisa decisiva alla risoluzione del caso in esame, che né altre amministrazioni (e, segnatamente, le stazioni appaltanti, le quante volte, come nella specie, il titolo autorizzatorio fosse speso quale condizione per l'accesso alle procedure evidenziali), né il giudice, in via meramente incidentale, sono abilitati ad accertare, sia pure a fini limitati e contestualizzati, la perdita dei requisiti per la conservazione della licenza: alle prime, per ragioni di ordine essenzialmente competenziale (che ne precludono la possibilità di surrogarsi all'autorità competente secondo l'ordine legale delle attribuzioni); al secondo, in ragione della preclusione alla disapplicazione provvedimento e al sindacato su poteri non ancora esercitati (cfr. art. 34, comma 2 cod. proc. amm.).

Ciò val quanto dire, sotto diversa angolazione, che – quando il requisito professionale sia, come nella specie, attestato o certificato da titoli legali o legalmente formati, volta a volta in termini di abilitazione, licenza, autorizzazione, concessione, attestazione e/o iscrizione in appositi albi o

registri – la mera allegazione di un titolo valido ed efficace è, di per sé, sufficiente a dimostrare il possesso del requisito.

Beninteso, il venir meno, in qualunque modo accertato od acquisito, dei requisiti sostanziali per il mantenimento o la conservazione del titolo non è, giuridicamente, circostanza priva di rilievo: ma solo quale presupposto, in talune condizioni perfino doveroso, di una eventuale informativa o denuncia all'autorità competente al ritiro ovvero, con riferimento al caso di specie, sotto il profilo dell'esatto adempimento, sul piano esecutivo, delle prestazioni contrattuali richieste ed affidate.

Alla luce delle esposte considerazioni, va perciò rimeditato e precisato l'orientamento espresso dalla Sezione con la sentenza n. 740/2018, nella parte in cui valorizza la perdita, anche solo temporanea, del livello dimensionale minimo, quale automatica (“*ancorché non formalizzata*”) ragione di perdita, incidentalmente accertabile *ab extra*, del requisito di idoneità professionale richiesto per la partecipazione alle procedure di affidamento competitivo nel senso che ogni evento di rilevanza organizzativa, potenzialmente in grado di incidere sulla perdurante validità della licenza prefettizia, postula (se del caso, come vale ribadire, all'esito di apposita sollecitazione e/o denuncia) un vaglio procedimentale in contraddittorio con il beneficiario, la concessione – ove prevista e concretamente giustificata – di un tempo per l'adeguamento e, in definitiva, l'adozione di una formale misura decadenziale (ovvero di rimodulazione della classificazione del titolo).

2.6.- Tutto ciò premesso, nel caso di specie l'Istituto di Vigilanza San Paolino, mandante del raggruppamento temporaneo di imprese capeggiato da CSM Global Security Service S.r.l., allegava, al momento di formalizzazione dell'offerta, il possesso di provvedimento autorizzatorio (licenza prot. n. 4897/148843/16° - area1quaterOSP, rilasciata dal Prefetto della Provincia di Napoli, rettificata con decreto del 12 gennaio 2017 e successivamente rinnovata e prorogata), dal quale era dato evincere, relativamente al postulato

requisito dimensionale, che lo stesso, a decorrere dall'11 luglio 2016, era pari, in conformità alla *lex specialis* di gara, al “livello 3”.

Oltretutto l'operatore economico assume, come di prassi, di essere sottoposto al periodico controllo, con cadenza annuale, di apposito ente (ACCREDIA), che ne certifica la conformità dei requisiti alla normativa vigente previa verifica – tra le altre cose – del livello dimensionale riportato in licenza e delle circostanze che potrebbero aver causato la riduzione dei dipendenti (ad es.: temporanea flessione o contrattura del mercato per recessione di contratti da parte di clienti in difficoltà; cambi appalti etc.), con conseguente segnalazioni di eventuali criticità alla Prefettura, unica legittimata a concedere termine per adeguamento, sospendere o dichiarare, nei sensi chiariti, la licenza per (sopravvenuta) carenza dei requisiti.

Per tali ragioni, la stazione appaltante non avrebbe potuto estromettere il raggruppamento dalla gara o negare, in assenza di altri elementi, l'aggiudicazione.

La sentenza impugnata, che – sia pure con motivazione succinta e sintetica – si è conformata ai riassunti principi, resiste perciò al motivo di gravame, che va in definitiva respinto.

2.- Con il secondo mezzo, l'appellante lamenta l'erroneo rigetto del motivo relativo alla carenza di qualificazione con riferimento all'attività di portierato, relativamente alla dedotta violazione e falsa applicazione dell'art. 83, co. 1, lett. a), d. lgs. n. 50/16 e degli artt. 7.1.1 e 7.4 del disciplinare di gara.

All'uopo criticamente ribadisce che la procedura controversa era volta all'affidamento, oltre che delle attività di vigilanza privata fissa e ispettiva, anche dei servizi di *reception*/portierato, assunti, nella quota totalitaria, dalla mandataria CSM, la quale, tuttavia, sarebbe stata priva, alla data di indizione della gara e di presentazione dell'offerta, della iscrizione alla Camera di commercio per tali attività (avendo provveduto alla – asseritamente inutile e tardiva – iscrizione conforme solo a partire dal 4 febbraio 2020).

Avrebbe, perciò, errato il primo giudice nel ritenere irrilevante tale circostanza, sull'assunto che il disciplinare di gara avrebbe, in realtà, richiesto ai concorrenti la prova del possesso dei requisiti solo in riferimento alla (assorbente) attività di vigilanza (e non, invece – come di regola – a tutte le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico).

3.1.- Il motivo non è fondato.

Osserva il Collegio che il disciplinare di gara, all'art. 7.1.1., chiedeva ai concorrenti, ai fini della dimostrazione dei requisiti di idoneità professionale, l'“*iscrizione nel registro tenuto dalla Camera di commercio industria, artigianato e agricoltura*”, individuando come settore di attività (primaria e prevalente) il “*servizio di vigilanza privata*”.

La società appellata risultava iscritta per “*attività di vigilanza di tipo: ispettiva, fissa, antirapina, antitaccheggio, ricezione e gestione di segnali provenienti da sistemi di televigilanza e telesorveglianza, gestione degli interventi su allarme*”.

In proposito, va osservato che l'attività di portierato – a seguito dell'abrogazione dell'*iter* procedimentale di cui all'articolo 62 TULPS e agli articoli 111, 113, 114 del regolamento di esecuzione, per effetto della legge 24 novembre 2000, n. 340 (*Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi*) – non è più soggetta ad autorizzazione di polizia ed è, perciò, liberalizzata (a differenza dell'attività di vigilanza per la quale, stante la particolare delicatezza e rilevanza dell'attività, continua ad essere richiesta, come diffusamente chiarito, la licenza prefettizia: cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 settembre 2016, n. 3898, che ne trae il coerente corollario delle perduranti ragioni di differenziazione tra le due tipologie di servizi).

Nondimeno, a dispetto di tale diversità (che, in sostanza, opera nel senso della preclusione all'esercizio dell'attività di vigilanza in assenza di apposita licenza prefettizia), l'attività di portierato (e di *reception*) – che, di per sé, non implica un obbligo di difesa attiva degli immobili come la vigilanza privata (*vigilanza attiva*), ma una normale e ordinaria attività di tutela della proprietà privata e

della funzionalità di aziende o complessi operativi (*vigilanza passiva*) – può ritenersi *sostanzialmente assorbita*, per continenza, dall'altra.

Si è, infatti, affermato che, nonostante della differenza intercorrente tra le due tipologie di servizi, non può essere negata una tipica “*correlazione funzionale*” (tale che “*la difesa attiva si innesta e consegue ad attività di controllo dei luoghi e segnalazione di situazione di allarme*”), che ne determina una obiettiva “*contiguità tecnico-operativa*” e ne autorizza, ai fini dell'affidamento concorrenziale, un “*accorpamento funzionale*” (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 2 gennaio 2020, n. 25; Id., sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1138).

Si giustifica, con ciò, l'intendimento della *lex specialis* di gara, quanto alla documentazione richiesta a dimostrazione del possesso dei requisiti di idoneità professionale, in senso conforme al canone di massima apertura al confronto concorrenziale (cfr. art. 83, comma 2 d. lgs. n. 50/2016), con una considerazione non atomistica e frazionata, bensì globale e complessiva delle prestazioni dedotte in contratto, tanto più che – per consolidato intendimento – “*l'indicazione dell'attività prevalente implica l'inclusione di altre attività tipiche del settore*” (Cons. Stato, sez. V, 12 febbraio 2016, n. 611).

Nel caso di specie: *a)* l'oggetto assolutamente principale e di gran lunga prevalente era l'attività di vigilanza, cui era contigua, e in parte sovrapponibile, nel senso chiarito, quella di portierato (e di ronda); *b)* il disciplinare di gara, al punto 7.1.1, si limitava a richiedere quale requisito di idoneità professionale la mera “*iscrizione ai registri tenuti dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura*”, senza ancorarla ad uno specifico oggetto; *c)* a fronte della richiesta di dimostrazione dei requisiti specifici di idoneità professionale, capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale per l'attività di vigilanza, era assegnata rilevanza del tutto secondaria, nel contesto delle prestazioni contrattuali, alle attività accessorie.

Se ne deve desumere che correttamente il primo giudice ne ha tratto il corollario che le attività di guardiania e portierato potessero, in concreto,

essere assorbite, alla luce della *lex specialis*, in quelle (prevalenti e qualificanti) di vigilanza.

Il motivo di appello è, perciò, da respingere.

4.- Con un terzo mezzo, l'appellante ha censurato l'erroneo rigetto del motivo inerente la manifesta insostenibilità dell'offerta formulata dalla controinteressata, in relazione alla allegata violazione e falsa applicazione dell'art. 97 d.lgs. n. 50/16.

Si duole, in particolare: *a)* che il raggruppamento aggiudicatario, nel tentativo di giustificare le tariffe offerte alla luce degli obblighi di riassorbimento del personale derivanti dalla clausola sociale, aveva espressamente assunto l'impegno a corrispondere ai dipendenti impiegati nelle attività di portierato, per tutta la durata dell'appalto, un riconoscimento economico mediante erogazione di un buono pasto di valore non inferiore a 7 euro per ogni giornata di lavoro: il cui onere, tuttavia, non era stato computato nel calcolo totale del costo del lavoro, sul presupposto che lo stesso, pur integralmente assimilabile alla retribuzione ordinaria, sarebbe stato deducibile dal reddito di impresa: donde un costo effettivo ed asseritamente occultato, tale da sterilizzare ampiamente la concreta utilità della commessa e, con ciò, la complessiva serietà ed affidabilità dell'offerta; *b)* che, relativamente ai costi connessi allo svolgimento del servizio di vigilanza saltuaria (c.d. passaggio notturno) era stata proposta una tariffa del tutto irrisoria ed inattendibile (pari a € 0,10 a passaggio, a fronte di una tariffa stimata a base di gara pari ad € 2,03), poi riterminata, in sede giustificativa, nella misura di € 0,68, peraltro a sua volta inattendibile, con l'evidente intendimento di "far quadrare i conti".

4.1.- Il motivo non è fondato.

Importa premettere, in termini generali, che, in conformità ad un consolidato orientamento, la verifica dell'anomalia dell'offerta è finalizzata ad accertare la *complessiva* attendibilità e serietà della stessa, sulla base di una valutazione, ad opera della stazione appaltante, che ha natura *globale* e *sintetica* e che costituisce, in quanto tale, espressione di un tipico potere tecnico-

discrezionale riservato, in via di principio insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che per ragioni legate alla eventuale (e soprattutto dimostrata) *manifesta e macroscopica* erroneità o irragionevolezza dell'operato dell'amministrazione, tale da rendere palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (cfr., *ex permultis*, Cons. Stato, sez. III, 19 ottobre 2020, n. 6317; Id., sez. V, 16 aprile 2019, n. 2496).

Nella specie, risulta dagli atti di causa che il RUP ebbe a valutare l'offerta nella sua interezza e congruità, valorizzando anche i vantaggi aziendali dichiarati dalla società e giudicati non inattendibili, nonché in base alle allegate economie di scala.

Con ciò, l'apprezzamento parcellizzato della singola voce di costo, specie in quanto accompagnato da giustificazioni *prima facie* non obiettivamente implausibili, non può, di per sé solo, inficiare – anche quanto se ne tragga, come nella specie, il corollario della significativa compressione dell'utile economico prospetticamente rinvenibile dalla esecuzione della commessa – l'attendibilità della proposta negoziale.

Ne discende l'infondatezza del motivo.

5.- Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve essere complessivamente respinto.

Le peculiarità della fattispecie esaminata e il contrasto tra i valorizzati orientamenti giurisprudenziali giustificano l'integrale compensazione, tra le parti costituite, di spese e competenze di lite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2021, tenuta da remoto secondo quanto stabilito dall'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, modificato

dall'art. 1, comma 17, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con
modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21, con l'intervento dei magistrati:

Federico Di Matteo, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Grasso

IL PRESIDENTE
Federico Di Matteo

IL SEGRETARIO