

N. 05822/2025REG.PROV.COLL.  
N. 00632/2025 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 Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 632 del 2025, proposto da  
Elisicilia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla  
procedura CIG 9686950406, rappresentata e difesa dagli avvocati Carmela  
Marino, Luigi Borgia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

*contro*

IRCCS Ospedale Policlinico San Martino, in persona del legale rappresentante  
*pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Ernesto Lavatelli, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

GSA - Gruppo Servizi Associati S.p.A., in persona del legale rappresentante  
*pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Caruso, Luca Mazzeo,  
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n.

910/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'IRCCS Ospedale Policlinico San Martino e di GSA - Gruppo Servizi Associati S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2025 il Cons. Raffaello Scarpatò e uditi per le parti gli avvocati presenti in udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Elisicilia S.r.l. (di qui in poi Elisicilia) - seconda graduata nella procedura di gara indetta dall'IRCCS Ospedale Policlinico "San Martino" per l'affidamento del sistema di gestione della sicurezza antincendio ("SGSA"), di prevenzione incendi, gestione delle emergenze, pronto intervento e gestione dell'elisuperficie - ha impugnato l'aggiudicazione disposta in favore della prima graduata GSA - Gruppo Servizi Associati S.p.A. (di qui in poi GSA) dinanzi al T.a.r. per la Liguria.

2. Il T.a.r., con la sentenza n. 447/2024, ha accolto il ricorso, ordinando la rinnovazione del procedimento di verifica di anomalia dell'offerta da parte della stazione appaltante.

3. L'Amministrazione, in esecuzione del *decisum*, ha rinnovato il sub-procedimento istruttorio, e all'esito, con la delibera n. 1627 del 21 ottobre 2024, ha aggiudicato nuovamente il servizio a GSA.

4. Elisicilia ha impugnato la nuova aggiudicazione dinanzi al medesimo T.a.r., lamentando la sottostima di alcune voci di costo nell'offerta della controinteressata (supporto tecnico SGSA e RTA, reperibilità ordinaria e d'allerta, gestione dell'elisuperficie, costi delle centraline e dei mezzi), la

variazione dell'offerta in sede di giustificativi, nonché la violazione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 447/2024 del T.a.r. per la Liguria.

5. Con la sentenza 23 dicembre 2024 n. 910, in questa sede impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso, ritenendo congrui i costi dichiarati da GSA e corretto il procedimento di verifica d'anomalia condotto dalla stazione appaltante in esecuzione del *decisum*.

6. Avverso tale decisione ha proposto appello Elisicilia, affidando il gravame a due articolati motivi di censura.

7. Con un primo gruppo di motivi, l'appellante ha contestato la decisione lamentando la mancata considerazione, da parte del primo giudice, dell'evidente sottostima dei costi effettuata dall'aggiudicataria nella propria offerta e nei seguenti giustificativi, che avevano peraltro prodotto rilevanti modifiche alle voci di costo inizialmente dichiarate.

In particolare, l'appellante ha dedotto che illegittimamente l'aggiudicataria avrebbe incluso il collaboratore SGSA, il suo vice, l'RTA ed il gestore dell'elisuperficie nelle spese generali, contravvenendo al capitolato tecnico, il quale prevedeva la necessaria presenza del collaboratore SGSA presso il policlinico per almeno 20 ore settimanali. Peraltro, secondo le deduzioni dell'appellante, l'aggiudicataria avrebbe sottostimato il costo per il vice collaboratore SGSA, mentre, con riferimento alla figura del Responsabile Tecnico Antincendio (espressamente prevista dal DM 19.03.2015), si sarebbe dapprima dichiarata disposta ad assumere tale ruolo attraverso l'impiego di un professionista in sede di offerta, salvo poi dichiarare, in sede di giustificativi, la possibile coincidenza di questa figura con quella del responsabile di RTSA.

Ciò posto, l'appellante ha osservato che le figure di collaboratore SGSA e di responsabile RTSA, sebbene possano coincidere, comportano un costo distinto per ogni figura, mentre GSA nella sua offerta economica li aveva

considerati unitariamente, sottostimando il relativo onere economico in € 35.000,00 annui.

In particolare, il collaboratore SGSA avrebbe funzioni di supporto, senza assunzione di responsabilità, mentre il responsabile RTA assumerebbe la responsabilità delle decisioni tecniche e delle eventuali conseguenze in caso di non conformità o incidenti (in base al Decreto Ministeriale 19 marzo 2015).

Con riferimento alla figura del gestore dell'elisuperficie, l'appellante ha dedotto che il costo di € 7.200,00 per due anni, stimato da GSA, sarebbe manifestamente incongruo, in ragione delle numerose competenze attribuite dal capitolato tecnico a tale figura, comprendenti anche attività di manutenzione, non considerate dall'aggiudicataria.

7.1 Sotto distinto profilo, l'appellante ha contestato anche le giustificazioni prodotte da GSA in relazione al costo della "squadra di reperibilità ordinaria" e della "squadra di reperibilità d'allerta".

In particolare, GSA avrebbe offerto una "squadra di reperibilità interna ordinaria", composta da 24 addetti in regime di reperibilità H24 e tenuti a presentarsi in servizio su richiesta, stimando il relativo onere economico in € 31.200,00 nel biennio, importo manifestamente insufficiente a remunerare il personale in servizio.

Quanto alla squadra di "reperibilità d'allerta", GSA avrebbe indicato in offerta di voler utilizzare il personale già dedicato alla commessa, salvo poi rettificare tale affermazione in sede di giustificativi, affermando che il personale utilizzato sarebbe stato attinto anche da altre commesse, circostanza quest'ultima di difficile realizzazione tenendo conto dei tempi occorrenti a raggiungere il nosocomio entro il termine di 20 minuti dalla chiamata.

7.2. Ulteriore profilo di incongruità dell'offerta di GSA è stato riferito ai costi del programma di ammodernamento e di integrazione delle centraline, ritenuti

dall'appellante non suscettibili di essere inclusi nei costi delle attrezzature. Ed infatti, secondo le deduzioni di Elisicilia, tali costi avrebbero dovuto essere imputati all'interno dell'appalto, in quanto le centraline sarebbero destinate a rimanere a disposizione dell'Istituto anche dopo la conclusione del rapporto contrattuale. Peraltro, il preventivo allegato da GSA in seno alla procedura di verifica di anomalia dell'offerta avrebbe preso in considerazione solo la fornitura delle centraline, ma non i costi per la loro installazione e configurazione.

8. Con il secondo gruppo di motivi Elisicilia ha censurato la sentenza per omissione di pronuncia sui seguenti aspetti, che pure sarebbero idonei a dimostrare, nella prospettiva dell'appellante, l'insostenibilità dell'offerta di GSA e la sua inammissibile variazione in sede di giustificativi:

- eccessiva genericità del preventivo della società di ingegneria Sun Flower Engineering S.r.l., prodotto da GSA in sede di giustificazioni, non indicante la figura del professionista incaricato, mancante di ogni riferimento all'assunzione del ruolo di RTSA ed alle ulteriori attività di supporto Tecnico all'SGSA;
- sottostima dei costi per il gestore dell'elisuperficie, quantificati da GSA in € 4.400,00 nel biennio, a fronte di un importo di € 24.000,00 ritenuto congruo da Elisicilia;
- sottostima delle spese generali per mancata considerazione, nelle tabelle prodotte da GSA, della voce TRSA, sottostima delle voci di reperibilità interna e d'allerta, delle spese relative alla manutenzione dei mezzi speciali a due ruote e delle attrezzature.

9. Si è costituito l' IRCCS Ospedale Policlinico San Martino, deducendo l'inammissibilità dell'appello per genericità e chiedendone la reiezione nel merito.

10. Si è costituito GSA, chiedendo la reiezione del gravame e riproponendo l'eccezione di inammissibilità dell'appello non scrutinata dal primo giudice.

11. Con ordinanza n. 626/2025 il Collegio ha respinto l'istanza di misure cautelari formulata dall'appellante.

12. All'udienza pubblica del 29 maggio 2025 l'appello è stato introitato per la decisione.

13. L'appello è infondato nel merito, potendosi prescindere dalle eccezioni preliminari formulate dalle parti resistenti.

14. E' necessario richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (*ex multis*, Cons. di Stato, sez. V, 2 maggio 2019, n. 2879; sez. III, 29 gennaio 2019, n.726; sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978).

La valutazione della stazione appaltante in seno al procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, avendo pertanto quale finalità quella di accertare l'attendibilità e la serietà della stessa e la possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte, costituisce espressione di un tipico potere tecnico -discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo le ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato dell'Amministrazione, che renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (cfr., *ex multis*, Cons. di Stato , sez. III, 10 gennaio 2020, n. 249; sez. V, 24 settembre 2019, n. 6419; id. 17 maggio 2018, n. 2953; id. 24 agosto 2018, n. 5047).

A ciò consegue che l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto della valutazione (operata dall'amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere.

La stazione appaltante non è poi tenuta a chiedere chiarimenti su tutti gli elementi dell'offerta e su tutti i costi, anche marginali, ma può legittimamente limitarsi alla richiesta di giustificativi con riferimento alle voci di costo più rilevanti, in grado di incidere sulla complessiva attendibilità dell'offerta sì da renderla non remunerativa e inadatta ad assicurare il corretto svolgimento del servizio (Cons. di Stato, sez. III, 14 novembre 2018, n. 6430). Inoltre, in sede di procedimento di verifica dell'anomalia, è pacificamente ammessa la progressiva ripermetrazione, nella dialettica della fase giustificativa, dei parametri di costo, con compensazione delle precedenti sottostime e sovrastime, sia per porre rimedio a originari errori di calcolo, sia, più in generale, in tutti i casi in cui l'entità dell'offerta economica rimanga immutata, (Cons. di Stato, sez. III, 31 maggio 2022, n. 4406; sez. V, 2 agosto 2021, n. 5644).

15. Alla luce di tali chiare ed incontestate coordinate ermeneutiche tutti i motivi di appello si appalesano inammissibili e, comunque, infondati, per le seguenti ragioni.

16. Con una prima censura l'appellante contesta l'offerta ed i giustificativi di GSA nella parte in cui le figure di collaboratore SGSA e di responsabile RTSA non sono state quotate separatamente, ed il relativo onere economico è stato quantificato in € 35.000,00 annui, insufficienti a remunerare entrambe le figure, che si distinguono nettamente per le funzioni svolte (il collaboratore SGSA avrebbe funzioni di supporto, senza assunzione di responsabilità, mentre il responsabile RTA assumerebbe la responsabilità delle decisioni

tecniche e delle eventuali conseguenze in caso di non conformità o incidenti).

La censura non coglie nel segno.

Nell'offerta economica e nei successivi giustificativi l'aggiudicataria ha previsto l'impiego in appalto di un professionista antincendio per il supporto al SGSA del Policlinico e, se del caso, per la successiva assunzione del ruolo di RTSA, ritenendo fisiologica la convergenza del ruolo di supporto svolto dal SGSA e dell'assunzione del ruolo di RTSA nella stessa figura del professionista antincendio.

L'appellante non contesta che le due figure possano coincidere, quanto piuttosto che l'importo stimato dall'aggiudicataria possa essere sufficiente a remunerarle entrambe.

Tale deduzione è infondata, poiché nelle giustificazioni del 19 luglio 2024 GSA ha previsto per il "SGSA/RTSA" l'importo di € 70.000,00 nel biennio, riferendo detto importo ad entrambe le figure, indicando una somma che, peraltro, coincide con quello stimato dalla Stazione Appaltante per la determinazione della base d'asta.

A ciò deve aggiungersi che detto importo risulta conforme al preventivo rilasciato dalla Società Sun Flower Engineering S.r.l., per un importo pari ad € 35.000,00 per anno, sottoscritto anche dal "Professionista Antincendio Ing. Luigi Abate".

17. Infondata è anche la censura con la quale l'appellante contesta l'incongruità de costo di € 7.200,00 nel biennio con riferimento alla figura del gestore dell'elisuperficie.

A prescindere dalla considerazione che l'appellante ha contestato la congruità di detto importo in maniera generica, dall'esame dei giustificativi prodotti da GSA si evince che l'aggiudicataria dispone di figure interne che rivestono il ruolo di gestore in maniera coordinata tra varie elisuperfici, ottimizzando i

costi.

Tali giustificativi sono stati discrezionalmente ritenuti attendibili e fondati dalla stazione appaltante, non potendo trovare accoglimento le contestazioni effettuate dall'appellante in relazione al confronto con gli importi relativi a procedure di gara di altri Enti, che non sono idonee ad integrare macroscopiche illogicità o arbitrarietà nel giudizio effettuato dalla commissione incaricata, poiché è evidente che ciascun appalto ha le proprie peculiarità e si fonda su di un distinto capitolato tecnico.

18. Venendo alle censure relative all'incongruità del costo della "squadra di reperibilità ordinaria", stimato da GSA nella somma di € 31.200,00 biennali, è ragionevole ritenere che il richiamo al concetto "reperibilità", il quale, nella prospettiva dell'appellante, dovrebbe imporre ulteriori e non considerati costi per l'aggiudicataria, sia stato utilizzato nelle giustificazioni prodotte da GSA in senso atecnico, ad indicare la disponibilità, da parte del personale, ad essere contattato per coprire un turno imprevisto o per intervenire in caso di necessità, assicurata dall'aggiudicataria attraverso lo specifico assetto della turnazione proposta in sede di offerta e ritenuta idonea da parte della stazione appaltante.

Improprio risulta, pertanto, il richiamo all'istituto giuslavoristico della "reperibilità", che peraltro, com'è stato correttamente osservato dalle parti appellate, non è previsto dal CCNL "Sorveglianza Antincendio", applicato da GSA al personale impiegato nell'appalto.

In relazione, poi, al costo della "squadra di reperibilità d'allerta", la possibilità indicata da GSA di attingere il personale necessario anche da altre commesse, già in essere presso il territorio della provincia di Genova e nell'intera Regione Liguria, non solo è stata rappresentata già con la relazione tecnica proposta in sede di gara, ma è stata anche confermata in sede di giustificativi, dovendosi

avere riguardo non già alle modalità attraverso cui la prestazione dovrà avere eseguita, quanto piuttosto alla prestazione in sé considerata, che è stata considerata e stimata dall'aggiudicataria.

Peraltro, l'impossibilità, per il personale individuabile da parte di GSA, di raggiungere il sito nel termine di 20 minuti dalla chiamata, rappresenta una evenienza che l'appellante si è limitato ad ipotizzare, senza supportare le proprie deduzioni su elementi di riscontro certi e verificabili, con la conseguenza che il giudizio favorevole espresso al riguardo dalla stazione appaltante non appare inficiato da travisamento del fatto o da illogicità manifesta, che segnano il limite del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo in questa materia.

19. Manifestamente infondate si appalesano, inoltre, le censure relative al programma di ammodernamento e integrazione delle centraline, avendo Elisicilia sostenuto che nell'importo dichiarato da GSA (€ 83.960,00) risulterebbero quotate esclusivamente la fornitura delle centraline e non anche la relativa installazione e configurazione.

L'infondatezza della censura emerge chiaramente dalla lettura del preventivo allegato ai giustificativi di offerta prodotto dalla società Calzavara S.p.A. - Beepup Security Solutions del 26 luglio 2023, il quale prevede anche la configurazione e la programmazione, oltre all'installazione della centralina.

Tali costi, pertanto, sono stati considerati da GSA nella propria offerta, a prescindere dalla loro lamentata inclusione nei costi relativi alle "attrezzature", dovendosi ritenere la stazione appaltante onerata della verifica preliminare della congruità dell'offerta in relazione all'obiettivo della corretta esecuzione dell'appalto, a prescindere dalla suddivisione delle voci di costo effettuata discrezionalmente dall'offerente.

20. Prive di pregio si appalesano le ulteriori censure con le quali Elisicilia,

impugnando la sentenza per omissione di pronuncia, si focalizza su di alcuni aspetti, ritenuti idonei a dimostrare l'insostenibilità dell'offerta e la sua inammissibile variazione in sede di giustificativi.

Infondato è, innanzitutto, il sub motivo con il quale l'appellante contesta la genericità del preventivo della società di ingegneria Sun Flower Engineering S.r.l., prodotto da GSA in sede di giustificazioni, poiché non indicante la figura del professionista incaricato, mancante di ogni riferimento all'assunzione del ruolo di RTSA ed alle ulteriori attività di supporto tecnico all'SGSA.

Richiamando le considerazioni già espresse al precedente punto (...), deve aggiungersi che ordinariamente la funzione di un preventivo è quella di indicare il valore economico di una prestazione e non di chiarire preliminarmente il nominativo del personale incaricato, mentre la contemporanea ed eventuale assunzione delle attività di RTSA si evince in maniera chiara dall'offerta dell'aggiudicataria.

Inammissibile è, poi, la censura relativa alla sottostima dei costi per il gestore dell'elisuperficie, quantificati da GSA in 4.400,00 € nel biennio, a fronte di un importo di 24.000,00 € ritenuto congruo dall'appellante.

Sul punto è sufficiente richiamare quanto già rilevato al precedente punto 14, aggiungendovi che l'importo stimato quale congruo da Elisicilia è frutto di personali considerazioni dell'operatore, non suffragate da alcun elemento di valutazione certo e verificabile e, pertanto, inidonee a sostituire il giudizio tecnico-discrezionale della stazione appaltante.

Lo stesso è a dirsi in relazione alle censure relative alla sottostima delle spese generali per mancata considerazione, nelle tabelle prodotte da GSA, della voce TRSA, per sottostima delle voci di reperibilità interna e d'allerta, delle spese relative alla manutenzione dei mezzi speciali a due ruote e delle attrezzature.

Richiamate, anche qui, le osservazioni già espresse al precedente punto 14, è appena il caso di osservare che, anche in relazione alle spese di manutenzione dei mezzi, l'appellante si limita a ritenere incongruo l'importo offerto dall'aggiudicataria, senza avere cura di allegare alcun elemento di concreto riscontro, anche solo a livello indiziario, idoneo a supportare le proprie generiche e, dunque, inammissibili censure, tenuto anche conto del fatto che GSA ha chiarito di disporre di un notevole parco mezzi, del tutto o in parte già ammortizzati, producendo copia del libro cespiti aziendale, dal quale risultano i relativi valori.

21. Per queste ragioni l'appello deve essere respinto.

22. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio e le liquida nella somma di € 2.500,00, oltre accessori di legge, per ogni controparte costituita.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaello Scarpato**

**Rosanna De Nictolis**

IL SEGRETARIO