

Publicato il 16/11/2022

N. 10071/2022REG.PROV.COLL.
N. 02408/2022 REG.RIC.
N. 02592/2022 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2408 del 2022, proposto dal Comune di Legnano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristina Bassani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Ipas S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Zoppolato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della Publi Città S.P.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Petitto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni n. 44;

sul ricorso numero di registro generale 2592 del 2022, proposto da Publi Città S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Petitto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Petitto in Roma, via Antonio Bertoloni n. 44;

contro

la Ipas S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Zoppolato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

del Comune di Legnano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristina Bassani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

a) quanto al ricorso n. 2408 del 2022:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Prima) n. 00507/2022, resa tra le parti;

b) quanto al ricorso n. 2592 del 2022:

della sentenza del Tribunale Amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Prima) n. 00507/2022, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ipas s.p.a, di Publi Città s.p.a., del Comune di Legnano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 ottobre 2022 il consigliere Giuseppe Rotondo; viste le conclusioni delle parti presenti, o considerate tali ai sensi di legge, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso allibrato al nrg 1793 del 2020, integrato da motivi aggiunti, la società Ipas s.p.a. adiva il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Milano) per chiedere l'annullamento dei seguenti atti:

a) con ricorso introduttivo:

- provvedimento di aggiudicazione datato 18 settembre 2020 e nota in data 21 settembre 2020, con cui il Comune di Legnano ha disposto l'aggiudicazione in favore della società Publi Città s.p.a. (di seguito PubliCittà) della gara per la concessione del servizio di installazione, gestione e manutenzione degli impianti pubblicitari su suolo pubblico per un periodo di nove anni – Lotto 1 (cartelli pubblicitari);

b) con primi motivi aggiunti:

- nota prot. 40054, datata 7 settembre 2020, con la quale il Comune ha ritenuto adeguata la documentazione prodotta da PubliCittà in fase di verifica dell'anomalia;

- nota prot. 41045, datata 10 settembre 2020, con la quale il Comune ha confermato il giudizio di congruità dell'offerta di PubliCittà;

- nota prot. 52164, datata 11 novembre 2020, con la quale il Comune ha riscontrato l'istanza di accesso di IPAS, trasmettendole i documenti relativi alla fase di verifica dell'anomalia dell'offerta di PubliCittà e disponendo il «differimento dell'accesso al “Piano delle installazioni” sino al termine del procedimento di approvazione dello stesso da parte del Consiglio Comunale»;

c) con secondi motivi aggiunti:

- delibera della Giunta Comunale di Legnano n. 6/2021, nella parte in cui il Comune ha ritenuto adeguato ed ha approvato il Piano delle Installazioni di PubliCittà, con i relativi allegati.

1.1. Questi gli snodi principali della vicenda.

In data 20 dicembre 2019, il Comune di Legnano indiceva una procedura aperta per l'affidamento della concessione del servizio di installazione, gestione e manutenzione degli impianti pubblicitari permanenti su suolo

pubblico per un periodo di nove anni, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La procedura, suddivisa in quattro lotti (la presente controversia riguarda soltanto il Lotto n. 1) era disciplinata dal capitolato d'onori, dal piano generale degli impianti pubblicitari del comune di Legnano e dal regolamento comunale per la disciplina della pubblicità e pubbliche affissioni.

Per quanto qui di interesse, assumevano rilevanza: i) gli artt. 2 e 3 del capitolato (sul numero massimo di cartelli pubblicitari da esporre e sulla elaborazione e aggiornamento del piano delle installazioni); ii) gli artt. 3, 8 e 20 del piano generale comunale degli impianti pubblicitari (sulla zonizzazione e sulle distanze minime tra i cartelli e rispetto a vari elementi).

La gara veniva aggiudicata alla contro-interessata PubliCittà.

2. Con il ricorso di primo grado, la società Ipas lamentava l'omessa valutazione di anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria, nonché vari profili di perplessità sia in merito all'inammissibilità dell'offerta di PubliCittà, sia con riguardo ai punteggi attribuiti dalla Commissione di gara.

2.1. Essa affidava il gravame a tre motivi di doglianza illustrati da pagina 6 a 18 dell'atto introduttivo. Spiegava, altresì, domanda di risarcimento del danno in forma specifica o, in subordine, per equivalente.

3. Con il primo ricorso per motivi aggiunti, affidato a 4 motivi di gravame illustrati da pagina 4 a 26, la società Ipas, venuta a conoscenza della relativa documentazione, contestava le "giustificazioni" prodotte da PubliCittà in riscontro alla procedura di verifica di anomalia dell'offerta, ritenute inidonee ad assicurare la sostenibilità dell'offerta dell'aggiudicataria in quanto affette da "lacune e incongruenze tali da confermare i profili già dedotti nel ricorso introduttivo".

4. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, affidato a 3 motivi di gravame illustrati da pagina 3 a 20, la società Ipas impugnava la delibera di

giunta comunale di Legnano n. 6/2021 nella parte in cui il Comune aveva ritenuto adeguato e approvato il Piano delle Installazioni di PubliCittà.

5. Il T.a.r., con sentenza 9 febbraio 2022, n. 507, riteneva illegittima la delibera n. 6 del 2021, recante l'approvazione del "Piano delle installazioni" predisposto dall'aggiudicataria, per avere consentito alla PubliCittà di "collocare i cartelli pubblicitari a una distanza di 45 metri l'uno dall'altro, in luogo dei 50 previsti dal Regolamento, non essendo ciò riconducibile ad una deroga specifica, quanto invece, all'introduzione di una nuova disciplina generale".

5.1. La concessione di tali deroghe, osservava il giudice di primo grado, avrebbe "consentito alla contro-interessata di poter offrire un maggior canone concessorio, rilevante ai fini dell'aggiudicazione, rispetto agli altri concorrenti, che attenendosi alle regole dettate dalla stazione appaltante, hanno invece formulato l'offerta sulla base delle disposizioni vigenti, ciò che ha pertanto violato la par condicio ...".

5.2. Il T.a.r. accoglieva, pertanto il ricorso principale e i motivi aggiunti.

5.3. Quanto alla domanda risarcitoria, il T.a.r. la accoglieva in questi termini: dava "atto della possibilità di subentro", che tuttavia, non poteva "avere luogo direttamente, necessitando infatti un'ulteriore attività procedimentale della stazione appaltante"; disponeva, pertanto, che il Comune provvedesse "alla riformulazione della graduatoria, in cui la ricorrente sarà collocata al primo posto, e dei punteggi, ed all'eventuale verifica di anomalia della sua offerta, entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione della presente sentenza, ed in caso di esito positivo, all'aggiudicazione in suo favore, ed alla stipula del relativo contratto, stante l'inefficacia, a partire da quest'ultima data, di quello stipulato tra PubliCittà ed il Comune di Legnano".

6. Hanno appellato il Comune di Legnano e PubliCittà con separati ricorsi allibrati, rispettivamente al nrg 2408/2022 e 2592/2022.

6.1. Con ricorso n. 2408/2022, il Comune di Legano ha impugnato la sentenza del T.a.r. per carenza di motivazione, difetto di una adeguata lettura degli atti e di istruttoria, nonché travisamento.

6.1.1. I giudici di primo grado, osserva l'appellante con un primo ordine di rilievi, avrebbero “confuso la bozza del Piano delle Installazioni, presentata in momento successivo alla aggiudicazione, con la offerta”, con la conseguenza di attribuire “alla presunta illegittimità di un atto successivo ed esecutivo (la delibera di approvazione del Piano delle Installazioni) effetti negativi e retroattivi alla offerta dell'aggiudicatario”.

Il Ta.r. non avrebbe tenuto distinto il “momento concorsuale e della sua conclusione con l'aggiudicazione (e la conseguente cristallizzazione della offerta e dei suoi contenuti), dalla fase esecutiva, di messa in atto e formazione del Piano degli Impianti pubblicitari, in coordinamento con gli aggiudicatati degli altri lotti” e, quindi, “la netta cesura che deve sussistere tra fase concorsuale di gara e fase di esecuzione contrattuale”, omettendo, peraltro, qualsiasi considerazione autonoma sulla aggiudicazione.

In altri termini, la delibera con la quale il Comune ha approvato i Piani delle Installazioni pubblicitarie di tutti i quattro lotti sarebbe atto della fase esecutiva successiva alla aggiudicazione, nonché atto a sé stante con dei contenuti propri.

6.1.2. I giudici di primo grado, inoltre, non avrebbero considerato che: i) le n.t.a. del Comune espressamente prevedono le deroghe alle distanze tra i cartelli fra loro e rispetto a vari elementi; ii) l'offerta è stata formulata a corpo, sulla sola base del numero degli impianti più la relativa superficie; iii) la collocazione degli impianti non può avere avuto effetto sulla formulazione dell'offerta, per il fatto che questa (la collocazione degli impianti) è stata operata successivamente alla aggiudicazione.

6.1.3. Si sono costituite le società PubliCittà e Ipas, quest'ultima spiegando ulteriore memoria difensiva.

6.2. Con ricorso allibrato al nrg 2592/2022, la società PubliCittà ha impugnato la stessa sentenza, deducendo due motivi di gravame illustrati da pagina 11 a 19.

6.2.1. L'appellante censura la sentenza del T.a.r. in quanto: i) avrebbe erroneamente ravvisato l'illegittimità dell'atto con cui il Comune ha approvato – in un momento successivo all'aggiudicazione e alla stipula del contratto – il piano delle installazioni, senza tuttavia considerare che tale delibera non avrebbe mai potuto incidere sulla procedura di gara ormai conclusa e sulle valutazioni delle offerte; ii) l'accoglimento del motivo relativo alla asserita violazione delle disposizioni sulle distanze tra gli impianti avrebbe potuto, tutto al più, portare all'obbligo per l'aggiudicatario di presentare un nuovo piano per le installazioni in conformità a quelle che il TAR aveva ritenuto previsioni inderogabili; iii) sarebbe erronea l'interpretazione e l'applicazione della *lex specialis* e della normativa comunale sulle distanze tra gli impianti; iv) ha ritenuto illegittime le deroghe in concreto concesse, sostituendo la propria valutazione a quella discrezionale dall'Amministrazione; v) ha riconosciuto il diritto di Ipas al subentro nel contratto in difetto dei presupposti previsti dalla norma (art. 122 c.p.a.).

6.2.2. Si sono costituiti nel relativo giudizio il Comune di Legnano e Ipas.

6.2.3. Le parti hanno depositato memorie difensive.

7. Alla camera di consiglio del 21 aprile 2022, la Sezione, con ordinanza cautelare 26 aprile 2022, n. 1914, ha disposto la riunione dei ricorsi e accolto l'istanza di sospensione della sentenza del T.a.r. ai limitati fini di “preservare l'interesse pubblico alla continuità del servizio appaltato”.

8. All'udienza del 27 ottobre 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione.

9. Gli appelli riuniti sono fondati.

10. Il Collegio ritiene, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, tenuto altresì conto della riproposizione in appello di

tutti i motivi originari di gravame non esaminati dal T.a.r., di procedere, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, all'esame degli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo di prime cure e dei successivi motivi aggiunti (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020).

11. Con un primo ordine di rilievi, la società Ipas ha contestato l'aggiudicazione in favore della società PubliCittà per inadeguatezza dell'offerta tecnica da questa presentata.

A suo dire la contro-interessata, in violazione delle prescrizioni indicate nel disciplinare di gara, avrebbe aumentato il numero degli impianti pubblicitari rispetto a quelli preesistenti.

11.1. Il motivo è infondato.

Il Capitolato speciale all'art. 1 (oggetto della concessione) – Lotto 1: cartelli pubblicitari prevede la collocazione di “massimo n. 400 cartelli pubblicitari, [...] per una superficie complessiva espositiva di 1.500 mq, da posizionare lungo le strade comunali, su aree di proprietà comunale. Il numero complessivo degli impianti pubblicitari per ciascun lotto sarà definito dal concorrente in sede di gara, sulla base della quantità massima complessiva indicata per ciascuna tipologia”.

La società aggiudicataria (PubliCittà) ha previsto (in sede di offerta tecnica) la riduzione del numero dei cartelli pubblicitari presenti sul territorio (scheda B.1. allegata all'offerta).

Attualmente, risultano presenti sul territorio comunale n. 371 cartelloni pubblicitari (mono o bifacciali) altrimenti detti “impianti pubblicitari” o anche “manufatti”. La proposta di PubliCittà prevede la collocazione di n. 290 cartelloni (mono e bifacciali), mantenendo invariata la superficie espositiva di mq. 1.500 e il gettito economico per il Comune.

In ogni caso, l'offerta tecnica dell'aggiudicataria prevede la riduzione delle dimensioni dei manufatti pubblicitari: la configurazione del cartello proposto dall'aggiudicataria risulta, infatti, composta da una struttura

orizzontale omogenea su tutto il territorio comunale per forme e dimensioni: 200 x 150 cm. (punto B.1.3. della scheda “progetto impianti pubblicitari”).

11.2. L’offerta s’appalesa, dunque, conforme alle prescrizioni della *lex specialis* (art. 2 del capitolato d’oneri - Disciplinare di gara art. 17, lett. B.1.3).

12. Con un secondo ordine di rilievi, la società Ipas ha contestato la violazione delle distanze previste dagli artt. 8 e 20 delle n.t.a. del piano di gestione degli impianti pubblicitari del Comune.

12.1. Il T.a.r. ha accolto tale censura.

12.2. Il motivo di ricorso deve, diversamente, ritenersi infondato.

In primo luogo va osservato che, secondo le prescrizioni del capitolato d’oneri (art. 3), il piano delle installazioni è successivo all’aggiudicazione definitiva, per cui:

- da un lato, non si pone, come sostenuto da Ipas, una sorta di (illegittima) inversione dell’ordine di presentazione tra offerta tecnica e piano degli impianti pubblicitari;
- dall’altro, l’eventuale illegittimità del piano non può in alcun modo retroagire sulla legittimità dell’aggiudicazione, giacché la redazione e l’approvazione del piano ineriscono già alla fase esecutiva dell’appalto.

Di poi, il Collegio osserva che l’art. 8 del piano in esame prevede lo “Abaco generale delle distanze minime che gli impianti pubblicitari posti all’esterno del centro abitato devono mantenere rispetto ai vari elementi stradali”, operando un rinvio generale alla “normativa vigente sulla circolazione stradale”.

In particolare, il comma 7 del citato articolo 8 prevede l’Abaco Generale delle distanze all’interno del centro abitato.

L’aggiudicataria, in sede di aggiornamento del piano delle installazioni (art. 2, punto 1, lett. b del capitolato d’oneri – art. 4 dello schema di contratto sugli obblighi del Comune), ha proposto al Comune il posizionamento

della cartellonistica pubblicitaria (*id est*, impianti pubblicitari), indicando, in taluni casi, una distanza di 45 metri tra un cartellone e l'altro in luogo dei cinquanta metri previsti dal piano di gestione vigente.

La proposta è stata approvata dalla Giunta comunale con deliberazione n. 6 del 19 gennaio 2021.

La deroga, approvata dall'ente comunale con deliberazione dell'organo assembleare competente e, quindi, valevole come aggiornamento funzionale del piano vigente, deve ritenersi ad avviso del Collegio legittima in quanto consentita dall'art. 11 dello stesso piano generale degli impianti pubblicitari (quest'ultimo approvato dalla medesima giunta comunale con deliberazioni n. 54 del 7 aprile 2009 e n. 59 del 17 giugno 2013, successivamente aggiornate con deliberazione del commissario straordinario n. 129 del 10 dicembre 2019). L'art. 11 così recita: “1. L'Amministrazione Comunale si riserva la facoltà di stipulare apposite convenzioni con gli operatori del settore in deroga alle presenti Norme, sempre che non siano in contrasto con le leggi vigenti in materia. 2. Possono essere previste, in casi particolari, ad inappellabile giudizio dell'Amministrazione, deroghe alle distanze di cui all'art. 8 delle presenti Norme, sempre che non rechino intralcio alla circolazione stradale. 3. Gli impianti pubblicitari posti in opera per conto dell'Amministrazione Comunale, siano essi affissionali o temporanei, potranno essere ubicati, a discrezione della stessa, anche in deroga alle presenti norme”.

La deroga è, altresì, consentita dal Codice della strada che, all'art. 23, così dispone: “... Nell'interno dei centri abitati, nel rispetto di quanto previsto dal comma 1, i comuni hanno la facoltà di concedere deroghe alle norme relative alle distanze minime per il posizionamento dei cartelli e degli altri mezzi pubblicitari, nel rispetto delle esigenze di sicurezza della circolazione stradale”. Il comma 1 a sua volta prevede soltanto che la collocazione della cartellonistica-impianti non deve compromettere la sicurezza della circolazione.

12.3. L'uso che di tale deroga ha fatto, nella specie, il Comune s'appalesa immune da vizi logici e di ragionevolezza non comportando aumento né degli impianti di cartellonistica (anzi, prevedendone la riduzione rispetto agli attuali) né della superficie, e neppure compromettendo, almeno per quanto dedotto in atti, la sicurezza della circolazione stradale; bensì, soltanto regolando, con atto di aggiornamento del piano, la collocazione (distanza) degli impianti in accettazione della proposta dell'aggiudicataria, che la giunta comunale ha ritenuto congruente, anche e specie in funzione organica con i piani redatti dalle aggiudicatarie degli altri lotti della gara.

12.4. Sotto altro profilo, essa neppure s'appalesa decontestualizzata ovvero finalizzata, direttamente o meno, a consentire un "corposo incasso in più" alla aggiudicataria mercé l'installazione di 31 cartelli in più rispetto a quelli ipotizzabili.

12.5. Le deroghe, invero, oltre ad essere fondate su un presupposto normativo (codice della strada) e di carattere generale (Piano generale degli impianti) legittimante (non colto dal T.a.r.), sono state concesse - come anche chiarito in atti - <in modo tale da "permettere il posizionamento a norma di n. 2 impianti di preinsegne", quelle cioè oggetto del lotto 2>.

Segnatamente, esse sono state concesse in ragione della tipologia dei singoli lotti in gara, i cui piani, potendo interferire fra loro, necessitavano – come sollecitato dalla stessa *lex specialis* – di opportuno coordinamento funzionale.

La deroga trova legittimazione, pertanto, anche alla luce della peculiarità del bando, ovvero per assolvere a questa oggettiva esigenza immanente e sottesa alla struttura stessa dell'appalto, stante la necessità per il Comune di coordinare, nel contraddittorio fra gli aggiudicatari, le diverse tipologie di piano al fine di renderli fra loro compatibili e, insieme, funzionali al perseguimento del medesimo, unitario e sovra-ordinato interesse pubblico al cui soddisfacimento la gara nel suo insieme era volta.

12.6. La stazione appaltante, in sede di valutazione delle deroghe, ha, infatti, tenuto conto di tutti i lotti mediante una visione organica degli stessi coerente e funzionale al contesto geografico di riferimento, strumentale a una gestione razionale e coordinata del territorio e delle affissioni pubblicitarie, nell'ottica di una armonizzazione e ottimizzazione della raccolta pubblicitaria.

12.7. L'eventuale apposizione di cartelli in più neppure viola la *par condicio* né le clausole di bando in quanto, sviluppata in sede di proposta del piano di installazione impianti, non ha inciso sulla fase propedeutica di formulazione dell'offerta praticata dall'aggiudicataria.

13. Con un ulteriore motivo di gravame (dedotto con i motivi aggiunti al ricorso di primo grado), la Ipas ha contestato l'offerta economica della PubliCittà in quanto: i) il canone sarebbe "abnorme" e "insostenibile"; ii) l'offerta non sarebbe stata sottoposta a verifica di congruità.

13.1. Il motivo è infondato.

Innanzitutto, va osservato che il piano economico finanziario elaborato da PubliCittà deve ritenersi il frutto delle capacità economiche, imprenditoriali e organizzative dell'operatore, basato su una personale, precisa strategia di mercato che non può essere sindacata nel merito delle scelte ma solo scrutinata *ab externo* in presenza di evidenti travisamenti di fatto, clamorosi errori tecnici, manifesta illogicità, abnormità *ictu oculi* rilevante.

13.2. Nel caso di specie, consta quanto segue:

a) il Comune ha proceduto alla verifica di congruità ex art. 97, c. 3, del d.lgs n. 50 del 2016, motivando il riscontro positivo in ragione del fatto "che gli elementi giustificativi riportati nei Piani Economico Finanziari, trasmessi in sede di giustificazioni dalla ditta PUBLI CITTA' SPA per i lotti 1 e 4, sono idonei a dimostrare nel complesso la serietà e affidabilità delle offerte, tenendo conto di tutti gli elementi di cui esse sono costituite, compresi i servizi aggiuntivi offerti e valutati in sede di gara. Pertanto le offerte presentate dall'impresa PUBLICITTA' SPA per i lotti 1 e 4 si

considerano attendibili, congrue e tali da garantire prestazioni qualificate, in quanto offrono sufficienti garanzie per la corretta esecuzione dei servizi in oggetto e qualitativamente adeguate a soddisfare le esigenze individuate dall'Amministrazione”;

b) PubliCittà, in sede di chiarimenti, ha illustrato le ragioni di congruità indicandole nella possibilità di ridurre i costi dell'offerta tecnica (strettamente legata e condizionata a quella economica) in ragione della breve distanza che separa la propria sede operativa dal Comune di Legnano; circostanza che consente di ottenere un generale abbattimento di costi, certamente maggiore rispetto ad un'azienda che opera da molto più lontano, tra cui i costi di gestione e di conseguenza quelli del personale in ragione, appunto della “estrema vicinanza” tra la sede di PubliCittà e il comune di Legnano, tale da rendere plausibile la previsione di abbattimento di tali specifici costi nelle modalità rappresentate in verifica dall'aggiudicataria;

c) l'aggiudicataria, inoltre, ha chiarito di avere attribuito significativo rilievo alla “importanza strategica della città di Legnano in termini di presenza territoriale”, valorizzando il vantaggio ricavabile dal “ritorno di immagine e prestigio”, non disgiunto dalla previsione di un sostanziale incremento di fatturato che si potrebbe “generare nell'ambito dei comuni limitrofi già in gestione a PubliCittà: Rho, San Vittore Olona, Rescaldina, Busto Garolfo, Marnate, Castellanza”.

13.3. La verifica di congruità, nei termini sopra anticipati, ha investito l'attendibilità dell'offerta economico-tecnica nel suo complesso e non per singoli elementi mercé una impropria scomposizione, come invece ha inteso fare la Ipas nel tentativo, *prima facie* esplorativo, di ricercare “specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica”.

13.4. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, “senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo” (Cons.

Stato, sez. III, 25 giugno 2020, n. 4090; Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2020, n. 680).

Laddove, pertanto, non emergano, al giudizio complessivo e all'esito delle giustificazioni fornite dal concorrente, macroscopiche illegittimità, ovvero gravi ed evidenti errori di valutazione, valutazioni abnormi o palesi errori di fatto, l'esame delle giustificazioni prodotte dall'aggiudicataria a dimostrazione della non anomalia della propria offerta, quindi della sua sostenibilità/attendibilità, deve arrestarsi di fronte all'esercizio di un potere di discrezionalità tecnico-imprenditoriale, così come l'esame del giudice deve fermarsi a fronte della discrezionalità tecnica esercitata dalla pubblica amministrazione.

13.5. In altri termini, né l'amministrazione prima né il giudice dopo possono sostituire il proprio giudizio a quello, rispettivamente, del concorrente e dell'amministrazione.

13.6. Nel caso in esame, il piano economico finanziario elaborato dalla PubliCittà ha rappresentato e comprovato, con sufficiente grado di attendibilità complessiva, la fattibilità dell'intrapresa quanto agli aspetti finanziari e alla convenienza economica, tanto sulla base di dati numerici che hanno dato conto sia di tutte le voci di costo (15) che dei ricavi (quello proveniente dalla vendita degli spazi pubblicitari sui cartelli: unico ricavo rilevante nella specie) mediante i quali è stata composta l'offerta, così consentendone l'analisi all'amministrazione.

14. Le considerazioni che precedono fanno ragione anche sulle censure con le quali si sostiene che l'aggiudicataria avrebbe sovrastimato il proprio fatturato.

Nel piano economico finanziario (p.e.f.), l'aggiudicataria ha indicato come stima il valore di vendita (meglio, prezzo di noleggio) di euro 1.200,00 annui a cartello-impianto.

Tale valore rappresenta per la contro-interessata il prezzo di mercato attuale desunto dai contratti in essere dalla stessa sottoscritti; sicché,

ragionevolmente su di esso l'aggiudicataria ha operato la stima indicata nel p.e.f., con l'ulteriore previsione che l'offerta presentata dovrebbe coprire la richiesta del territorio di Legnano "forte di una presenza costante data dall'estrema vicinanza e conoscenza del territorio stesso".

14.1. Sempre nel p.e.f., la contro-interessata aggiudicataria ha stimato una percentuale di impianti invenduti pari, per il primo anno, al 41%, al secondo anno al 27% e dal terzo anno del 18%, con una stima mediamente attestata intorno al 20% di impianti invenduti.

Tale percentuale, ha chiarito PubliCittà, è stata elaborata in ragione del fatto che, riducendo il numero dei cartelli rispetto ai 400 del p.e.f. del Comune, si ridurrebbe anche la possibilità di invenduto.

14.2. La stima non è abnorme tenuto conto che essa è stata elaborata sulla base di un criterio logico statistico secondo cui "diminuendo le potenzialità (l'offerta) diminuisce anche la possibilità di avere impianti vuoti".

14.3. Orbene, se i coefficienti applicativi rispondono al numero della cartellonistica (290) e al prezzo di noleggio annuo (euro 1.200,00), ne consegue che il canone offerto all'amministrazione non è sovrastimato, o comunque irragionevole o arbitrario, poiché l'offerta di euro 81.260 corrisponderebbe a una percentuale di circa il 23% del fatturato desunto dalla applicazione dei suddetti coefficienti.

14.4. Quanto alla indicazione degli oneri di sicurezza, questi sono stati compresi nei costi generali: PubliCittà li ha indicati in euro 45.000,00 all'interno della maggiore somma indicata per costi generali, pari a euro 94.360,00.

14.5. In ordine ai servizi aggiuntivi offerti dai concorrenti (*id est*, servizio legale gratuito di affiancamento al Comune nella gestione del contenzioso, stimato in sede di verifica dell'offerta in euro 6.000,00), il Collegio osserva che si tratta di valutazioni strettamente di merito, non altrimenti replicabili in sede di scrutinio di legittimità, che nella circostanza non espongono vizi di macroscopica irragionevolezza tenuto conto, da un lato, della sostanziale

opinabilità del giudizio valutativo; dall'altro, che l'offerta in questione (ulteriore rispetto al canone) è a titolo gratuito e delimitata – come chiarito dall'aggiudicataria e come diversamente non potrebbe essere - alla mera attività stragiudiziale in affiancamento all'amministrazione comunale.

15. Le considerazioni che precedono fanno ragione anche sulla attendibilità dei punteggi attribuiti dalla commissione di gara, tenuto conto che:

- il disciplinare e il capitolato d'oneri fanno riferimento allo “elenco degli impianti esistenti” e l'unico elenco è costituito dall'allegato tecnico che indica in n. 371 gli impianti esistenti;

- l'aggiudicataria ha ridotto il numero degli impianti esistenti (indicati dal Comune nel numero massimo di 400 e risultanti esistenti in n. 371);

- il capitolato d'oneri ha utilizzato alternativamente, ma con stesso significato semantico, i termini di “impianto pubblicitario” e “cartello pubblicitario” per indicare lo stesso oggetto, ovvero i manufatti sia da collocare sul territorio che da ridurre in termini assoluti rispetto agli attuali impianti (v. art. 1, punto 2, del capitolato d'oneri);

- che il significato dei termini in parola (impianto – cartello - manufatto) sia univoco lo si desume anche dall'art. 47 del Regolamento di esecuzione del Codice della Strada (d.p.r. n. 495 del 1992);

- la stazione appaltante ha previsto la riduzione degli impianti a parità di gettito: l'offerta dell'aggiudicataria ha ridotto i manufatti ma ha formulato un'offerta pari a 1.500 mq. di superficie espositiva, così proponendo un incremento di 308,5 mq;

- il cronoprogramma dettagliato della posa degli impianti nelle varie zone della città (che Ipas reputa omesso) è stato correttamente formulato in sede di proposta del “piano delle installazioni”, successivo alla aggiudicazione (art. 5 del Capitolato);

- i dubbi sollevati da Ipas sui tempi di installazione dei manufatti, di intervento e di frequenza delle manutenzioni appaiono formulati in modo generico e, comunque, possono ritenersi superati sulla base delle modalità

tecniche indicate dalla aggiudicataria come metodologia di utilizzazione della forza lavoro e della vicinanza della sede di PubliCittà al comune di Legnano.

16. In conclusione, per quanto sin qui argomentato, gli appelli sono fondati e vanno, pertanto, accolti; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso di primo grado proposto da Ipas s.p.a..

Le spese processuali relative ad entrambi i gradi di giudizio possono essere compensate fra tutte le parti, tenuto conto della particolare natura e complessità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata rigetta il ricorso di primo grado.

Spese di entrambi i gradi giudizio compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Luca Lamberti

IL SEGRETARIO