



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1399 del 2015, proposto da:

ALLSYSTEM S.P.A., SICURITALIA S.P.A., rappresentate e difese dagli avv. Roberto Invernizzi, Valeria Piazzini, Marco Pizzetti, con domicilio eletto presso Marco Pizzetti in Torino, Via Mercantini, 6;

contro

SOCIETÀ AZIONARIA GESTIONE AEROPORTO TORINO – S.A.G.A.T. S.P.A., rappresentata e difesa dagli avv. Fabrizio Tarocco, Alberto Marengo, con domicilio eletto presso Fabrizio Tarocco in Torino, corso Galileo Ferraris 43;

nei confronti di

INTERNATIONAL SECURITY SERVICE VIGILANZA – I.S.S.V. S.P.A., rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Maselli, Jacopo Gendre, con domicilio eletto presso Jacopo Gendre in Torino, Via S. Francesco D'Assisi, 14;

TELECONTROL VIGILANZA S.P.A.;

CITTADINI DELL'ORDINE S.R.L.;

per l'annullamento

- dell'atto 2 novembre 2015 prot. 2015/2435, di aggiudicazione a favore ISSV del servizio di controllo di sicurezza di passeggeri e bagagli nell'Aeroporto di Torino per "quarantasei mesi";
- dell'avviso di aggiudicazione 2 novembre 2015 prot. 2015/2437;
- della lettera di aggiudicazione 2 novembre 2015 prot. 2015/2436;
- dei verbali di gara e del "verbale di verifica offerte anormalmente basse congruità dell'offerta"; oltre agli atti presupposti, consequenziali o comunque connessi, inclusi, il bando, il capitolato d'appalto e il disciplinare, l'atto di nomina della Commissione di gara 16 settembre 2015 prot. 2015/2071, l'atto di nomina della Commissione tecnica 17 settembre 2015 prot. 2015/2072, del verbale del Consiglio di amministrazione di SAGAT 23 luglio 2015 n. 8 e tutti gli atti che siano stati successivamente adottati, anche non noti alle ricorrenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Società Azionaria Gestione Aeroporto Torino – SAGAT S.p.A. e di International Security Service Vigilanza - ISSV S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, comma 6, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2016 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che, con il ricorso in esame, le società Allsystem s.p.a. e Sicuritalia s.p.a., in quanto costituende in raggruppamento temporaneo di imprese, hanno impugnato gli atti relativi alla gara ad evidenza pubblica, bandita nel 2015 dalla Società Azionaria Gestione Aeroporto Torino- SAGAT s.p.a., per l'affidamento dei servizi “*di controllo di sicurezza dei passeggeri e dei bagagli a mano e da stiva presso l'aeroporto di Torino*”, per la durata di quarantasei mesi, gara per la quale era stato

stabilito il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

che la gara, dopo apposita verifica della non anomalia di alcune delle offerte presentate, si è conclusa con l'aggiudicazione in favore della International Security Service Vigilanza- ISSV s.p.a., prima classificata con il punteggio complessivo di 97,82 punti, mentre il raggruppamento delle ricorrenti si è piazzato al terzo posto con 89,68 punti, alle spalle del raggruppamento secondo classificato formato dalle imprese Telecontrol Vigilanza s.p.a. e Cittadini dell'Ordine s.r.l. con punteggio di 94,26 punti;

che, in particolare, le ricorrenti hanno domandato l'annullamento, previa sospensione cautelare, degli atti impugnati, argomentando in via principale l'illegittimità dell'ammissione in gara delle prime due concorrenti in graduatoria (ciò, sia per vizi inerenti ai necessari requisiti soggettivi di partecipazione, sia per allegata anomalia delle offerte di entrambe le controinteressate per mancato rispetto del costo orario della manodopera), in vista di ottenere loro medesime l'affidamento (con domanda di caducazione del contratto di appalto eventualmente stipulato, insieme alla condanna dell'amministrazione aggiudicatrice in forma specifica o, in subordine, per equivalente), ed in via subordinata sollevando alcuni vizi di legittimità afferenti alla nomina della commissione di gara, in vista del soddisfacimento del proprio interesse strumentale alla ripetizione della procedura;

che si sono costituite in giudizio la SAGAT s.p.a., in persona del proprio procuratore *pro tempore* in forza di apposita procura, e la controinteressata International Security Service Vigilanza- ISSV s.p.a., entrambe depositando documenti e chiedendo, previa articolata disamina delle avversarie censure, il rigetto del gravame;

che con ordinanza n. 6 del 2016 questo TAR ha respinto la domanda cautelare non ritenendo sussistente, ad un primo sommario esame, il requisito del *fumus*

boni iuris;

che, in vista della pubblica udienza di discussione, tutte le parti hanno svolto difese, anche nella forma delle repliche, in particolare analizzando ed approfondendo i profili relativi al contestato giudizio di non anomalia per le offerte classificatesi al primo ed al secondo posto (anche riguardo alle eccezioni di inammissibilità già sollevate, sul punto, dalle parti resistenti);

che alla pubblica udienza del 13 aprile 2016 la causa è stata trattenuta in decisione;

Considerato che la presente causa deve essere decisa con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 120, comma 6, cod. proc. amm. (così come modificato dal decreto-legge n. 90 del 2014, convertito in legge n. 114 del 2014); che il ricorso è fondato, nei limiti e nei sensi di seguito precisati, con riguardo sia alla censura concernente l'oggettiva non idoneità dell'offerta avanzata dall'aggiudicataria ISSV s.p.a. (primo motivo) sia alla censura sul giudizio di non anomalia riguardante i ribassi offerti dalle prime due classificate rispetto all'importo del costo orario medio del lavoro indicato nella *lex specialis* per i servizi di controllo di sicurezza (ciò, pur a prescindere dagli ulteriori profili sulla "anomalia" dedotti tardivamente ed irritualmente dalle ricorrenti con la memoria depositata il 26 marzo 2016);

che, quanto al primo motivo, emerge dagli atti che l'affitto del ramo di azienda che garantisce all'aggiudicataria i necessari requisiti soggettivi di partecipazione (su tutti, il possesso della necessaria autorizzazione di polizia per l'esercizio dell'attività di vigilanza anche sul territorio della Regione Piemonte: cfr., al riguardo, l'autorizzazione prefettizia prot. n. 117933, del 24 aprile 2015 – doc. n. 37 delle ricorrenti – rilasciata proprio in virtù di quell'affitto) ha una durata contrattuale fissata non oltre il 17 novembre 2018, mentre è pacifico che la durata dell'appalto va oltre tale termine;

che, pertanto, l'impresa avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara, non avendo fornito alla stazione appaltante la garanzia di poter effettivamente disporre, per tutta la durata dell'appalto, dei mezzi e/o delle risorse necessari all'esecuzione della commessa, messi a disposizione dall'impresa terza (cfr. Corte di Giustizia CE, sez. V, sent. 2 dicembre 1999, causa C-176/98, *Holst Italia*);

che, quanto alla censura sul giudizio di anomalia, deve ricordarsi che, secondo la giurisprudenza amministrativa, anche di questa Sezione, pur se – di regola – lo scostamento dal costo del lavoro, rispetto ai valori ricavabili dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi, non può comportare di per sé un giudizio di anomalia dell'offerta, si ritiene tuttavia ammissibile un sindacato del giudice amministrativo sulla congruità complessiva dell'offerta qualora emerga una discordanza considerevole e palesemente ingiustificata (cfr., tra le tante, di recente: Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 854 del 2016; Id., sez. III, sent. n. 5597 del 2015; TAR Piemonte, questa I sez., sent. n. 197 del 2015);

che, nel caso di specie, era la stessa *lex specialis* a stabilire (art. 10.4, penultimo comma, del capitolato) l'impegno dell'appaltatore di “*assorbire, nei limiti organizzativi richiesti dal servizio e dal presente Capitolato, il personale adibito ai Servizi stessi dal precedente Affidatario, come risultante dall'elenco fornito in sede di gara, secondo le disposizioni di legge o contrattuali applicabili*”, con ciò peraltro rinviando ad analoga norma del contratto collettivo di settore (il quale, all'art. 24, tutela la “*salvaguardia occupazionale delle guardie giurate*” nelle ipotesi dei cambi di appalto: doc. n. 18 delle ricorrenti);

che, quindi, costituiva nella specie preciso obbligo dell'aggiudicatario quello di garantire al personale uscente lo stesso livello salariale già goduto, nella specie pacificamente pari ad euro 19,34 orari (come indicato dall'impresa uscente, nonché odierna ricorrente, all'interno dei propri documenti giustificativi sull'offerta presentata: doc. n. 7c delle ricorrenti);

che, al riguardo, l'impresa prima classificata (ISSV s.p.a.), nelle proprie giustificazioni (doc. n. 7a delle ricorrenti) ha indicato in euro 18,25 il costo orario totale (medio) per la manodopera, al contempo precisando che avrebbe mantenuto *“circa 60 risorse”* già impiegate dall'impresa uscente, *“integrate ed affiancate da un nucleo aggiuntivo di 40 unità”* e che il costo medio orario da lei offerto *“è quindi determinato dal costo medio ponderato dalle risorse già impegnate nell'appalto, e dal costo medio ponderato delle risorse già in organico della ISSV”*;

che, quanto al raggruppamento di imprese secondo classificato, il costo medio orario per la manodopera è stato indicato con cifra di poco superiore agli euro 17,00 orari (cfr. la tabella riepilogativa, suddivisa per le singole qualifiche, *sub* doc. n. 17b delle ricorrenti), senza peraltro alcuna indicazione in ordine alla salvaguardia delle risorse già occupate;

che la stazione appaltante ha ritenuto congrue queste voci di costo, riconducendone la differenza rispetto alle tabelle ministeriali *“al diverso utilizzo degli istituti previsti dal CCNL di settore e dalle disposizioni di legge applicabili”*, quindi richiamando, sul punto, le giustificazioni fornite dalle singole concorrenti;

che tuttavia, in tal modo, con riguardo anzitutto all'offerta dell'impresa aggiudicataria (la ISSV s.p.a.), anche a voler ammettere il rispetto del livello salariale già goduto per le 60 unità di lavoratori da riassorbire (ossia euro 19,34), per le altre 40 unità si avrebbe un costo del lavoro enormemente più basso (stimato dalle ricorrenti in euro 12,69 orari, dato non contestato dalle controparti) e nettamente inferiore ai minimi tabellari (che stimano, per il livello retributivo più basso di categoria, euro 14,49 orari: doc. n. 18 delle ricorrenti), come tale non compensabile per effetto di un mero e non circostanziato richiamo alle *“specificità”* dell'organizzazione aziendale e del servizio da rendere (sul punto, in particolare, le giustificazioni presentate dalla controinteressata si riferiscono anche ad eventi, come malattie, infortuni e maternità, i quali non rientrano nella disponibilità dell'impresa e che necessiterebbero pertanto non

solo di una rigorosa dimostrazione circa l'effettivo andamento storico di siffatti eventi ma anche di una stima prudenziale, elementi tuttavia non rinvenibili nel caso di specie: cfr., analogamente, TAR Toscana, sez. I, sent. n. 1656 del 2015); che, con riguardo al raggruppamento di imprese secondo classificato, l'offerta ha indicato un costo orario medio ancora più basso, senza neanche il riferimento alle risorse già occupate da riassorbire (e senza, quindi, indicazioni sull'effettivo rispetto dei salari già goduti), a nulla potendo giovare il generico (anche qui) richiamo a “*condizioni di particolare favore o eventuali maggiori oneri*” di cui le imprese in questione potevano beneficiare anche per effetto di una affermata (ma non adeguatamente dimostrata) “*attenta selezione e gestione delle risorse umane*” (cfr., in particolare, la nota di giustificazioni del 15 ottobre 2015: *sub* doc. n. 7b delle ricorrenti);

che queste considerazioni, nel tradursi in un evidente vizio di illogicità del complessivo giudizio di non anomalia condotto dalla stazione appaltante con riguardo ad entrambe le offerte (e, quindi, nel determinare la sicura ammissibilità della relativa censura, per ciò solo utilmente sindacabile dal giudice amministrativo), determinano la fondatezza della censura in esame per manifesta violazione del costo orario minimo del lavoro;

che, di conseguenza, per effetto dei riscontrati vizi di legittimità, dalla procedura *de qua* avrebbero dovuto essere escluse sia l'offerta della prima classificata (per mancanza di un necessario requisito soggettivo e, comunque, per anomalia dell'offerta) sia l'offerta del raggruppamento secondo classificato (per anomalia dell'offerta);

che, peraltro, non sono fondati i restanti motivi di impugnazione con richiamo, al riguardo, alle motivazioni già spese dalla Sezione nell'ambito dell'ordinanza cautelare n. 6 del 2016;

che, al riguardo, è sufficiente ribadire quanto segue:

- il sig. Ettore Menghi Sartorio, nei cui riguardi le ricorrenti fondano le censure di violazione per omesse dichiarazioni ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006 (secondo motivo), non risulta essere stato amministratore unico, né rappresentante, della società Civis Augustus s.r.l. nell'anno antecedente alla pubblicazione del bando di gara, avendo ricoperto la carica di amministratore unico, da ultimo, nell'anno 2000;

- entrambe le società del raggruppamento secondo classificato hanno autocertificato il possesso del requisito di cui all'art. 1.2 dell'Allegato A al d.m. n. 85 del 1999, così come era stato consentito dall'apposito chiarimento diramato dalla stazione appaltante in corso di gara (precisazione n. 2 del 2 settembre 2015, doc. n. 24 delle ricorrenti);

- è ben possibile la nomina di due commissioni nell'ambito della medesima gara, con separazione dei compiti tipici del seggio di gara (cd. "aggiudicatrice") e della valutazione delle offerte (cd. "giudicatrice") (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 3361 del 2014);

- quanto alla contestata scelta dei singoli commissari, deve ribadirsi la non necessità della motivazione (come afferma la costante giurisprudenza, che il Collegio condivide: cfr., ad esempio, TAR Lazio, Roma, sez. III, sent. n. 905 del 2008), oltretutto senza che, nel caso di specie, le ricorrenti abbiano revocato in dubbio, in concreto, la loro idoneità;

che, in conclusione, va annullato il provvedimento di aggiudicazione nonché, *in partibus quibus*, i verbali di gara e di verifica dell'anomalia delle offerte;

che, per effetto dell'accoglimento del presente ricorso e risultando, nelle more, l'avvenuta stipula del contratto di appalto (ciò, in particolare, si desume da quanto riferito dalle ricorrenti con la memoria depositata in giudizio il 2 aprile 2016, laddove, a pag. 9, si parla di "avvio del servizio" avvenuto "il 30 gennaio 2016" e si argomenta la possibilità, per le ricorrenti, di subentrare nel rapporto), il Collegio – a fronte della precisa domanda di subentro, formulata dalle

ricorrenti, nonché del fatto che i riscontrati vizi che inficiano l'aggiudicazione non comportano l'obbligo di rinnovare la gara – deve dichiararne l'inefficacia, fissandone la decorrenza dalla data di pubblicazione della presente sentenza, alla luce degli elementi di cui all'art. 122 cod. proc. amm. ed, in particolare, dello stato di esecuzione del contratto (appena due mesi di esecuzione, a fronte dei quarantasei previsti in capitolato) e degli evidenti interessi imprenditoriali delle imprese ricorrenti;

che, pertanto, l'amministrazione resistente va condannata al risarcimento in forma specifica in favore del raggruppamento formato dalle imprese ricorrenti, raggruppamento che dovrà quindi essere individuato quale nuovo aggiudicatario della commessa per cui è causa, con conseguente stipula del nuovo contratto di appalto;

che le spese del giudizio devono essere compensate tra le parti, attesa la complessità delle questioni trattate, salva – a norma dell'art. 13, comma 6-*bis*.1, del d.P.R. n. 115 del 2002 – la condanna delle parti resistenti costitutesi in giudizio, in solido tra loro, alla restituzione del contributo unificato versato dalle società ricorrenti per la presente causa;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione prima, definitivamente pronunciando,

Accoglie il ricorso in epigrafe, nei sensi di cui in motivazione, e, per l'effetto:

a) annulla il provvedimento di aggiudicazione del 2 novembre 2015 nonché, per le parti di interesse delle ricorrenti, i verbali di gara e quelli di verifica dell'anomalia delle offerte;

b) dichiara l'inefficacia del contratto di appalto già stipulato con l'impresa aggiudicataria, con decorrenza dalla data di pubblicazione della presente sentenza;

c) dispone il risarcimento in forma specifica in favore delle società ricorrenti, così come precisato in motivazione.

Spese compensate, salva la restituzione del contributo unificato.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Pescatore, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)