

Publicato il 19/01/2021

N. 00749/2021 REG.PROV.COLL.
N. 07018/2020 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7018 del 2020, proposto da
Cosmopol Security s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluigi Pellegrino, Arturo Testa, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

ENEA – Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo
economico sostenibile, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex
lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

CSM Global Security Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Patrizia Ghiani, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- della disposizione n. 247/2020/PRES del 17 luglio 2020, comunicata via pec ex art. 76 D.lgs. n. 50/16 il successivo 27 luglio 2020, con cui ENEA – Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, ha aggiudicato al RTI con mandataria CSM Global Security Service S.r.l. e mandante **Vigilanza San Paolino** S.r.l. il lotto 1 (CIG 808662915C) della procedura aperta per l'affidamento dell'appalto del servizio di **vigilanza** dei centri di ricerca - piattaforma ASP MEF n. 2432729, gara ENEA n. 815;

di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, ancorché non conosciuto, ivi compresi gli atti, verbali e documenti inerenti la verifica del possesso dei requisiti di partecipazione e la verifica di congruità dell'offerta avversaria, e in particolare il verbale conclusivo della verifica di congruità del 5 giugno 2020;

nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato e del diritto della ricorrente a subentrare nell'aggiudicazione e nel contratto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di CSM Global Security Service S.r.l. e di Enea - Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 dicembre 2020, tenutasi in modalità da remoto, la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 9 settembre 2020 e depositato il successivo 14 settembre, la società Cosmopol Security s.r.l. ha impugnato la disposizione n. 247/2020/PRES del 17 luglio 2020, comunicata via pec ex art. 76 d. lgs. n.

50/2016 il successivo 27 luglio 2020, con cui l' ENEA, ha aggiudicato al Raggruppamento temporaneo d'impresе, con mandataria CSM Global Security Service S.r.l. e mandante **Vigilanza San Paolino** S.r.l., il lotto 1 della procedura aperta per l'affidamento dell'appalto del servizio di **vigilanza** dei centri di ricerca - piattaforma ASP MEF n. 2432729, gara ENEA n. 815, e gli atti connessi come in epigrafe specificati.

2. Con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 13 novembre 2019, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) ha indetto una procedura aperta ai sensi dell'art. 60 d. lgs. n. 50/2016 per l'affidamento dell'appalto per il servizio di **vigilanza** notturna e diurna, di portierato, nonché di ronda presso i centri ricerche dell'Agenzia e, con specifico riferimento al lotto 1, presso i centri di Frascati e Portici, nonché presso la sede legale, per la durata di 36 mesi e per un importo complessivo a base gara pari ad euro 2.571.600,15.

Ai fini dell'ammissione in gara, il disciplinare di gara ha richiesto, per quanto qui di interesse, quali requisiti di idoneità professionale, l'iscrizione alla camera di commercio per le prestazioni oggetto di appalto (art. 7.1.1), nonché il possesso della licenza prefettizia per lo svolgimento dei servizi di **vigilanza** armata (art. 7.1.2).

Con riguardo poi alla capacità tecnico-professionale, è stato specificato che la licenza prefettizia doveva essere *“per attività di vigilanza nelle classi funzionali A e B con livello dimensionale minimo 3 (impiego di GPG tra 51 e 100 unità)”* (art. 7.3, lett. a, disciplinare).

All'esito delle operazioni di gara, il R.T.I. tra CSM Global Security Service s.r.l. e **Vigilanza San Paolino** S.r.l., si è classificato al primo posto in graduatoria mentre la ricorrente al secondo.

Conclusosi positivamente il procedimento di verifica di anomalia dell'offerta, la gara è stata aggiudicata al raggruppamento CSM Global Security con la disposizione Enea n. 247/2020/PRES.

3. Avverso il suddetto provvedimento di aggiudicazione sono dedotti i seguenti motivi di legittimità:

I. Violazione dell'art. 83, co. 1, lett. c), D.lgs. n. 50/2016, in combinato disposto con l'art. 2, d.m. n. 269/2010. Violazione dell'art. 7.3, lett. a), Disciplinare di gara. Carenza dei requisiti di capacità tecnico-professionale in capo alla mandante **Vigilanza San Paolino**.

II. Violazione dell'art. 83, co. 1, lett. a), D.lgs. n. 50/2016. Violazione degli artt. 7.1.1 e 7.4 del Disciplinare di gara. Carenza dei requisiti di idoneità tecnico-professionale. Carenza di qualificazione con riferimento all'attività di portierato in capo alla mandataria CSM Global Security

III. Violazione dell'art. 97 D.lgs. n. 50/16. Palese incongruità e insostenibilità dell'offerta economica. Eccesso di potere. Radicale disparità di trattamento. Illogicità e irragionevolezza manifeste. Carenza istruttoria.

4. Si sono costituiti in giudizio sia il controinteressato raggruppamento sia l'Enea contestando, nel merito, la fondatezza del gravame.

5. All'esito della camera di consiglio del 28 settembre 2020, con ordinanza cautelare n. 6076/2020, è stata respinta l'istanza di sospensiva.

6. Alla pubblica udienza del 9 dicembre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

Con riguardo al primo motivo di ricorso, parte ricorrente contesta la sussistenza, in capo alla mandante **Vigilanza San Paolino**, il possesso del requisito tecnico-professionale richiesto dal disciplinare di gara, all'art. 7.3, lett. a, ovvero la licenza rilasciata almeno per attività nelle classi funzionali A e B con livello dimensionale minimo 3 (impiego di GPG tra 51 e 100 unità).

La mandante avrebbe infatti perso i requisiti sostanziali per il livello dimensionale 3, non avendo un organico tra le 51 e le 100 guardie particolari giurate, idoneo a soddisfare tale livello dimensionale, atteso che già prima della partecipazione alla procedura controversa e ancora nel corso della stessa

aveva un numero di guardie giurate inferiore a quello minimo stabilito, pari a 48 al 31 marzo 2020, come si evincerebbe dalla visura camerale in atti.

Il motivo è privo di fondamento.

La mandante ha prodotto in sede di partecipazione alla gara “*l’autorizzazione prefettizia per l’esercizio delle attività di vigilanza privata, rilasciata dalla prefettura di Napoli il 11/07/2016 - Prot. n. 4897/148843/16A Area 1 Quater O.S.P. e successive modifiche e integrazioni, ai sensi e per gli effetti degli artt. 134 e s. del R.D. n. 773 del 18 giugno 1931 s.m.i. (TULPS) nel territorio di Napoli, Caserta, Avellino e province, ambito 4, con livello dimensionale 3, per le seguenti attività di vigilanza rientranti nelle rispettive classi funzionali di cui al D.M.269/2010 e s.m.i.:*

- *Classe A: attività di vigilanza di tipo ispettiva, fissa, antirapina e antitaccheggio anche mediante l’ausilio di unità cinofile, servizi di sicurezza sussidiaria presso il sedime portuale di Civitavecchia, servizi di sicurezza in ambito ferroviario anche mediante l’impiego di unità cinofile;*

- *Classe B: attività di ricezione e gestione di segnali provenienti da sistemi di televigilanza e telesorveglianza. Gestione degli interventi su allarme”.*

La persistenza del titolo in capo alla **Vigilanza San Paolino** s.r.l. risulta essere poi comprovato dall’Elenco degli Istituti di **vigilanza** privata, certificati ai sensi del d.m. 115/2014, del Ministero dell’Interno, aggiornato alla data del 2 gennaio 2020, allegato in atti dalla stazione appaltante.

La visura camerale della mandante, prodotta da parte ricorrente, non può rivestire rilievo alcuno posto che, non solo l’attestazione della consistenza numerica del numero di dipendenti ivi contenuta si riferisce a un periodo temporale (al 31 marzo 2020) successivo a quello della scadenza del termine per la presentazione delle offerte (20 gennaio 2020), ma è soltanto la Prefettura l’organo legittimato ad accertare i requisiti posti alla base del rilascio della licenza nonché a revocare o sospendere, accertato il venir meno dei requisiti di legge, la licenza medesima.

La licenza allo svolgimento di attività di **vigilanza** privata, disciplinata dal t.u. di pubblica sicurezza agli artt. 133 e ss., è rilasciata, infatti, dal Prefetto e

appartiene alla categoria delle autorizzazioni di polizia, ossia dei provvedimenti amministrativi di carattere autorizzatorio come tali destinati a rimuovere un limite legale posto a un'attività che in sé considerata non sarebbe illecita o illegittima ma il cui svolgimento è subordinato dalla legge al permesso rilasciato dalla pubblica autorità.

Questo collegio non ritiene, dunque, di aderire al precedente, peraltro del tutto isolato e relativo al diverso caso in cui la perdita del requisito dimensionale è stata accertata al momento della partecipazione alla gara, citato da parte ricorrente, Cons St., V, 5 febbraio 2018, n. 740, secondo cui *“se la normativa di gara richiedeva l'autorizzazione per uno specifico livello dimensionale, la perdita sia pure momentanea dei presupposti sostanziali per conservare il titolo abilitativo in questione si traduce nella perdita del requisito di partecipazione e nella conseguente invalidità dell'ammissione alla gara, qui impugnata”*, in quanto né la stazione appaltante, né tantomeno il giudice possono sostituirsi all'unico organo deputato per legge all'accertamento del possesso dei requisiti per il rilascio della licenza prefettizia, quale è appunto il Prefetto.

2. Con il secondo motivo di gravame la ricorrente contesta l'originaria carenza, in capo alla mandataria CSM del requisito di idoneità professionale consistente nell'iscrizione alla Camera di commercio per attività coerenti con i servizi oggetto di appalto.

Secondo parte ricorrente, dalla visura camerale emergerebbe che l'impresa alla data di indizione della gara e ancora alla data di presentazione dell'offerta (20 gennaio 2020) non risulterebbe iscritta alla Camera di commercio per l'attività di servizi di portierato, avendo ottenuto l'iscrizione per tale attività solo a partire dal 4 febbraio 2020.

Il motivo è privo di pregio.

Dalla visura camerale dell'impresa CSM risulta come sua attività principale, l'*“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”*.

Innanzitutto, occorre osservare che il disciplinare di gara richiede, al punto 7, la prova dei requisiti di idoneità e di capacità economica e professionale in relazione all'attività primaria e prevalente, oggetto di appalto, che è appunto l'attività di **vigilanza**.

L'aggiudicataria, quindi, ai sensi dell'articolo 83, d. lgs. n. 50/2016, possiede incontestabilmente i richiesti requisiti per lo svolgimento dell'attività prevalente richiesta dal bando.

L'attività di portierato, inoltre, a seguito dell'abrogazione dell'iter procedimentale di cui all'articolo 62 T.u.l.p.s e agli articoli 111, 113, 114 Regolamento, non è più soggetta, a differenza dell'attività di **vigilanza**, ad autorizzazione di polizia.

Il Consiglio di Stato ha avuto già modo di affermare, in plurime decisioni, che *“se è peraltro nota la differenza che intercorre tra i due servizi - la vigilanza privata caratterizzandosi per l'esercizio di poteri di intervento diretto per la difesa dell'immobile, laddove l'attività di portierato o di guardiania non implica un obbligo di difesa attiva, ma solo passiva, degli immobili - cionondimeno è innegabile una certa loro correlazione funzionale, nel senso che la difesa attiva si innesta e consegue ad attività di controllo dei luoghi e di segnalazione di situazioni di allarme.*

(...) In conclusione, sussistono chiari riscontri della contiguità tecnico-operativa tra i due servizi, che ne ha giustificato, nell'affidamento in oggetto, l'accorpamento funzionale.”

(Cons. Stato, III, 22 febbraio 2018, n.1138; Cons. St., VI, 2 gennaio 2020, n. 25).

Pertanto, ai fini dello svolgimento dell'appalto *de quo* deve ritenersi sufficiente il possesso dei requisiti richiesti per l'attività di **vigilanza**, attività prevalente dell'appalto e alla quale il servizio di portierato risulta, come detto, naturalmente correlato, senza che il disciplinare di gara abbia peraltro richiesto, quale requisito di idoneità professionale l'iscrizione nei registri della Camera di Commercio anche per questa specifica e ulteriore attività (in tal senso, per casi del tutto analoghi, si vedano Cons. St. 10 novembre 2017, n. 5182; 15 novembre 2019, n. 7846).

3. Infine, del tutto destituito di fondamento è il terzo motivo di gravame con il quale è stato contestato il procedimento di valutazione di congruità dell'offerta, sulla base dell'analisi di singole voci di costo, asseritamente giustificate in modo erroneo, quali il costo del buono pasto (erroneamente non computato nel costo totale del lavoro sul presupposto che sarebbero fiscalmente deducibili dal reddito d'impresa) e il costo di svolgimento del servizio di **vigilanza** saltuaria, censure che non appaiono in alcun modo superare l'insegnamento giurisprudenziale, secondo cui *“nelle procedure di gara, il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta è finalizzato ad accertare l'attendibilità e la serietà dell'offerta, nonché l'effettiva possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte (cfr. Cons. Stato, V, 16 aprile 2019, n. 2496; Id., III, 29 marzo 2019, n. 2079; Id., V, 5 marzo 2019, n. 1538): la relativa valutazione ha, peraltro, natura necessariamente globale e sintetica, non potendo risolversi in una parcellizzazione delle singole voci di costo ed in una "caccia all'errore" nella loro indicazione nel corpo dell'offerta, costituendo, in ogni caso, esercizio di apprezzamento schiettamente tecnico, non sindacabile in sede giurisdizionale, se non per illogicità, manifesta irragionevolezza, arbitrarietà (cfr. Cons. Stato, V, 3 gennaio 2019, n. 69; Id., VI, 3 dicembre 2018, n. 6838).*

Ne discende che deve ritenersi consentita la modifica delle giustificazioni delle singole voci di costo, rispetto alle giustificazioni già fornite, come pure l'aggiustamento delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o normative, ma anche al fine di porre rimedio a originari e comprovati errori di calcolo, sempre che resti ferma l'entità originaria dell'offerta economica, nel rispetto del principio dell'immodificabilità, che presiede la logica della par condicio tra i competitori (cfr. Cons. Stato, V, 26 giugno 2019, n. 4400)” (Cons. St., Sez. V, 16 marzo 2020, n. 1873).

4. Per tutto quanto esposto, in conclusione il ricorso deve essere respinto.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento, in favore di ENEA e di CSM Global Security Service s.r.l., al pagamento delle spese di lite che liquida nella somma complessiva di € 2.000 (euro duemila/00) ciascuno, oltre oneri e accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere

Francesca Romano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Romano

IL PRESIDENTE
Giampiero Lo Presti

IL SEGRETARIO