

Publicato il 04/10/2021

**N. 06635/2021REG.PROV.COLL.
N. 09136/2020 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9136 del 2020, proposto da Istituto di Vigilanza La Torre S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria del costituendo r.t.i. con Vigilanza Privata Turrus S.r.l. e Doria Soc. Coop. a r.l. rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Scuderi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Dario Bottura, Giuseppe Fiorentino, Daniela Anziano e Vincenzo Di Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Security Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione Quarta, 12 novembre 2020, n. 5174, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Security Service S.r.l. e dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Cons. Giorgio Manca, nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2021, tenuta in collegamento da remoto; dato atto della presenza dell'avvocato Scuderi, a seguito del deposito delle note di udienza ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, come richiamato dall'art. 25, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020 n.176;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - La società *Istituto di Vigilanza La Torre S.r.l.* ha partecipato alla procedura per l'affidamento del “*Servizio di vigilanza presso gli immobili dell'INPS ad uso strumentale siti in Campania di competenza della Direzione Regionale Campania e della Direzione di Coordinamento Metropolitano di Napoli*”, risultando seconda in graduatoria, preceduta dalla *Security Service S.r.l.*, alla quale è stata aggiudicata la gara.

2. - L'*Istituto di Vigilanza* ha impugnato il predetto provvedimento di aggiudicazione innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, contestando in particolare la manifesta irragionevolezza delle valutazioni operate dalla commissione di gara in sede di attribuzione dei punteggi all'offerta tecnica presentata dell'aggiudicataria. Il Tribunale regionale, con ordinanza collegiale del 29 giugno 2020, ha ritenuto necessario acquisire dall'I.N.P.S. ulteriori elementi chiarimenti in merito alle valutazioni rese dalla

commissione giudicatrice; alla luce dei chiarimenti ricevuti, il primo giudice ha ritenuto infondate tutte le censure, sul presupposto della ragionevolezza dell'operato della commissione giudicatrice e dei noti limiti entro i quali è possibile sindacare dette valutazioni.

3. - La società soccombente ha proposto appello, riproponendo i motivi di primo grado, previa critica alla sentenza di cui chiede la riforma.

4. - Resiste in giudizio l'I.N.P.S., chiedendo che l'appello sia respinto.

5. - Si è costituita in giudizio anche la *Security Service S.r.l.*, concludendo per la reiezione dell'appello.

6. - All'udienza dell'8 luglio 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. - Con il primo motivo, l'appellante deduce l'ingiustizia della sentenza per aver proceduto al controllo delle valutazioni effettuate dalla commissione giudicatrice muovendo da una asserita, complessiva, superiorità del progetto presentato dalla *Security Service*, mentre invece avrebbe dovuto articolare il giudizio attraverso l'esame delle specifiche censure mosse dalle ricorrenti, anche in considerazione dell'esigua differenza di punteggio tra le due offerte (tale per cui anche l'accoglimento di un singolo rilievo avrebbe potuto determinare un esito diverso della gara).

7.1. - Il motivo è infondato, tenuto conto che esso si traduce in un vizio di motivazione della sentenza che non integra un profilo di invalidità che imponga al giudice d'appello la rimessione della causa al giudice di primo grado, non rientrando, come noto, in alcuna delle ipotesi tassative di annullamento con rinvio stabilite dall'art. 105, comma 1, del codice del processo amministrativo. In queste ipotesi, l'unica eventuale conseguenza - in ossequio all'effetto devolutivo e sostitutivo dell'appello - è rappresentata dalla integrazione o correzione della motivazione della sentenza impugnata, che potrà scaturire dall'esame dei motivi riproposti con l'appello.

8. - Passando, quindi, all'esame di detti motivi, con il secondo mezzo di gravame l'appellante deduce l'ingiustizia della sentenza per non aver rilevato che la proposta dell'aggiudicataria, con riferimento al criterio di valutazione

“Sistemi informativi di gestione e sistemi di comunicazione”, nella parte in cui afferma che «[g]razie all'utilizzo di ponti ripetitori, dislocati in punti strategici, il nostro sistema è in grado di garantire una perfetta copertura di tutto il territorio» in cui si svolge il servizio, non corrisponde alla realtà, essendo stato provato che, quanto meno per tre località ove è previsto lo svolgimento del servizio (Sala Consilina, Vallo della Lucania e Sapri) la *Security Service* non è in grado di operare con il sistema delle comunicazioni “in fonia” (come risulterebbe da una comunicazione del Ministero dello Sviluppo del 29 luglio 2020). L'offerta di *Security Service*, quindi, avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara; o comunque, in alternativa, la commissione giudicatrice non avrebbe dovuto attribuire alcun punteggio per il criterio in esame, data la falsa rappresentazione di un presupposto (copertura radio di tutto il territorio investito dal servizio) dimostratosi non vero.

8.1. - Il motivo va disatteso.

8.2. - Secondo quanto previsto dal capitolato speciale d'appalto (paragrafo 3.3.) il sistema di comunicazione richiesto «consiste nella “gestione a distanza di segnali, informazioni o allarmi provenienti ovvero diretti da o verso un obiettivo fermo o in movimento, finalizzato all'intervento diretto della guardia giurata» e deve «consentire la gestione, presso una Centrale Operativa dell'Aggiudicatario, presidiata e attiva 24 ore su 24, degli allarmi pervenuti dagli impianti installati presso le Strutture Destinatarie del Servizio [...]»; tra i sistemi mediante i quali l'appaltatore avrebbe potuto garantire le comunicazioni tra impianto di allarme e centrale operativa, il capitolato indicava anche il sistema “tipo radio”.

8.3. - L'offerta della *Security Service* ha proposto un sistema combinato e integrato, tra ponti-radio e il sistema di comunicazione denominato XPTT (che, come risulta dalla descrizione contenuta nel progetto tecnico, utilizza diversi sistemi di connessione: sia la telefonia mobile pubblica, con tecnologia GSM, DCS, UMTS, 4G o LTE, sia il Wi-Fi locale o la tecnologia WiMax).

8.4. - Ciò posto, va osservato, in primo luogo, che l'offerta aggiudicataria (come risulta dall'esame del progetto tecnico presentato in gara e come del

resto constatato dalla commissione giudicatrice) non appare difforme dai requisiti minimi essenziali richiesti dal capitolato in relazione al criterio di valutazione in parola. Pertanto, non sussistono gli estremi in base ai quali si sarebbe dovuto escludere l'offerta di *Security Service*, come preteso dall'appellante.

8.3. - Quanto alla attribuzione del punteggio, la commissione giudicatrice ha dato conto delle ragioni della preferenza assegnata all'offerta di *Security Service* per il sistema di comunicazione proposto, con motivazione non illogica e non contraddittoria (cfr. la relazione del 27 luglio 2020, acquisita in primo grado a seguito di ordinanza istruttoria del Tribunale, pp. 2-4), tale da sottrarre la valutazione al perimetro del sindacato di legittimità (secondo i noti principi che governano il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche riservate all'amministrazione, in particolare quando si tratti – come nel caso di specie – di giudizi tecnici opinabili).

8.4. - Ne deriva come ulteriore conseguenza l'inammissibilità dell'istanza istruttoria formulata dall'appellante (tesa a disporre «*Consulenza Tecnica d'ufficio (art. 67 c.p.a.) per accertare quali sedi - sulla base delle concessioni ministeriali possedute e versate agli atti di causa nonché delle loro caratteristiche - la Security Service fosse in grado di raggiungere effettivamente con il sistema di comunicazione "in fonia"*»), che avrebbe per oggetto valutazioni che non formano oggetto del giudizio di legittimità.

9. - Con il terzo e il quarto motivo (sviluppati da pag. 25 a pag. 41 dell'atto di appello), si critica la sentenza per aver respinto le censure incentrate sulla erronea valutazione della commissione giudicatrice in ordine al criterio «*Procedure di Coordinamento e Controllo*», il quale richiedeva che il progetto contenesse la «*dettagliata indicazione della struttura gerarchica che verrà utilizzata per lo svolgimento del servizio, delle figure professionali presenti e delle relative qualifiche, e dell'interazione tra le medesime in termini di coordinamento dei rispettivi ruoli ed attività [...]*» (cfr. p. 44 del disciplinare) il progetto dell'aggiudicataria, per sette delle dodici posizioni indicate, non avrebbe indicato né le figure professionali presenti né le relative qualifiche. Ne consegue, ad avviso dell'appellante, la

manifestamente illogicità della valutazione della commissione giudicatrice che al predetto elemento ha attribuito 14 punti.

Quanto all'ulteriore criterio della *“Formazione del Personale da impiegare nel Servizio”*, all'interno del quale doveva essere precisata (secondo il disciplinare, loc. cit.) la *«formazione personale, con indicazione dei piani di formazione ed aggiornamenti professionali del personale addetto alla vigilanza»*, il progetto della *Security Service* si limiterebbe alla mera elencazione dei corsi di formazione e del loro aggiornamento, per cui la valutazione di “Buono” (che implica che il criterio sia *«trattato in modo esauriente e quanto proposto rispond[a] pienamente alle attese»*: p. 45 del disciplinare) assegnata dalla commissione giudicatrice per il predetto elemento, con il conseguente punteggio, sarebbe manifestamente illogica.

9.1. - Le censure sono infondate.

9.2. - Per quanto concerne il primo elemento relativo alla qualità dell'offerta tecnica (*«Procedure di Coordinamento e Controllo»*), i giudizi della commissione di gara trovano conferma, negli aspetti di fatto posti a fondamento delle valutazioni, nella lettura delle proposte tecniche presentate dalle due offerenti; in particolare, risulta dall'offerta del raggruppamento con capogruppo *l'Istituto di Vigilanza La Torre* l'indicazione di una struttura gerarchica nei termini presi in considerazione dalla commissione (che ha rilevato come sul punto si prevedono: *«5 responsabili operativi (1 per provincia) [...] 3 responsabili di produzione, 3 Direttori amministrativi, 3 direttori commerciali, 3 responsabili di Customer care, N caposquadra per i quali non è chiarito se siano per singola sede o organizzino il servizio su più sedi INPS, [...] non è specificato l'incrocio delle competenze tra il livello di direzione e quello operativo [...]»*); mentre l'offerta tecnica di *Security Service* ha delineato una struttura gerarchica più essenziale (si veda lo schema a p. 6 del progetto) e, con riferimento alle figure professionali impiegate nel servizio, con maggiore esperienza (in particolare per le guardie particolari giurate è previsto che siano dotate di almeno 5 anni di esperienza nei servizi di vigilanza armata presso strutture “ad alto rischio”).

9.3. - Sulla scorta di tali riscontri la commissione ha maturato la scelta di privilegiare la proposta di *Security Service* assegnandole - per l'elemento in questione - il maggior punteggio, in quanto «*la struttura gerarchica che interfaccia il DEC e i referenti di struttura INPS, così come illustrata nell'offerta tecnica della Security, è chiara, semplice e netta, laddove nell'illustrazione della complessità dei ruoli esposti dalla RTI non si evidenzia a chi il DEC e i referenti di struttura debbano rivolgersi per avere immediato riscontro soprattutto a livello operativo*».

9.4. - Posto che detto giudizio non è fondato su errori di fatto o travisamenti del contenuto delle offerte, né appare affetto da evidenti illogicità o contraddittorietà, le contestazioni dell'appellante finiscono per appuntarsi sul nucleo riservato agli apprezzamenti della commissione giudicatrice, che, tuttavia, come si è già sottolineato, non può essere inciso dal sindacato giurisdizionale di legittimità.

9.5. - Per le medesime ragioni sono infondate anche le critiche rivolte dall'appellante alla valutazione del secondo elemento di merito tecnico («*Formazione del Personale da impiegare nel Servizio*»), per il quale l'offerta di *Security Service* ha ottenuto la valutazione di “Buono”, con attribuzione di 4,5 punti; mentre l'offerta del raggruppamento *Istituto di Vigilanza La Torre* ha ottenuto la valutazione di “Ottimo”, con attribuzione di 6,00 punti. Divaricazione adeguatamente spiegata nelle motivazioni acquisite dalla commissione giudicatrice, che sottolinea gli aspetti in cui primeggia il piano formativo proposto dall'appellante («*aggiunge una particolare attenzione ai temi psicoattitudinali per migliorare le capacità relazionali, di contatto con il pubblico, di concentrazione, autocontrollo, di attitudine al problem solving*»), nel contempo ritenendo che la proposta di *Security Service* «*garantisce la realizzazione di un piano formativo dettagliato*».

Il che ragionevolmente corrisponde alla differenza tra una proposta assolutamente soddisfacente (*Ottimo*) e un'altra pienamente rispondente alle attese (*Buono*).

10. - In conclusione, l'appello va integralmente respinto.

11. - La disciplina delle spese giudiziali, per il presente grado di giudizio, segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante Istituto di Vigilanza La Torre al pagamento delle spese giudiziali in favore dell'I.N.P.S. e di Security Service S.r.l., liquidate in euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00) per ciascuna appellata, oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2021, tenuta in collegamento da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Federico Di Matteo, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Federico Di Matteo

IL SEGRETARIO