

Pubblicato il 13/10/2020

N. 06194/2020REG.PROV.COLL.
N. 01611/2020 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1611 del 2020, proposto da Europolice s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Prisco e Antonio Sasso, con domicilio digitale di pec come da registri di giustizia;

contro

Azienda per il Diritto allo Studio Universitario della Regione Campania (Adisurc), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Elvira Altieri, con domicilio digitale di pec come da registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Napoli (Sezione Terza), n. 05385/2019, resa tra le parti, concernente una gara d'appalto.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Adisurc;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2020 il Cons. Alessandro Maggio e uditi per le parti gli avvocati Francesco Mangazzo, per delega di Antonio Sasso, e Ezio Maria Zuppari, per delega di Elvira Altieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso al T.A.R. Campania - Napoli la Europolice s.r.l., operante nel settore della vigilanza armata, ha impugnato gli atti di gara relativi alla procedura indetta dall'Azienda per il Diritto allo Studio Universitario della Regione Campania (d'ora in poi ADISURC) per l'affidamento del servizio di receptionist, portierato e vigilanza non armata, da svolgere anche in orario notturno, presso le residenze di Napoli della medesima azienda.

La detta società ha, in particolare, censurato la scelta di qualificare i servizi richiesti come di mero portierato, receptionist, ovvero di vigilanza non armata, che, a suo dire, le avrebbe impedito di presentare un'offerta congrua sotto il profilo economico e organizzativo, occorrendo, per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali (come specificate nel capitolato), l'impiego di guardie particolari giurate armate.

L'adito Tribunale con sentenza 15/11/2019, n. 5385 ha respinto il ricorso.

Avverso la sentenza ha proposto appello la Europolice.

Per resistere al ricorso si è costituita in giudizio l'ADISURC.

Con successive memorie le parti hanno meglio illustrato le rispettive tesi difensive.

Alla pubblica udienza del giorno 8/10/2020 la causa è passata in decisione.

Può prescindere dall'esame delle eccezioni di rito sollevate dall'amministrazione resistente essendo l'appello da respingere nel merito.

Con un unico motivo si denuncia l'errore asseritamente commesso dal Tribunale nel ritenere che il servizio posto a gara non contempli attività di intervento attivo. Al contrario costituirebbero oggetto d'appalto anche

prestazioni che richiederebbero un intervento di vigilanza attivo, il quale potrebbe essere svolto solo da guardie particolari giurate armate.

Tale peculiarità si riscontrerebbe, in particolare, in quelle concernenti: il “*mantenimento della sicurezza anticrimine*”; la “*prevenzione di danneggiamenti, sabotaggio, furti e deturpazioni*”; il “*rilievo di fatti compromettenti la sicurezza*”; il “*controllo di comportamenti impropri*”, l’“*intervento in caso di reato*”; l’“*allontanamento dalla struttura delle persone estranee*”.

In ogni caso:

- a) la vigilanza armata sarebbe necessaria nel caso in cui sia richiesto di presidiare siti sensibili in orario notturno;
- b) il capitolato tecnico sarebbe stato redatto richiamando testualmente l’art. 7.5.3. del capitolato d’oneri MEPA che afferisce alla macro area “vigilanza attiva”, in relazione alla quale è testualmente previsto che il servizio sia svolto da guardie particolari giurate.

La conclusione troverebbe conferma nell’art. 4 del capitolato tecnico laddove, nell’individuare le dotazioni tecniche da fornire agli operatori, indica attrezzature coerenti con un’attività di intervento attivo (“*dispositivo portatile, azionabile automaticamente o a mano, in grado di lanciare un segnale di soccorso, in caso di infortunio o altro evento in cui sia richiesto un intervento di soccorso*” e “*trasmettitore portatile personale per la segnalazione di <uomo disteso>*”).

La doglianza è infondata.

L’art. 1 del capitolato tecnico descrive l’oggetto dell’appalto come segue:

“- Servizio di Receptionist e Portierato, finalizzato a favorire l’ordinata fruizione di beni mobili e immobili da parte dei dipendenti ADISURC, degli studenti universitari, degli ospiti, dei visitatori, e dei dipendenti delle ditte appaltatrici che svolgono servizio presso le singole strutture dell’ADISURC dislocate nella Provincia di Napoli (da svolgere nelle sedi Paolella, L’Orientale e Parthenope);

- Servizio di Vigilanza non armata, finalizzato al controllo antintrusione ed alla sorveglianza mediante il mantenimento di un adeguato livello di sicurezza anticrimine ed

antinfortunistica presso la residenza T. De Amicis attualmente dismessa” (concernente la sola residenza De Amicis).

Il successivo art. 3 del medesimo capitolato, intitolato “*Caratteristiche tecniche e prestazionali del servizio*”, stabilisce, poi, che: <<*Le caratteristiche tecniche e le prestazionali minime del Servizio di Receptionist e Portierato, come riportate all’art. 7.6 del capitolato d’oneri dell’iniziativa MEPA “servizi di Vigilanza e accoglienza”, a titolo indicativo e non esaustivo, sono le seguenti:*

- *controllare la chiusura delle porte e delle finestre, i quadri elettrici e il corretto funzionamento degli impianti tecnologici;*

-*Registrare l’ingresso e l’uscita dei visitatori;*

Controllare e ispezionare gli accessi, inclusa la movimentazione di persone e merci;

- *Gestire il centralino telefonico;*

- *Gestire le chiavi delle singole porte (es. di uffici, di camere studenti, di uscite di sicurezza, di locali tecnici) e consegnarle in affidamento temporaneo al personale autorizzato, prelevandole dall’armadio portachiavi e provvedendo al contempo all’aggiornamento di un apposito registro (fornito dall’operatore economico);*

- *Gestire la corrispondenza, in entrata e in uscita;*

- *Regolare l’afflusso e il deflusso delle vetture nell’area parcheggio;*

- *Monitorare gli impianti tecnologici di sicurezza e, in caso di allarme, dare immediata notizia ai soggetti preposti;*

- *Assicurare che nessuna persona sconosciuta entri nell’edificio senza dichiarare dove sia diretta e che il destinatario effettivamente attenda l’arrivo della persona in questione;*

- *Svolgere uno specifico lavoro di prevenzione ed eventuale intervento a fronte di situazioni di rischio ambientale;*

Impedire l’accesso a questuanti, venditori ambulanti o persone sospette;

- *Vietare la sosta nella hall a persone non autorizzate;*

- *Fornire indicazioni ai visitatori, impostando in modo sereno e costruttivo il rapporto comunicativo;*

- *Azionare, nelle situazioni di emergenza, i segnali di allarme, attivando le misure di primo intervento necessarie e di competenza;*

- *Ispezionare, dopo la chiusura del portone, gli accessi e i locali;*
- Gestire eventuali code di visitatori in attesa, adottando appropriate tecniche di tranquillizzazione delle persone in attesa le quali potrebbero manifestare segni di impazienza e irritabilità (es. sindrome di Tourette);*
- *Gestire efficacemente la comunicazione con soggetti presumibilmente o palesemente portatori di disabilità;*
- *Svolgere attività di controllo preventivo antincendio e, in caso d'incendio o di gestione delle emergenze per eventi imprevisi e imprevedibili, intervenire anche in supporto al personale della P.A.;*
- *Operare nel rispetto della normativa vigente, in riferimento allo specifico settore interessato;*
- *Impiegare per l'espletamento del servizio personale adeguatamente formato come di seguito dettagliato;*
- *Aggiornare il registro giornaliero delle attività.*

Le caratteristiche tecniche e prestazionali minime del Servizio di vigilanza non armata come riportate all'art. 7.5.3. del capitolato d'oneri dell'iniziativa MEPA "Servizi di Vigilanza ed accoglienza", a titolo indicativo e non esaustivo, sono le seguenti:

- *Controllare i movimenti di persone e/o di cose in entrata e in uscita dagli accessi disponibili;*
- *Eseguire perlustrazioni estemporanee, da eseguirsi durante il turno di servizio, compatibilmente con il mantenimento dell'appropriato livello di sicurezza anticrimine e antinfortunistica;*
- *Vigilare affinché non siano effettuati danneggiamenti, atti di sabotaggio, furti e deturpazioni della struttura e dei beni in essa presenti;*
- *Provvedere all'apertura, alla chiusura ed al controllo degli accessi (di persone, di merci e di automezzi);*
- *Individuare e segnalare principi d'incendio, perdite d'acqua fughe di gas;*
- *Rilevare fatti, indizi e situazioni che ravvisino la potenziale compromissione del livello di sicurezza della struttura nonché eventuali ipotesi di reato;*
- *Controllare comportamenti impropri nonché intervenire, solo se necessario, in caso di reato, e segnalare immediatamente alle forze dell'ordine;*

- *Allontanare dalla struttura le persone estranee all'attività della struttura stessa;*

Aggiornare il Registro giornaliero delle attività>>.

Orbene, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, le prestazioni oggetto di gara si inquadrano perfettamente nei servizi di portierato e *reception*, le quali, a differenza della vigilanza che implica un'attività di difesa attiva del beni (e compete alle sole guardie particolari giurate), si sostanziano in compiti di mera sorveglianza, di regolazione dell'accesso del pubblico, di attivazione e controllo di impianti di sicurezza, di vigilanza e di salvaguardia dell'integrità di beni e di impianti in maniera puramente passiva (Cons. Stato, Sez. III, 28/7/2020, n. 4789).

Nessuna delle prestazioni da affidare comporta un intervento attivo dell'operatore e quindi impone che quest'ultimo abbia la qualifica di guardia particolare giurata.

Nello specifico, non richiedono un intervento attivo, le attività specificamente indicate dalla Europolice, ovvero il "*mantenimento della sicurezza anticrimine*"; la "*prevenzione di danneggiamenti, sabotaggio, furti e deturpazioni*"; il "*rilievo di fatti compromettenti la sicurezza*"; il "*controllo di comportamenti impropri*", l"*intervento in caso di reato*"; l"*allontanamento dalla struttura delle persone estranee*".

La descrizione delle suddette prestazioni va, infatti, intesa in coerenza con l'oggetto dell'appalto, per cui alla stessa non può essere attribuito un significato tale da configurare un'attività che sconfini nell'intervento attivo.

D'altra parte deve escludersi che il servizio da svolgere presso le residenze dell'ADISURC, dovendo essere espletato anche in orario notturno, richieda necessariamente l'affidamento della vigilanza a guardie particolari giurate.

E Invero, in base all'articolo 3.b.1 della sezione III, dell'allegato D al decreto del ministero dell'Interno 1/12/2010, n. 269 ciò è necessario solo in relazione agli "*obiettivi sensibili*", e ai "*siti con speciali esigenze di sicurezza*". La norma individua specificamente quali categorie di beni rientrino tra gli "*obiettivi sensibili*" e quali siti presentino "*speciali esigenze di sicurezza*".

Orbene, alla luce del citato punto 3.b.1, le residenze dell'ADISURC, presso le quali dev'essere svolto il servizio messo a gara, non sono qualificabili né come “*obiettivi sensibili*”, né tanto meno come “*siti con speciali esigenze di sicurezza*”, per cui non occorre che la vigilanza notturna sia affidata a guardie particolari giurate.

Diversamente da quanto si afferma in ricorso, le conclusioni raggiunte non trovano smentita, né nella circostanza che il capitolato tecnico richiami espressamente l'art. 7.5.3. del capitolato d'oneri MEPA (che riguarderebbe la vigilanza attiva), né nel fatto che l'art. 4 del medesimo capitolato tecnico, nell'individuare le dotazioni tecniche da fornire agli operatori, indichi attrezzature che a dire dell'appellante sarebbero coerenti con un'attività di intervento attivo (“*dispositivo portatile, azionabile automaticamente o a mano, in grado di lanciare un segnale di soccorso, in caso di infortunio o altro evento in cui sia richiesto un intervento di soccorso*” e “*trasmettitore portatile personale per la segnalazione di <uomo disteso>*”).

Come già più sopra precisato, le prestazioni contrattuali, indipendentemente dal fatto che siano state descritte facendo riferimento all'invocata norma del capitolato d'oneri MEPA, devono essere intese in coerenza con il oggetto dell'appalto e quindi come implicanti un mero intervento passivo.

Quanto alle dotazioni tecniche da assegnare agli operatori è sufficiente rilevare che si tratta di dispositivi anch'essi compatibili col detto intervento passivo.

L'appello va, in definitiva, respinto.

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Sussistono eccezionali ragioni per disporre l'integrale compensazione di spese e onorari di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere, Estensore

Dario Simeoli, Consigliere

L'ESTENSORE
Alessandro Maggio

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO