

Publicato il 23/02/2022

N. 00093/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00340/2021 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 l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 340 del 2021, proposto da Aquila srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Bruno Taverniti, con domicilio digitale PEC dai Registri di Giustizia;

contro

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pescara, non costituita in giudizio;

Ministero della Giustizia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di L'Aquila, domiciliato presso la stessa in L'Aquila, via S. Domenico, 3;

nei confronti

Coopservice scpa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Coli, con domicilio digitale PEC dai Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Reggio Emilia, via Vittorio Veneto, 5;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

dell'atto n.477 del 28 giugno 2021, notificato il successivo 6 luglio 2021, di aggiudicazione della procedura per l'affidamento del servizio di vigilanza attiva armata presso gli Uffici giudiziari di Pescara, per la durata di mesi 12 dalla stipula del relativo contratto, di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, con l'accertamento del diritto al subentro nel contratto eventualmente stipulato con l'aggiudicataria, da dichiarare inefficace o, in subordine, la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Coopservice scpa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2022 il dott. Silvio Lomazzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pescara dava avvio alla procedura negoziata, per via telematica, con richiesta di offerta, per l'affidamento, mediante criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, del servizio di vigilanza attiva armata presso gli Uffici giudiziari di Pescara, per la durata di mesi 12 dalla stipula del relativo contratto.

Con determina del 28 giugno 2021 veniva disposta l'aggiudicazione in favore di Coopservice scpa per effetto della seguente graduatoria: 1. Coopservice scpa, punti 87,67 (offerta tecnica punti 57,67 + offerta economica punti 30) 2. Aquila srl, p.85,6 (o.t. 59,47 + o.e. 26,13) 3. Federalpol srl, p.80,89 (o.t. 51,29 + o.e. 29,60) 4. Sicuritalia IVRI spa, p.54,24 (o.t. 37,48 + o.e. 16,76) 5. Nemesis srl, p.47,64 (o.t. 28,35 + o.e. 19,29).

Aquila srl, seconda classificata e gestore uscente, impugnava l'atto di aggiudicazione, censurandolo per violazione degli artt.83, 97 del D.Lgs. n.50 del 2016, dell'art.4 del Capitolato, del D.M. n.269 del 2010, della lex specialis di gara nonché per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, dell'irrazionalità, illogicità, perplessità, contraddittorietà e irragionevolezza, della disparità di trattamento, dello sviamento.

La ricorrente in particolare ha fatto presente che (1) era mancata da parte dell'aggiudicataria l'autocertificazione sul possesso da parte delle guardie giurate degli attestati di partecipazione ai corsi di tecniche di difesa, procedure di primo soccorso, procedure antincendio, BLS e del macchinario radiogeno; che trattavasi di requisiti di capacità tecnica per la partecipazione alla gara; che solo la risorsa 7 era in possesso dell'attestato di operatore BLS, nessuna risorsa possedeva l'attestato di partecipazione ai corsi sulle tecniche di difesa, e 14 risorse sulle 20 indicate non erano in possesso del corso di formazione sul macchinario radiogeno; che la Coopservice scpa aveva solo assunto l'impegno ad effettuare tale formazione e che tutte le guardie giurate, prima dell'avvio del servizio, avrebbero ricevuto la formazione di base richiesta dal Capitolato; che al momento della scadenza del termine per la presentazione dell'offerta non sussistevano dunque i requisiti tecnici di partecipazione alla procedura; che non sarebbe potuta essere ammessa quindi un'offerta condizionata o a contenuto indefinito; che in definitiva le dichiarazioni dell'aggiudicataria sul possesso dei requisiti erano da considerarsi non veritiere; che era stato violato il principio della parità di trattamento.

L'interessata ha sostenuto inoltre che (2) per la voce 7 dei criteri di valutazione "esperienza nel ruolo del personale" e la voce 8 "formazione base del personale" era previsto il punteggio massimo di 8; che alla Coopservice scpa, nonostante la mancanza degli attestati ai corsi, venivano attribuiti punteggi alti, nel complesso punti 13,28/16 (per 20 guardie indicate) rispetto a punti 11,46/16 (per 16 guardie indicate) assegnati alla ricorrente, peraltro

gestore uscente; che l'aggiudicazione era stata disposta con uno scarto di soli punti 2,07 tra la prima e la seconda classificata; che le valutazioni tecnico-discrezionali sul punto risultavano dunque irragionevoli; che altresì la voce di punteggio 6 richiedeva la presenza almeno di una sede effettiva nel territorio di riferimento, mentre la Coopservice scpa disponeva solo di un'unità locale sita in Chieti.

Aquila srl ha segnalato poi che (3) la certificazione UNI CEI EN 50518, per la quale era previsto un punteggio massimo di 4, era posseduta da Coopservice scpa solo per "la telesorveglianza antincendio e anticrimine", non anche, come richiesto nel predetto D.M., per "centro di monitoraggio e di ricezione allarme"; che dunque il punteggio attribuito di 4 non era in ogni caso giustificato.

La ricorrente ha fatto ancora presente che (4) le offerte delle prime due classificate avrebbero dovuto essere sottoposte a verifica di anomalia, in ragione dei punteggi ottenuti; che Aquila srl in particolare avrebbe dimostrato la congruità della propria offerta, al contrario di Coopservice scpa, la quale non aveva tenuto conto dei costi di formazione del personale; che tra l'altro non vi era la certezza di rilevare il personale già formato del gestore uscente.

Veniva in ultimo richiesto l'accertamento del diritto al subentro nel contratto eventualmente stipulato con l'aggiudicataria, da dichiarare inefficace o, in subordine, la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno per equivalente.

Il Ministero della Giustizia si costituiva in giudizio per la reiezione del gravame.

Del pari si costituiva la controinteressata, Coopservice scpa, per il rigetto dell'impugnativa, illustrandone con successiva memoria l'infondatezza nel merito.

Con articolata ordinanza n.207 del 2021 il Tribunale respingeva la domanda cautelare presentata dalla ricorrente.

Con successiva ordinanza n.5776 del 2021, il Consiglio di Stato, V, rilevati in fatto l'avvenuta stipulazione del contratto e l'avvio del servizio a cura dell'aggiudicataria, accoglieva l'appello cautelare, ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito in I grado, ex art.55, comma 10 c.p.a..

Con altre memorie la ricorrente e la controinteressata ribadivano i rispettivi assunti.

Con ulteriore memoria l'Amministrazione deduceva l'infondatezza nel merito del gravame.

Seguivano le repliche della ricorrente e della controinteressata.

Nell'udienza del 28 gennaio 2022 la causa veniva discussa e quindi trattenuta in decisione.

Il Collegio reputa il ricorso destituito di fondamento e dunque da respingere, per le ragioni di seguito esposte.

Invero, con riferimento al motivo sub 1, occorre rilevare che nell'art.83, comma 8 del D.Lgs. n.50 del 2016, secondo cui la lex specialis di gara non può contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione rispetto a quanto contemplato dalla legge, reca in sé la regola della tassatività delle cause di esclusione, a sua volta da collegarsi al principio del favor participationis, di derivazione eurounitaria (cfr., tra le altre, TAR Lombardia-Brescia, I, n.200 del 2020).

Orbene il possesso dell'attestato di partecipazione ai suddetti corsi da parte delle guardie giurate non era richiesto quale requisito di partecipazione alla procedura, a pena di esclusione, ex art.4 del Capitolato (cfr. all.10 atti Ministero).

È necessario inoltre rilevare sul punto che i suddetti attestati rappresentavano solo una delle molteplici componenti a comprova del generale e complessivo requisito di capacità tecnica, per la partecipazione alla gara (cfr. ancora art.4 del Capitolato e all.B); che inoltre Coopservice scpa indicava nell'offerta tecnica, quale elemento debitamente valutato, la disponibilità, all'interno del proprio organico, di un nutrito numero di docenti altamente qualificati, dotati

di pluriennale esperienza nei servizi di vigilanza, abilitati ad erogare corsi di formazione sulle tematiche relative a security e safety, essendo tra l'altro tra le scuole di formazione con l'approvazione dei programmi e dei formatori (cfr. pag.4 offerta tecnica, all.36 atti Ministero).

A tutto ciò va aggiunto che non vi era un'indicazione nominativa delle guardie che in concreto avrebbero assunto il servizio, né poteva esserci ex ante, tenuto anche conto della clausola sociale di cui all'art.10 del Capitolato, sul riassorbimento del personale già impiegato, ex art.50 del D.Lgs. n.50 del 2016, considerato da un lato l'organizzazione dell'impresa subentrante, dall'altro le esigenze tecnico-organizzative della stazione appaltante.

Del resto un approccio esegetico sostanziale alla disciplina di gara imponeva di dare rilievo, in un'ottica di affidabilità del servizio, al completamento della formazione richiesta prima dell'assunzione del servizio, secondo un impegno previamente assunto e poi mantenuto (cfr. docc.42-46 atti controinteressata).

Né poteva essere imposto alla concorrente, nell'ambito di una corretta logica imprenditoriale di spesa, di sottoporre alla frequenza ai suddetti corsi personale che poi, anche in caso di aggiudicazione, per quanto suesposto, non avrebbe potuto svolgere il servizio.

Ne consegue che l'aggiudicataria non appare aver prodotto un'offerta condizionata o men che meno a oggetto indefinito, o dichiarazioni non veritiere, o ancora che sia stato violato il principio della parità di trattamento, da combinare, in un'ottica di corretto bilanciamento nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, con l'altro principio del favor participationis (cfr. Cons. Stato, V, n.5332 del 2018).

In relazione la motivo sub 2, va precisato che la voce 7 dei criteri di valutazione "esperienza nel ruolo del personale" atteneva allo svolgimento di pregressi simili servizi, debitamente documentati dall'aggiudicataria (cfr. docc.19-23 atti controinteressata) e non ai corsi di formazione.

Tanto premesso, solo la voce 8 riguardava la "formazione base del personale" e la corrispondente valutazione, come già segnalato, veniva correttamente

condotta nel complesso, non dunque limitata a singoli specifici corsi.

A ciò occorre aggiungere che l'attribuzione dei punteggi alle componenti dell'offerta tecnica si sostanzia in un'attività tipicamente tecnico-discrezionale, sindacabile e dunque censurabile solo in caso di evidenti e macroscopici vizi di illogicità, incongruenza, contraddittorietà, irragionevolezza (cfr. ex multis TAR Lazio, III quarter, n.862 del 2008); che l'affidabilità della stessa offerta va valutata nel suo insieme, non potendo rilevare per ciò solo singole e specifiche inesattezze (cfr., tra le altre, TAR Sicilia, III, n.2426 del 2017); che non è possibile sindacare nel merito le singole voci dell'offerta, ritenendo preferibile una soluzione alternativa rispetto a quella proposta, senza ingerirsi, in modo indebito, nella sfera di attribuzioni riservata all'Amministrazione (cfr., tra le altre, Cons. Stato, V, n.5387 del 2017); che non venivano in ogni caso prodotti elementi tali da far emergere in modo evidente, nel confronto dei punteggi attribuiti alla prima e alla seconda classificata, per la voce 8 dei criteri di valutazione, macroscopici vizi di illogicità, incongruenza, contraddittorietà, irragionevolezza.

Giova in ultimo richiamare sul punto la circostanza che l'aggiudicataria indicava la disponibilità di un corpo docenti altamente qualificato, abilitato ai corsi di formazione in argomento (cfr. in diritto, in relazione al motivo sub 1). Quanto alla voce 6 dei criteri di valutazione, riferita alla presenza di almeno una sede effettiva nel territorio di riferimento del servizio, occorre rilevare che il sito operativo di Chieti indicato dall'aggiudicataria, con compiti di progettazione ed erogazione di servizi ispettivi territoriali e di pronto intervento, piantonamento fisso ed antirapina, antitaccheggio, portierato fiduciario, trasporto e scorta valori, trattamento valori, telesorveglianza, radiolocalizzazione satellitare, stewarding, appare rispondere ai requisiti richiesti sul punto dall'art.4 del Capitolato, (cfr. certificato, doc.35 atti controinteressata).

In relazione al motivo sub 3 è sufficiente evidenziare che per la certificazione UNI CEI EN 50518 il Capitolato non richiedeva specificazioni; che

l'aggiudicataria possedeva anzi i livelli I, II di detta certificazione (livello I: specifica i requisiti minimi per la progettazione, costruzione degli edifici dove vengono monitorati ed analizzati i segnali generati da uno o più sistemi di allarme intrusione e rapina come parte integrante di un più ampio processo di gestione della sicurezza, intesa sia in termini di safety che di security - centri di monitoraggio e di ricezione allarme -; livello II: specifica i requisiti tecnici dei centri di monitoraggio e di ricezione allarme in termini di prestazioni, comunicazione, ricezione dei segnali, verifiche, registrazione dei dati e disponibilità e ne definisce i criteri di verifica); che dunque il relativo punteggio attribuito dalla stazione appaltante a Coopservice scpa non appare all'evidenza ingiustificato (cfr. docc.31, 39, 48 atti controinteressata).

Per quanto attiene al motivo sub 4, occorre evidenziare che la stazione appaltante ha proceduto alla scrupolosa verifica dell'offerta dell'aggiudicataria Coopservice scpa, attraverso una serie di richieste puntualmente riscontrate dalla controinteressata, inerenti a svariate e specifiche componenti della proposta, al fine di vagliarne l'attendibilità e la sostenibilità (cfr. all.22-27 atti Amministrazione), concludendo l'esame con l'esito positivo riportato nella nota n.2413 del 26 agosto 2021 (cfr. doc.40 atti controinteressata).

L'Amministrazione rilevava peraltro che i costi offerti dall'aggiudicataria per il personale non erano inferiori ai minimi salariali retributivi di cui alle tabelle ministeriali indicate nell'art.23, comma 16 del D.Lgs. n.50 del 2016; che la formazione suppletiva del personale non sarebbe stata svolta a carico della stazione appaltante.

Ne consegue che l'atto di aggiudicazione impugnato si sottrae alle censure dedotte.

Stante l'infondatezza nel merito dell'impugnativa, ne discende anche l'insussistenza di un diritto della ricorrente al subentro nel contratto - già stipulato tra Procura della Repubblica e Coopservice scpa, con servizio avviato (cfr. Cons. Stato, V, ord. n.5776 del 2021) - nonché l'infondatezza

della conseguente pretesa risarcitoria per equivalente formulata in via subordinata da Aquila srl.

Dette domande vanno pertanto del pari respinte.

Le spese di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando, respinge il ricorso n.340/2021 indicato in epigrafe.

Condanna la parte ricorrente al pagamento, in parti uguali, in favore del Ministero della Giustizia e di Coopservice scpa, delle spese di giudizio, che liquida complessivamente in €2.000,00 (Duemila/00) oltre ad accessori di legge.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Renata Emma Ianigro, Consigliere

Silvio Lomazzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Silvio Lomazzi

IL PRESIDENTE

Paolo Passoni

IL SEGRETARIO