

Pubblicato il 25/07/2023

**N. 00956/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 01040/2022 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 la Puglia**

**Lecce - Sezione Terza**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1040 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Securpol Puglia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluigi Pellegrino e Arturo Testa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, e CONSIP S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Lecce, domiciliataria *ex lege* in Lecce, piazza S. Oronzo;

***nei confronti***

VIS S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Nilo e Marco Nilo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento,***

***previa sospensione dell'efficacia,***

per quanto riguarda il ricorso principale:

- del provvedimento prot. n. 37022 dell'08.07.2022, trasmesso in pari data, con cui CONSIP S.p.A. ha disposto l'aggiudicazione in favore di VIS S.p.A. del Lotto 25 - Provincia di Taranto (CIG 81647558FT) della “*Gara a procedura aperta (suddivisa in 34 Lotti) per l'appalto di fornitura di servizi di vigilanza armata per il Ministero della Giustizia ID Sigef 2201*”;

- di ogni atto e provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto, ivi compresa per quanto occorra e *in parte qua* la lex specialis di gara e, in particolare, l'art. 20 del Disciplinare;

*nonché per la declaratoria*

di nullità, invalidità e inefficacia del contratto di appalto eventualmente stipulato e per il conseguimento dell'aggiudicazione in capo alla ricorrente con suo subentro.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti proposti da Securpol Puglia S.p.A. il 15/6/2023:

- della nota del 19.05.2023, con cui CONSIP S.p.A. ha disposto, ex art. 32 comma 7 D. Lgs. n. 50/2016, l'aggiudicazione definitiva efficace in favore di VIS S.p.A. del Lotto 25 - Provincia di Taranto (CIG 81647558FT) della “*Gara a procedura aperta per l'appalto di fornitura di servizi di vigilanza armata per il Ministero della Giustizia ID Sigef 2201*”;

- della determinazione prot. n. mdg.DOG.08/06/2023.0140699.U, con cui il Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi, Direzione Generale delle Risorse Materiali e delle Tecnologie, Ufficio IV, ha disposto che la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Lecce - Sezione distaccata di Taranto provveda alla stipula del contratto di appalto con VIS S.p.A. entro e non oltre il 18 luglio 2023;

- di ogni atto e provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto, ivi compresi quelli già impugnati con il ricorso introduttivo, tra cui in particolare il provvedimento CONSIP S.p.A. prot. n.

37022 dell'08.07.2022, recante l'aggiudicazione in favore di VIS S.p.A. del Lotto 25 qui controverso;  
nonché per la declaratoria di nullità, invalidità e inefficacia del contratto di appalto eventualmente stipulato e per il conseguimento dell'aggiudicazione in capo alla ricorrente con suo subentro.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia, della CONSIP S.p.A. e di VIS S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 luglio 2023 il dott. Marco Martone e udito per la parte controinteressata l'avv.to L. Nilo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 7.9.2022 la ricorrente, Securpol Puglia S.p.A. (seconda classificata con il punteggio totale di 92,926 punti), ha impugnato il provvedimento prot. n. 37022 dell'08.07.2022, trasmesso in pari data, con cui la CONSIP S.p.A. ha aggiudicato, in esito a procedura aperta (suddivisa in 34 Lotti) con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in favore della VIS S.p.A. (prima classificata con il punteggio totale di 96,289 punti), il Lotto 25 - Provincia di Taranto (CIG 81647558FT), relativo alla "*Gara a procedura aperta per l'appalto di fornitura di servizi di vigilanza armata per il Ministero della Giustizia ID Sigef 2201*", nonché tutti gli atti connessi e consequenziali, ivi compresa *in parte qua* la lex specialis di gara ed, in particolare, l'art. 20 del Disciplinare, chiedendone, previa sospensione cautelare dell'efficacia, l'annullamento, oltre che la dichiarazione di nullità, invalidità ed inefficacia del contratto di appalto eventualmente concluso con domanda di subentro.

1.1. Con il primo motivo di ricorso, la ricorrente deduce: la violazione e falsa applicazione dell'art. 80, commi 4, 5, lett. *c-bis*), e 6, D. Lgs. n. 50/2016 -

difetto di istruttoria - eccesso di potere per sviamento, in quanto la controinteressata VIS S.p.A. avrebbe dovuto essere esclusa, in ragione della sopravvenienza nel corso della gara de qua della sentenza della Corte di Cassazione, Sezione tributaria, del 21.7.2021, n. 20649, con la quale sarebbe stato definitivamente riconosciuto un debito fiscale della predetta in favore dell'Erario, pari ad euro 223.727,00, ossia superiore alla soglia indicata dal D.M. 18 gennaio 2008, n. 40 (pari ad euro 5.000), richiamato dall'art. 48 *bis*, commi 1 e 2 *bis* D.P.R. n. 602 del 1973, circostanza questa invero non comunicata alla S.A..

1.2. Con il secondo ed articolato motivo di censura la ricorrente deduce: la violazione e falsa applicazione dell'art. 97 D. Lgs. n. 50/2016 - incongruità, illogicità, irragionevolezza e difetto di istruttoria del giudizio di congruità dell'offerta - inammissibilità della dichiarata decontribuzione, in quanto la S.A. erroneamente avrebbe ritenuto congrua e sostenibile l'offerta tecnica dell'aggiudicataria - così come precisata all'esito del giudizio di verifica dell'anomalia di cui all'art. 97 D. Lgs. n. 50/2016 - con riferimento al dichiarato utilizzo di sopravvenuti benefici contributivi, tra i quali la c.d. Decontribuzione Sud per le imprese operanti nei territori del Sud Italia.

La ricorrente, in particolare, evidenzia che la predetta misura di sostegno economico di riduzione dei contributi fino al 30% sarebbe stata operativa, ai sensi dell'art.1, comma. 161, Legge n. 178/2020, esclusivamente fino al 31.12.2022, a fronte dell'esecuzione triennale dell'appalto di servizi *de quo*, ed inoltre la Società aggiudicataria avrebbe ampiamente superato (o comunque sarebbe nella impossibilità economico-finanziaria di rispettare) il limite del massimale assoluto del beneficio, pari a 2,3 milioni di euro per impresa, imposto dalla Legge n. 77/2020, come modificata dall'art. 27 del D.L. n. 4/2022, tenuto conto dei Lotti nei quali questa avrebbe operato (Foggia, Brindisi, Lecce, Bari e Taranto) e della data di inizio degli interventi a partire dal mese di ottobre del 2020, così palesandosi l'offerta economica della predetta come insostenibile e non seria (nel dettaglio, la ricorrente sostiene

che la controinteressata, avrebbe già beneficiato di uno sgravio pari ad euro € 1.472.457,14, sicché l'importo massimo concedibile *ex lege* sarebbe pari ad euro 827.542,86, dunque di ammontare inferiore rispetto all'importo di euro 866.518,09, che la aggiudicataria ha ritenuto di poter computare come sgravio nei 36 mesi di affidamento dei 5 Lotti in relazione al numero complessivo di personale impiegato).

2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della Giustizia e la CONSIP S.p.A., i quali hanno eccepito, preliminarmente l'incompetenza territoriale del T.A.R. adito per essere invece competente ex artt. 13, comma 3, e 15 c.p.a. il T.A.R. del Lazio sede di Roma, in quanto il bando, predisposto dalla CONSIP S.p.A. (quale Centrale di committenza delle Pubbliche Amministrazioni con sede in Roma) avrebbe un oggetto unico, pur essendo distinto in 34 Lotti territoriali; hanno inoltre eccepito il difetto di legittimazione del Ministero della Giustizia, poiché soggetto del tutto estraneo alla procedura di affidamento, ed hanno chiesto pertanto l'estromissione della predetta P.A. dal giudizio; nel merito, hanno contestato l'infondatezza dei motivi di ricorso, in quanto, per un verso, la Agenzia delle Entrate avrebbe rilasciato in data 1.6.2022 una certificazione (vincolante per la S.A.) secondo cui non sussisterebbe la dedotta violazione fiscale definitivamente accertata, per altro verso, la decontribuzione opererebbe, ancorché in misura decrescente nel tempo, fino al 2029, come indicato dall'art. 27, comma 1, D.L. n. 104/2020, convertito con modificazioni in Legge n. 126/2020, così come sarebbero del tutto arbitrari i calcoli operati dalla ricorrente con riferimento all'utilizzo della decontribuzione e superamento del massimale, pari a 2,3, milioni di euro, previsto della Legge. n. 77/2020, così come modificata dall'art. 27 D.L. n. 4/2022.

3. Si è costituita in giudizio la controinteressata VIS S.p.A., eccependo, preliminarmente, l'incompetenza territoriale del T.A.R. adito in favore del T.A.R. Lazio, tenuto conto delle indicazioni contenute nel bando di gara (in particolare, il punto VI 4.3); ha quindi rilevato che non sussisterebbero le

asserite violazioni definitivamente accertate, in quanto sarebbe pendente ricorso per revocazione della citata sentenza innanzi la Corte di Cassazione; ha dedotto, infine, che l'offerta tecnica sarebbe stata correttamente valutata in sede di verifica dell'anomalia *ex art. 97 D. Lgs. n. 50/2016*, essendo il calcolo operato dalla ricorrente assolutamente arbitrario e smentito dalle indicazioni fornite in sede di chiarimenti dell'offerta.

4. Con ordinanza collegiale resa all'esito della Camera di Consiglio del 28.9.2022 questo T.A.R., in accoglimento dell'eccezione di incompetenza territoriale sollevata sia dalla P.A. resistente che dalla controinteressata, ha declinato la propria competenza in favore del T.A.R. Lazio, avendo ritenuto che l'oggetto della procedura avesse natura unitaria, ancorché suddivisa in 34 Lotti territoriali, in applicazione del criterio regolativo della competenza di cui agli artt. 13, comma 3 e 15 c.p.a.; provvedimento (però) poi riformato in appello dal Consiglio di Stato, con ordinanza n. 9912 del 3.11.2022, sulla base della diversa valutazione secondo cui il bando di gara pubblica suddiviso in Lotti è un atto ad oggetto plurimo e determina l'indizione non di un'unica gara, ma di tante gare, per ognuna delle quali vi è un'autonoma procedura che si conclude con un'aggiudicazione, così trovando applicazione il criterio regolativo della competenza contenuto nell'art. 13, comma 1 c.p.a.

4.1. Parte ricorrente, dopo aver riassunto il giudizio innanzi a codesto T.A.R., ha proposto atto per motivi aggiunti, notificato il 15.6.2023, con il quale ha impugnato la nota del 19.05.2023, con cui CONSIP S.p.A. ha disposto *ex art. 32, comma 7, D. Lgs. n. 50/2016* l'aggiudicazione definitiva efficace, in favore della aggiudicataria VIS S.p.A., nonché la determinazione prot. n. m\_dg.DOG.08/06/2023.0140699.U, con cui il Ministero della Giustizia, nella articolazione del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi, Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, Ufficio IV, ha disposto che la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Lecce - Sezione distaccata di Taranto provveda alla stipula del contratto di appalto con VIS S.p.A. entro il 18 luglio 2023, chiedendone

l'annullamento sulla base delle considerazioni già svolte in sede di ricorso, nonché ribadendo la domanda volta alla dichiarazione di nullità, invalidità e inefficacia del contratto eventualmente stipulato ed il subentro nell'aggiudicazione e nel contratto.

4.2. Con distinte memorie difensive il Ministero della Giustizia e la CONSIP S.p.A., da un parte, e la VIS S.p.A., dall'altra, hanno eccepito l'infondatezza (anche) dei motivi aggiunti per le considerazioni già espletate in sede di costituzione del giudizio; inoltre le P.A. resistenti hanno evidenziato come in data 29.6.2023 sia intervenuta la stipula del contratto di appalto, rispetto al quale la S.A. ha differito l'inizio di esecuzione fino al termine del 31.12.2023, onde consentire il passaggio di consegne tra il precedente e nuovo aggiudicatario, in ragione delle riscontrate difficoltà di carattere tecnico.

5. Tanto premesso, il ricorso, così come integrato dai motivi aggiunti proposti in corso di causa, è infondato nel merito e deve, pertanto, essere respinto.

5.1. Con riferimento al ricorso introduttivo del giudizio, il primo motivo di gravame è infondato.

Ed invero, osserva il Collegio che non è dato riscontrare la asserita violazione dell'art. 80, commi 4, 5, lett. c-bis), e 6, D. Lgs. n. 50/2016 - nel testo *ratione temporis* applicabile - in quanto, dall'esame della documentazione prodotta nel presente giudizio, è pacificamente emerso che a carico della VIS S.p.A. non sia intervenuto, nel corso della procedura di gara di che trattasi, alcun accertamento definitivo di violazioni fiscali (in quanto tali idonee a determinare l'esclusione dalla gara ovvero dell'aggiudicazione), considerato che la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione tributaria, n. 20649/2021 (richiamata dalla parte ricorrente) risulta oggetto di ricorso per revocazione, per errore di fatto, ai sensi dell'artt. 391 *bis* e 395, n. 1 c.p.c. (tutt'ora pendente dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione).

Peraltro, occorre rilevare come nel corso della procedura la S.A. resistente abbia chiesto chiarimenti in relazione alla posizione fiscale della controinteressata VIS S.p.A. (vedi all. n. 5, 6 e 7 del fascicolo di parte

resistente), ottenendo poi riscontro da parte dell'Agenzia delle Entrate sulla insussistenza di accertamenti di carattere definitivo (vedi all. n. 1 della documentazione prodotta il 24.11.2022).

Quanto, poi, alla dedotta violazione dell'art. 80, comma 4, D. Lgs. n. 50/2016, in relazione alla mancata comunicazione da parte di VIS S.p.A. di circostanze rilevanti alla S.A., va detto che, conformemente al testo normativo *ratione temporis* applicabile (non implicante l'obbligatoria comunicazione di accertamenti fiscali non ancora definitivi), va evidenziato che non appare riscontrabile alcuna omissione della predetta.

5.2. Il secondo motivo di censura è parimenti infondato.

In particolare, parte ricorrente si duole della valutazione (positiva) operata dalla S.A. in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, ai sensi dell'art. 97 D. Lgs. n. 50/2016, in relazione ai chiarimenti forniti dalla aggiudicataria sui costi del personale (ed in particolare, gli oneri contributivi e previdenziali sottoposti ad agevolazione fiscale sulla base della c.d. Decontribuzione Sud). Secondo la ricorrente, l'offerta tecnica ed economica, per come formulata, non potrebbe in alcun modo essere considerata come seria e sostenibile, in considerazione della durata dell'agevolazione fiscale - asseritamente limitata al 31.12.2022 - e dei costi sostenuti nell'ambito di altri Lotti, che implicherebbero il superamento del massimale del beneficio previsto dalla normativa in parola.

Orbene, ritiene il Collegio che tale prospettazione non sia condivisibile.

A tal proposito, con orientamento consolidato del Consiglio di Stato, cui questo Collegio ritiene di aderire, è stato precisato che *“il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta non ha ad oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se, in concreto, l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; con la conseguenza che la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo. Invero, l'esito della gara può essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano*

*dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile ed insidiata da indici di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto. La valutazione di congruità costituisce, pertanto, espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato della stazione appaltante renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (cfr., ex multis, Cons. Stato, V, 17-5-2018, n. 2953; V, 24-8-2018, n. 5047; III, 18-9-2018, n. 5444). Deve, poi, essere considerato che, in sede di procedimento di verifica dell'anomalia, è pacificamente ammessa la progressiva riparametrazione, nella dialettica della fase giustificativa, dei parametri di costo, con compensazione delle precedenti sottostime e sovrastime, sia per porre rimedi ad originari errori di calcolo, sia, più in generale, in tutti i casi in cui l'entità dell'offerta economica rimanga immutata (cfr. Cons. Stato, V, sentt. n. 1874/2020, n. 4400/2019 e n. 4680/2017). In particolare, è stato affermato (cfr. Cons. Stato, V, 2-8-2021, n. 5644) che è ammissibile una modificazione delle singole voci di costo, non solo in correlazione a sopravvenienze di fatto o di diritto, ma anche al fine di porre rimedio ad 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; tale ammissibilità incontra (al di là della rigidità delle voci di costo inerenti gli oneri di sicurezza aziendale) il solo limite di una radicale modificazione della composizione dell'offerta che ne alteri l'equilibrio economico, allocando diversamente voci di costo nella sola fase delle giustificazioni; la riallocazione delle voci deve avere un fondamento economico serio allorché incida sulla composizione dell'offerta, atteso che, diversamente, si perverrebbe all'inaccettabile conseguenza di consentire un'elusiva modificazione a posteriori della stessa, snaturando la funzione propria del subprocedimento di verifica dell'anomalia che è, per l'appunto, di apprezzamento globale dell'attendibilità dell'offerta. Vi è, pertanto, che, nell'ambito del contraddittorio che va assicurato nel subprocedimento in questione, a fronte della immodificabilità dell'offerta sono tuttavia modificabili le relative giustificazioni, ed, in particolare, sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia*

*garanzia di una seria esecuzione del contratto (cfr., ex multis, Cons. Stato, V, 15-11-2021, n. 7596; V, 8-6-2018, n. 3480; IV, 22-3-2013, n. 1633)”* (vedi: Consiglio di Stato, sez. III, 12.12.2022 n. 10840).

Tanto chiarito, ritiene il Collegio, sulla delle predette coordinate ermeneutiche, che non è dato riscontrarsi alcuna violazione da parte della S.A. dell'art. 97 D. Lgs. n. 50/2016 e ss.mm., considerato che, per un verso, la c.d. Decontribuzione Sud è destinata ad operare, ancorché con misura progressivamente decrescente, fino al 31.12.2029 (vedi: art. 1, comma 161, Legge n. 178/2020), e che, per altro verso, le censure della parte ricorrente, in ordine alla determinazione dei benefici fiscali di cui la aggiudicataria avrebbe fruito nel corso degli ultimi anni ed al conseguente superamento del massimale di 2,3 milioni di euro, previsto della Legge. n. 77/2020, così come modificata dall'art. 27 D.L. n. 4/2022, ancorché suggestive, non appaiono tuttavia adeguatamente asseverate e risultano, anzi, smentite dalle stesse giustificazioni rese dalla aggiudicataria: in particolare, in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, la aggiudicataria ha fornito precisi e puntuali chiarimenti sulle modalità di determinazione di impiego del personale ed il relativo costo della manodopera e delle attrezzature, nonché sul calcolo del TFR e dei predetti benefici fiscali.

Tali giustificazioni, in ossequio ai principi sopra richiamati, appaiono ragionevoli e comunque logicamente sostenibili, considerata l'offerta tecnica nel suo complesso, sicché non appare riscontrabile, da parte della S.A., alcuna violazione dell'art. 97 D. Lgs. n. 50/2016 e ss.mm..

6. Per tali motivi, ritiene il Collegio che il ricorso debba essere respinto.

7. La reiezione del ricorso principale implica - inevitabilmente - anche il rigetto dei motivi aggiunti, stante la identità dei motivi di censura, rispetto agli atti della procedura consequenziali a quelli già oggetto di impugnazione principale.

8. Tenuto conto dell'esito del giudizio, le spese di lite seguono la soccombenza della ricorrente, ai sensi dell'art. 91 c.p.c, e vengono liquidate

come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato dai motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi indicati in motivazione.

Condanna la parte ricorrente Securpol Puglia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, alla rifusione delle spese di giudizio in favore delle controparti, che vengono liquidate, in favore delle Amministrazioni resistenti, in Euro 1.000,00 (Mille/00) oltre spese generali, I.V.A. e C.A.P., nonché in favore della controinteressata VIS S.p.A, in Euro 1.000,00 (Mille/00) oltre spese generali, I.V.A. e C.A.P.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 19 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario

Marco Martone, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Marco Martone**

**IL PRESIDENTE**

**Enrico d'Arpe**

**IL SEGRETARIO**