



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 1635 del 2019, proposto da Securpol Puglia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

S.T.P. - Societa' Trasporti Pubblici Brindisi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ada Matteo e Ernesto Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

G4 Vigilanza S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio De Portu e Tommaso Millefiori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Tommaso Millefiori in Lecce, via C.A. Mannarino, n. 11/A;

per l'annullamento

- del provvedimento adottato dalla S.T.P. - Società Trasporti Pubblici Brindisi S.p.A. di aggiudicazione a G4 Vigilanza S.p.A. della procedura aperta indetta per l'affidamento dell'appalto del servizio di portierato, vigilanza armata e servizi collegati della sede della S.T.P. Brindisi S.p.A. (CIG 7993288DEA), comunicato con nota del 12.11.2019;

- di ogni atto e provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresa la nota della S.T.P. Brindisi S.p.A. prot. n. 0009067 dell'11.12.2019;

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

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di G4 Vigilanza S.p.A. e di S.T.P. - Società Trasporti Pubblici Brindisi S.p.A.;

Visto l'art. 84, commi 5 e 6, del D.L. 17 marzo 2020 n. 18;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2020 la dott.ssa Anna Abbate;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società ricorrente (gestore uscente dei servizi oggetto dell'appalto di cui trattasi e seconda classificata nella graduatoria finale con punti 90,3900) impugna il provvedimento della S.T.P. Brindisi S.p.A., comunicato con nota del 12/11/2019, di aggiudicazione alla Società controinteressata (prima classificata nella graduatoria finale con punti 79,0385) della procedura aperta sottosoglia ex D. Lgs. n. 50/2016 e ss.mm. (art 36, comma 8) indetta per l'affidamento dell'appalto del servizio di portierato, vigilanza armata e servizi collegati della sede della S.T.P. di Brindisi S.p.a. per la durata di 24 mesi, nonché ogni atto e provvedimento

presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresa la nota della S.T.P. Brindisi S.p.A. prot. n. 0009067 dell'11/12/2019, recante in oggetto "Accesso atti". Chiede, altresì, la declaratoria di nullità, invalidità e inefficacia del contratto eventualmente stipulato e il conseguimento dell'aggiudicazione con subentro nel contratto.

A sostegno del gravame interposto ha dedotto i seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 83 D. Lgs. n. 50/16, nonché del D.M. n. 154/09. Violazione della disciplina di gara. Carezza di istruttoria.
2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 95 D. Lgs. n. 50/16. Inammissibile modifica dell'offerta economica.
3. Radicale indeterminatezza e incompletezza della proposta negoziale. In subordine, illegittima attribuzione del punteggio riguardante l'offerta economica.

Dopo avere illustrato il fondamento giuridico delle domande azionate, la Società ricorrente concludeva come sopra riportato.

Il 02/01/2020, si è costituita in giudizio la S.T.P. - Società Trasporti Pubblici Brindisi S.p.A., depositando in giudizio una breve memoria difensiva per sostenere l'inammissibilità e l'infondatezza sia in fatto che in diritto di tutte le censure avanzate con il ricorso avversario.

Il 10/01/2020, si è costituita in giudizio anche la Società controinteressata G4 Vigilanza S.p.A., domandando la reiezione del ricorso e della annessa istanza cautelare.

Il 10/01/2020, la S.T.P. - Società Trasporti Pubblici Brindisi S.p.A. ha depositato in giudizio una memoria difensiva, nella quale ha illustrato le proprie controdeduzioni rispetto alle censure formulate nel ricorso, chiedendo di rigettarlo.

In pari data 10/01/2020, anche la Società controinteressata ha depositato una memoria difensiva per illustrare le proprie difese, chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza cautelare n. 22 del 15/01/2020, la Sezione ha respinto la domanda cautelare proposta dalla Società ricorrente con la seguente motivazione: *“Considerato che, ad una sommaria delibazione propria della fase cautelare del presente giudizio, il ricorso non appare assistito dal necessario fumus boni iuris, in quanto:*

- l’abilitazione ex D.M. n. 154/2009 è prevista (implicitamente) dal Capitolato Speciale di Appalto quale requisito richiesto ai fini dell’esecuzione del servizio di che trattasi, ma non è prevista dal Disciplinare di gara (vedi art. 3.3. lett. b) quale requisito di partecipazione alla gara;

- il principio della immodificabilità dell’offerta sancito dall’art. 83, comma 9, del Decreto Legislativo n. 50/2016 e ss.mm. si riferisce alle dichiarazioni di volontà (nella specie, il ribasso offerto sull’importo a base d’asta) e non alle mere dichiarazioni di scienza, quale è la indicazione (nell’ambito dell’offerta economica) del costo della manodopera, finalizzata alla verifica del rispetto dei minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle ministeriali, sicché, nel caso in questione, la lieve modifica, in sede di giustificazioni presentate nel procedimento di verifica dell’anomalia, del costo della manodopera indicato nell’offerta economica dell’aggiudicataria sembra possibile, poiché sia il costo originario che quello successivamente rettificato rispettano entrambi i minimi tabellari del costo della manodopera e non risulta violata in tal modo la par condicio dei concorrenti, rimanendo immutato il ribasso offerto del 12,49% sull’importo a base d’asta;

- le 8.760 ore annue di servizio sono previste con indicazione generica (“circa”) nel Capitolato Speciale di Appalto (art. 1), mentre le ore annue indicate dall’aggiudicataria in sede di giustificazioni presentate nel procedimento di verifica dell’anomalia (7.902) corrispondono esattamente alla somma dei dati analitici divisi per tipologia di servizi (4.382 ore annue di portierato + 3.130 ore annue di vigilanza armata + 390 ore

annue di guardia giurata a bordo autobus) previsti dal medesimo Capitolato (art. 1)”.

Il 10/04/2020, la Società controinteressata ha depositato in giudizio una memoria difensiva per rappresentare che *“l’appalto per cui è causa, dopo la definizione della suddetta istanza cautelare (di motivato rigetto), è stato in effetti assunto dalla odierna controinteressata G4 VIGILANZA S.P.A., tanto sia in via “di fatto”, essendo intervenuto il “cambio di appalto” già a inizio febbraio u.s. (...), sia in via “di diritto”, essendo stato stipulato il relativo contratto (...)”* e ripercorrere gli argomenti difensivi in diritto, ribadendo che il ricorso avversario non merita accoglimento.

Il 17/04/2020, la S.T.P. - Società Trasporti Pubblici Brindisi S.p.A. ha depositato in giudizio una memoria di replica, insistendo per l’accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

Il 24/04/2020, la Società controinteressata ha depositato in giudizio note ex art. 84, comma 5, del D.L. n. 18 del 2020 al fine di evidenziare, in via definitiva e conclusiva, l’infondatezza del ricorso introduttivo, replicando in sintesi alle memorie di controparte.

Alla pubblica udienza del 29/04/2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

0. - Il ricorso è infondato nel merito e deve, pertanto, essere respinto.

1. - Con il primo motivo di gravame, la Società ricorrente - essenzialmente - lamenta che l’impresa controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa poiché *“non è abilitata a svolgere i servizi di sicurezza sussidiaria previsti dall’art. 2 D.M. n. 154/09 con riferimento all’ambito ferroviario, dei trasporti terrestri e delle linee di trasporto urbano, che costituiscono l’oggetto dell’appalto in oggetto”*, sostenendo che *“rientrando tra i servizi oggetto di appalto quelli di cui al DM n. 154/09, il requisito idoneativo (possesso di idonea licenza al servizio di vigilanza) non può che consistere nel possesso di licenza prefettizia adeguata allo svolgimento (anche) di tali*

servizi, come previsto dal citato DM del resto richiamato negli atti di gara” e che “Pertanto il possesso di autorizzazione adeguata anche ai sensi del DM n. 154/09 costituisce requisito di idoneità professionale e condizione di ammissione alla procedura di gara”.

1.1. - La censura è infondata, in quanto, come già rilevato da questa Sezione nella ordinanza cautelare n. 22/2020, l’abilitazione *ex D.M. 154/2009* è prevista (peraltro implicitamente) dal “*Capitolato Tecnico ed obblighi contrattuali*” (anche il “*Capitolato Tecnico*”) quale requisito richiesto (a valle dell’aggiudicazione) ai fini dell’esecuzione del servizio (come disvela anche la stessa affermazione di parte ricorrente a pagina 3 del ricorso, secondo cui “*per lo svolgimento dei servizi suddetti costituisce condizione indefettibile la sussistenza della specifica autorizzazione, che del resto ha riguardo alle particolari condizioni in ordine all’impresa di vigilanza, alle attrezzature tecniche utilizzate, all’impiego di g.p.g. in possesso di specifici requisiti personali, attitudinali e addestrativi*”), ma non (già) quale requisito di idoneità professionale e di partecipazione alla gara.

Infatti, il Capitolato Tecnico prevede, all’art. 1 (rubricato “*Oggetto del contratto*”), (anche) “*l’affidamento del servizio di guardia giurata a bordo degli autobus STP per le attività di cui all’art.32 della L.R.18/2002, (come modificata dalla Deliberazione del Consiglio Regionale R.P. del 25.03.14 alla L.R. 35/2014), per un totale di 390 ore annue*” e, all’art. 2 (rubricato “*Riferimenti normativi e prescrizioni*”), che “*L’esecuzione dei servizi in appalto oltre che da quanto disposto nel presente documento e nel Disciplinare è regolata dalla normativa vigente in materia*” e, per quanto riguarda le “*Guardie Giurate a bordo autobus*”, da “*- L.R.18/2002 art.32 (come modificata dalla Deliberazione del consiglio Regionale R.P. del 25.03.14 alla L.R. 35/2014). - Attività di Guardie Giurate a bordo autobus per le attività di cui all’art.32 della L.R.18/2002, (come modificata dalla Deliberazione del consiglio Regionale R.P. del 25.03.14 alla L.R. 35/2014)*

per un minimo di 390 ore”; mentre il Disciplinare di gara, al punto 3.3 (rubricato *“REQUISITI DI IDONEITÀ PROFESSIONALE, CAPACITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA E TECNICO-ORGANIZZATIVA”*), lett. b), richiede ai concorrenti, tra i requisiti di idoneità professionale, unicamente di *“Essere in possesso dell'autorizzazione ad esercitare l'attività di vigilanza privata ai sensi degli artt. 133 e ss. del T.U.L.P.S., RD 18/06/1931 n.773, e relativo regolamento di attuazione ed aver presentato alla Prefettura apposita dichiarazione di volontà di prosecuzione dell'attività di vigilanza”* (il che non è in contestazione), ma non (già) il possesso della specifica abilitazione *ex D.M. 154/2009*.

Inoltre, nelle premesse del contratto d'appalto stipulato il 31/3/2020 tra la S.T.P. Brindisi S.p.A. e la Società aggiudicataria, al punto e) si dà atto che *“La ditta ha prodotto estensione prefettizia delle attività di vigilanza, ex D.M. N. 154/2009, in relazione ai servizi GPG a bordo degli autobus”*.

2. - Con il secondo motivo di gravame, la Società ricorrente afferma che *“l'amministrazione resistente avrebbe dovuto escludere G4 anche in ragione dell'illegittima modifica da questa apportata alla propria offerta in sede di giustificativi per quanto attiene ai costi della manodopera”* (avendo l'aggiudicataria quantificato nella propria offerta il costo della manodopera nell'importo di euro 236.182,21, poi modificato, nei giustificativi del 17/10/2019, in euro 228.043,46, e, infine, nei giustificativi del 29/10/2019, in euro 229.334,62) e, quindi, per inammissibile modifica dell'offerta economica.

2.1. - La censura è infondata.

Osserva, infatti, il Collegio che, come già rilevato da questa Sezione nella ordinanza cautelare n. 22/2020, il principio della immutabilità dell'offerta economica sancito dall'art. 83, comma 9, del Decreto Legislativo n. 50/2016 e ss.mm. si riferisce - a ben vedere - alle dichiarazioni negoziali di volontà (nella specie, il ribasso offerto sull'importo a base d'asta, pari al 12,49%) e non alle mere dichiarazioni di

scienza, quale è la indicazione (nell'ambito dell'offerta economica) del costo della manodopera, finalizzata alla verifica del rispetto dei minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle ministeriali di cui all'art. 97, comma 6, del Decreto Legislativo n. 50/2016 e ss.mm., *“con il limite della radicale modificazione della composizione dell'offerta (da intendersi preclusa), che ne alteri l'equilibrio economico (allocando diversamente rilevanti voci di costo nella sola fase delle giustificazioni)”* (T.A.R. Toscana, Sezione I, 30/08/2018, n. 1161); sicché, nel caso in questione, la lieve modifica, in sede di giustificazioni presentate nel procedimento di verifica dell'anomalia, del costo della manodopera indicato nell'offerta economica dell'aggiudicataria non concreta una modifica dell'offerta economica, poiché sia il costo originario che quello successivamente rettificato rispettano entrambi i minimi tabellari del costo della manodopera (non essendo ciò in contestazione) e non risulta violata in tal modo la *par condicio* dei concorrenti, rimanendo immutato il ribasso offerto del 12,49% sull'importo a base d'asta.

3. - Con il terzo motivo di gravame, la Società ricorrente lamenta altresì che l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa o, in subordine, avrebbe dovuto ottenere un punteggio economico pari a soli 7,40 punti, rispetto ai 25 ingiustamente attribuiti a fronte del ribasso offerto (pari al 12,49%), per *“avere la stessa formulato una offerta del tutto inadeguata e insufficiente rispetto alle prestazioni specificamente indicate dalla legge di gara”*, in quanto (in tesi di parte ricorrente) avrebbe *“parametrato il ribasso offerto non già al complessivo monte ore previsto dal Capitolato, bensì ad un numero di ore di gran lunga inferiore. In particolare, le tabelle riportate a pag. 3 dei giustificativi del 17.10.2019 evidenziano come controparte abbia considerato appena 15.804 ore complessive da effettuare nell'appalto nei 24 mesi, pari a 7.902 ore annue, a fronte di quelle invece richieste dall'amministrazione, pari a 8.760 ore per vigilanza e portierato presso la sede e 390 ore per vigilanza sui bus”*.

3.1. - Anche la predetta censura è infondata, in quanto, da un lato, come già evidenziato nell'ordinanza cautelare n. 22/2020 della Sezione, le 8.760 ore annue di servizio sono previste con indicazione generica (“circa”) nel Capitolato Tecnico (art. 1), mentre le ore annue (asseritamente) indicate dall'aggiudicataria in sede di giustificazioni presentate nel procedimento di verifica dell'anomalia (7.902) corrispondono esattamente alla somma dei dati analitici previsti per ciascuna tipologia di servizio (4.382 ore annue di portierato + 3.130 ore annue di vigilanza armata + 390 ore annue di guardia giurata a bordo autobus) previsti dal medesimo Capitolato (art. 1). Recita infatti l'art. 1 (“OGGETTO DEL CONTRATTO”) del Capitolato Tecnico: “*Oggetto del contratto è:*

- l'affidamento a terzi del servizio di portierato, vigilanza armata e servizi collegati della sede della Società Trasporti Pubblici SpA (di seguito STP). Detto servizio è finalizzato a tutelare la sicurezza dei beni e del personale della STP mediante lo svolgimento delle attività specificate agli artt. 2 e 3 del presente documento relativamente allo stabilimento sito alla SS 613 N. 246 - Contrada Piccoli Z.I - BRINDISI.

Tale servizio dovrà essere svolto tutti i giorni dell'anno (365) 24 ore su 24 per un totale di circa 8760 ore di cui circa 4382 ore di servizio di portierato e circa 3130 di servizio di vigilanza armata.

- l'affidamento del servizio di guardia giurata a bordo degli autobus STP per le attività di cui all'art.32 della L.R.18/2002, (come modificata dalla Deliberazione del Consiglio Regionale R.P. del 25.03.14 alla L.R. 35/2014), per un totale di 390 ore annue”.

Né la Società ricorrente - che, nella memoria di replica del 27/04/2020, contesta l'affermazione delle controparti secondo cui “*la lex specialis, nel prevedere il monte ore complessivo di 8.760 ore annue, avrebbe inteso operare solo una mera “indicazione generica”*”, richiamando il “*noto il principio per cui è sicuramente illegittima la lex specialis viziata da gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta,*

tra cui senz'altro rientra la precisa individuazione del fabbisogno orario in cui si svilupperà l'appalto" - ha impugnato la *lex specialis in parte qua*. Dall'altro lato, risulta *per tabulas* che la Società G4 Vigilanza S.p.a., nelle giustificazioni del 17/10/2019 (a pagina 2, paragrafo 1, dove si legge: "*1. nel formulare la nostra offerta economica abbiamo calcolato che le ore di servizio da effettuare nei 24 mesi, con riferimento a quanto riportato negli articoli "3.1." e "3.2" del capitolato Tecnico ed al punto "F2 — ore aggiuntive" della Relazione Tecnica, sono numero 16.875,50 di cui 1.1 numero 8.764,00 per il servizio di portierato diurno, escluso domenica e festivi (rif. art. 3.1 del capitolato tecnico); 1.2 numero 7.040,00 ore per il servizio di vigilanza armata (rif. art. 3.1. del capitolato tecnico); 1.3 numero 780,00 ore per il servizio di guardia giurata a bordo degli autobus (rif. art. 3.2. del capitolato tecnico); 1.4 numero 291,50 ore per il servizio di guardia giurata a bordo degli autobus (rif. punto "F2-ore aggiuntive" della Relazione Tecnica*"), ha indicato, per il biennio, un monte ore complessivo non di 15.804 ore, bensì di 16.875,50 ore - di cui 8.764,00 ore per portierato (rif. art. 3.1 del Capitolato Tecnico), 7.040,00 ore per vigilanza armata (rif. art. 3.1 del capitolato tecnico), 780,00 ore per il servizio di guardia giurata a bordo degli autobus (rif. art. 3.2. del capitolato tecnico) e ulteriori 291,50 ore per il servizio di guardia giurata a bordo degli autobus (rif. punto "F2-ore aggiuntive" della Relazione Tecnica") - che è superiore all'importo, per il biennio, della somma dei sopra riportati dati analitici previsti per ciascuna tipologia di servizio prevista nel Capitolato Tecnico, questo sì pari a 15.804 (=7.902 x2).

4. - In ragione dell'acclarata insussistenza delle (denunciate) illegittimità degli atti impugnati, devono essere respinte tutte le domande proposte dall'odierna ricorrente, ivi inclusa quella per la declaratoria di nullità, invalidità e inefficacia del contratto nelle more stipulato e quella per il subentro nell'aggiudicazione e nel contratto.

5. - Per le ragioni innanzi sinteticamente illustrate, il ricorso deve essere, quindi, respinto.

6. - Ricorrono i presupposti di legge, in relazione alla complessità ed a taluni aspetti di assoluta novità della controversia, per disporre che le spese del giudizio vadano interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2020 svolta da remoto tramite applicativo Microsoft Teams con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere

Anna Abbate, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Anna Abbate

IL PRESIDENTE

Enrico d'Arpe

IL SEGRETARIO