

Pubblicato il 02/05/2018

N. 04793/2018 REG.PROV.COLL.

N. 02305/2018 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 il Lazio**

**(Sezione Terza Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2305 del 2018, proposto da Istituto di Vigilanza dell'Urbe S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Altamura, Valeria Falconi, Giancarlo Sorrentino, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Cicerone, n. 60;

***contro***

Inps, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Di Meglio, Gaetano De Ruvo dell'Ufficio legale dell'istituto presso la cui sede in Roma, via Cesare Beccaria, n. 29 domicilia;

***nei confronti***

Italpol Vigilanza S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Giovan Candido Di Gioia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Mazzini n. 27;  
Securitas Metronotte S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Tommaso Di Nitto, Claudio Cataldi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Antonio Gramsci n. 24;

Sicuritalia S.p.A., Sevitalia Sicurezza S.r.l., New Master Police S.R.L, Mondialpol Security S.p.A., Metropol Servizi di Sicurezza S.r.l. non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

*previa sospensione e/ o adozione di misure cautelari collegiali:*

della determinazione n. 3 del 15/01/2018 (comunicata con pec 16.1.2018) di aggiudicazione al RTI Italpol S.r.l.,

della relativa graduatoria in parte qua, della relazione del RUP del 12 gennaio 2018. di tutti i verbali di gara della Commissione, e più nello specifico, del verbale n. 10 del 23 ottobre 2017, del verbale n. 11 del 24 ottobre 2017, del verbale n. 12 del 26 ottobre 2017,

per quanto occorra, del disciplinare di gara in parte qua, ove possa essere interpretato nel senso di consentire che la commissione giudicatrice possa attribuire i punteggi tecnici senza fornire alcuna motivazione in ordine alle determinazioni assunte, nonché di ogni altro atto presupposto, successivo, connesso e conseguente quand'anche sconosciuto, ove lesivo;

per la declaratoria (ove occorra anche sub specie di risarcimento in forma specifica) del diritto della società ricorrente nella qualità come in atti a vedersi aggiudicata la gara per cui è causa, con ogni ulteriore statuizione in ordine all'inefficacia del correlato contratto, oltre che (tenuto conto degli sviluppi processuali e sostanziali) per il risarcimento del danno anche per equivalente, con espressa dichiarazione di voler subentrare nel contratto, ove nelle more stipulato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Inps e di Italpol Vigilanza S.r.l. e di Securitas Metronotte S.r.l.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2018 la dott.ssa Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### FATTO

1. Con ricorso notificato all'INPS in data 15 febbraio 2018 e depositato il successivo 28 febbraio, parte ricorrente espone che con bando pubblicato in data 18 maggio 2017, l'INPS ha indetto una "Procedura aperta di carattere comunitario volta all'affidamento del servizio di vigilanza presso gli Immobili Inps – Direzione regionale Lazio", il cui termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 26 giugno 2017. La gara prevede un importo di Euro 13.267.131,15 ed una durata contrattuale pari a 36 mesi.

Al termine della gara si collocava al primo posto il RTI Italpol aggiudicatario la cui mandante Sevitalia s.r.l. in corso di gara era raggiunta da un provvedimento del 04/12/2017 con cui la Procura della Repubblica di Roma disponeva il sequestro preventivo di tutte le quote del capitale sociale per reati tributari e di bancarotta fraudolenta.

Esponde ancora la ricorrente che lei stessa e il raggruppamento Securitas chiedevano alla stazione appaltante di procedere al riesame della graduatoria – già formatasi a seguito dell'apertura delle buste economiche in data 7/11/2017 – ed in particolare chiedevano l'esclusione di Italpol per mancanza dei requisiti di cui all'art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016, ma il RUP, nella propria relazione alla Commissione del 12/01/2018 non riteneva sussistere la citata causa di esclusione, con conseguente aggiudicazione della gara ad Italpol.

Oltre a ciò, sempre in fatto, parte ricorrente espone pure che dai verbali contenenti l'attribuzione dei punteggi si evince che la Commissione giudicatrice, rispetto a tutti i 5 criteri previsti dal Disciplinare si è limitata a dare il corrispondente punteggio di

cui alla relativa griglia, senza però fornire anche un solo indizio tale da far comprendere perché un'offerta sia stata ritenuta ottima e un'altra buona o solo discreta o anche sufficiente e così via. Non solo, sulla base della documentazione esaminata a seguito dell'accesso agli atti, e segnatamente le offerte tecniche degli RTI Italpol e RTI Securitas, si è potuto constatare che le relative valutazioni sono palesemente erranee, irragionevoli e tali da determinare una graduatoria finale erronea.

2. Tale modalità applicativa del Disciplinare ha comportato che la ricorrente, al termine della gara, fosse collocata al terzo posto, con la conseguenza che avverso l'aggiudicazione ha dedotto: 1) Violazione e falsa applicazione della lex specialis nella valutazione dell'offerta tecnica – carenza di istruttoria; difetto assoluto di motivazione (Art. 3 L. n. 241/1990 e s.m.i.); violazione dell'art. 95, commi 8 e 9, D.Lgs. 50/2016 e delle “Linee Guida n. 2 dell'ANAC “di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 recanti offerta economicamente più vantaggiosa” del 21 settembre 2016 n. 1005”; eccesso di potere per violazione della par condicio, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta; 2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 80 d.lgs. 50/2016 s.m.i. (in particolare comma 5 lettera c) e comma 6); violazione delle linee guida Anac n. 6 del 16.11.2016, come integrate l'11.10.2017, violazione dei principi di imparzialità, buon andamento e par condicio – Carenza di istruttoria – Errore sui presupposti di fatto e di diritto; 3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 del D.Lgs. n. 50/2016 – Violazione dei principi generali in materia di procedure ad evidenza pubblica – violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità, buon andamento e par condicio - carenza di istruttoria – errore sui presupposti di fatto e di diritto, travisamento e perplessità.

Ma l'operato della Commissione di gara appare inficiato da grave illegittimità anche in ordine alla posizione della seconda classificata che ha presentato un'offerta

anomala con riferimento alla prima voce da indicare nell'offerta economica relativa alla vigilanza fissa, avendo il RTI Securitas dichiarato un prezzo pari ad € 18,19.

Orbene ai fini del calcolo di tale voce di costo e al fine di procedere alla redazione dell'offerta economica, gli operatori economici devono attenersi alle c.d. Tabelle Ministeriali relative al costo medio orario per il personale dipendente da istituti ed imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari, che laddove prese in considerazione correttamente portano a considerare come anomala l'offerta tecnica delle controinteressate, nei confronti delle quali tuttavia non è stato effettuato alcun controllo.

Conclude dunque per l'accoglimento dell'istanza cautelare e del ricorso.

3. Si sono costituite in giudizio la Itapol s.r.l. e Securitas Metronotte s.r.l. entrambe con compiuta memoria, rassegnando conclusioni del tutto opposte a quelle di parte ricorrente.

4. Anche l'INPS si è costituito in giudizio, ha contestato tutte le doglianze proposte dalla ricorrente ed ha rassegnato conclusioni del tutto opposte a quelle dell'interessata.

5. Il ricorso è pervenuto per la trattazione dell'istanza cautelare alla Camera di consiglio del 13 marzo 2018 ed è stato trattenuto per la decisione ex art. 120 c.p.a. avvertitene all'uopo le parti costituite.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e va pertanto respinto.

2. Il primo gruppo di doglianze è smentito in fatto.

Secondo le tesi di parte ricorrente, stante la mancata precisa corrispondenza tra punteggio numerico e criteri di giudizio, la motivazione dell'attribuzione del detto punteggio finisce per essere non esaustiva. Tanto è confermato sia dalle previsioni contenute all'art. 95, commi 8 e 9, D.Lgs. 50/2016, sia dalle "Linee Guida n. 2 dell'ANAC sull'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa adottate con

deliberazione del 21 settembre 2016 n. 1005”, secondo cui, qualora la Stazione Appaltante scelga come criterio quello dell’attribuzione discrezionale di un coefficiente variabile “ciascun commissario attribuisce un punteggio a ciascuna offerta. Le ragioni di tale attribuzione devono essere adeguatamente motivate e la motivazione deve essere collegata ai criteri presenti nel bando.”.

2.1 La tesi non può essere seguita.

Dal verbale n. 10 del 23 ottobre 2017 risulta che la Commissione di gara si è autodeterminata individuando e valorizzando i criteri stabiliti dall’art. 14 del Disciplinare di gara in maniera del tutto precisa e puntuale e circoscrivendo la propria discrezionalità:

- “1. Modello organizzativo: seguiva la descrizione e il punteggio: massimo punti 7;
2. Procedure di coordinamento e controllo: seguiva la descrizione, massimo punti 7;
3. Procedure per la gestione delle emergenze: seguiva la descrizione, massimo punti 4;
4. Sistemi informativi di gestione e sistemi di comunicazione: seguiva la descrizione, massimo punti 8;
5. Proposte migliorative: seguiva la descrizione, massimo punti 4.”

Il verbale proseguiva con la motivazione del giudizio e del relativo punteggio per esempio: “Ottimo: il criterio è trattato in modo completamente esauriente e quanto proposto risponde in modo assolutamente soddisfacente alle attese: coefficiente 1”, fino ad arrivare all’”Insufficiente: il criterio è trattato in modo insufficiente e quanto proposto non risponde alle attese: coefficiente 0”.

Data tale completa individuazione dei criteri e delle relative motivazioni collegate ai giudizi ed al punteggio numerico cade la censura di difetto di motivazione effettuata da parte ricorrente nei confronti dell’offerta tecnica di Securitas per la quale sostiene che il criterio de “Procedure per la gestione delle emergenze” avrebbe indicato soltanto la gestione delle emergenze all’interno della propria Centrale Operativa e

quindi non si spiega il punteggio ottenuto. Tanto risulta smentito dall'offerta tecnica della controinteressata dove al punto 3.5 era individuata la casistica delle emergenze che non riguardava assolutamente la sola emergenza "all'interno" della Centrale operativa, ma individuava anche l'ipotesi della impossibilità di erogazione del servizio per cause esterne alla Centrale Operativa e le relative soluzioni.

Non può essere seguito il profilo di censura con il quale l'interessata fa valere che avrebbe dovuto essere attribuito a Securitas un punteggio di gran lunga inferiore all'offerta tecnica, anche perché al paragrafo 5.15 relativo alle "Modalità di erogazione di eventuali servizi aggiuntivi" ha offerto "il servizio di gestione di chiavi" che non può essere oggetto di proposta migliorativa, in quanto obbligatorio come previsto dal Capitolato Tecnico al paragrafo 3.1. Infatti come è dato testualmente leggere al punto 5.15 dell'offerta tecnica di Securitas le migliorie sono state offerte "Fermo restando tutto quanto previsto nel CSA e nel rispetto di tutte le normative vigenti" Capitolato delle cui disposizioni dunque la controinteressata era consapevole quando ha proposto la propria offerta tecnica.

Anche l'ulteriore profilo col quale la ricorrente fa valere che pure nel criterio "Sistemi informativi di gestione e sistemi di comunicazione" la Commissione di gara ha attribuito l'immotivato punteggio di 5,33 all'offerta di Securitas uguale a quello dalla ricorrente ottenuto, laddove nell'offerta della prima mancano "il dettaglio delle specifiche tecniche di tali sistemi della marca, del modello, delle prestazioni, dell'anno di acquisizione e del grado di interoperatività rispetto ai sistemi informativi di gestione" e "l'indicazione dei sistemi di comunicazione che verranno utilizzati nello svolgimento del servizio sia all'interno dell'organizzazione del concorrente che verso l'esterno" è smentito testualmente dai punti 1.5 e 1.6 dell'offerta tecnica di Securitas, dove sono indicati sia i sistemi di Tele radio allarme e di pronto intervento del servizio di video sorveglianza e la loro interoperatività, sia il servizio di collegamento con la Centrale operativa e con il Contact Center.

2.2 Ma che anche il punteggio attribuito alla aggiudicataria Italpol fosse inficiato da difetto di motivazione non può essere condiviso.

Sempre in ordine al criterio “Sistemi informativi di gestione e sistemi di comunicazione” il punteggio massimo di 8 attribuito all’offerta di Italpol sarebbe immotivato ed irragionevole; anche in questo caso mancano completamente “il dettaglio delle specifiche tecniche di tali sistemi della marca, del modello, delle prestazioni, dell’anno di acquisizione e del grado di interoperatività rispetto ai sistemi informativi di gestione” e “l’indicazione dei sistemi di comunicazione che verranno utilizzati nello svolgimento del servizio sia all’interno dell’organizzazione del concorrente che verso l’esterno”. Ed invece anche in questo caso la contestazione è smentita in fatto dal punto 4 dell’offerta tecnica di Italpol che è articolato in cinque punti con illustrazioni grafici e quant’altro.

Ma pure la circostanza che il RTI aggiudicatario abbia offerto un numero minore di migliorie del raggruppamento ricorrente e che le migliorie offerte sarebbero in ogni caso operative soltanto in base a scelte successive della stazione appaltante non è dato comprendere sotto quale profilo dimostrerebbe la incoerenza e la illogicità rispetto al criterio enunciato dal Disciplinare di gara all’art. 14 punto 5 dei criteri, laddove non era assolutamente indicato un numero fisso di migliorie: “Proposte migliorative (eventuali proposte migliorative che il concorrente intende erogare in favore della Stazione appaltante, quali a titolo esemplificativo tecnologie, modalità operative, altri aspetti di innovazione) massimo punti 4”.

3. Ma anche la doglianza con cui parte ricorrente insorge, perché il raggruppamento aggiudicatario avrebbe dovuto essere proprio escluso dalla gara in quanto le quote sociali di Sevitalia Sicurezza s.r.l. mandante del raggruppamento Italpol erano state sottoposte già nelle more della procedura di gara in data 4 dicembre 2017 a sequestro preventivo con provvedimento della Procura convalidato in data 21 dicembre 2017



dal GIP, non può essere condivisa sulla base sia dell'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016 sia delle Linee Guida ANAC n. 6 del 16 novembre 2016, integrate l'11 ottobre 2017.

In ordine a queste ultime è bene rilevarne la natura non vincolante che comporta che la stazione appaltante possa anche discostarsene, ancorchè debba comunque motivare accuratamente lo scostamento. (cfr. TAR Campania Napoli, 12 gennaio 2018, n. 1076).

E l'operato del RUP, sollecitato da Securitas Metronotte e dallo stesso Istituto ricorrente in date 30 novembre 2017 e 2 gennaio 2018, va trovato esente dalle dedotte violazioni della normativa in materia e difetto di istruttoria oltre che carenza dei presupposti.

Premette infatti la relazione del RUP in data 12 gennaio 2018 che “Alla luce dei controlli eseguiti su piattaforma AVCPASS non ricorre alcuno dei motivi di esclusione legati a condanne penali di cui all'art. 80 commi 1 e 3, alcuno dei motivi di esclusione legati a irregolarità fiscali di cui all'art. 80, comma 4, né alcuna delle situazioni di cui all'art. 80 comma 5, in presenza dei quali motivi e delle quali situazioni la Stazione appaltante esclude un operatore economico “in qualsiasi momento della procedura” come previsto dal comma 6 del predetto articolo 80”.

E' passato poi a valutare la ricorrenza dell'ipotesi disciplinata dall'art. 80, comma 5 lett. c del d.lgs. n. 50/2016 e cioè “gravi illeciti professionali tali da rendere dubbia la sua integrità ed affidabilità” escludendo che l'esistenza di un provvedimento di sequestro penale delle quote integri alcuna delle fattispecie contemplate dalla predetta disposizione.

A tal riguardo è da rilevare che l'elencazione contenuta nel ridetto comma 5 lettera c) è da ritenersi tassativa e non integrabile al di fuori delle fattispecie in essa elencate come sviluppate dalle Linee Guida dell'ANAC: “la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità. Tra questi

rientrano: le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione anticipata, non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio, ovvero hanno dato luogo ad una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzioni; il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio; il fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione ovvero l'omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;”.

Viene peraltro chiarito dalla giurisprudenza nelle more formatasi che: “La causa di esclusione da una gara per gravi illeciti professionali ex art. 80, comma 5, lett. c), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non può essere oggetto di interpretazioni estensive.” (T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, 23 febbraio 2017, n. 124), con la conseguenza che la censura va respinta sotto tutti i profili dedotti.

4. Non può essere condivisa neppure l'ultima doglianza proposta con cui parte ricorrente fa valere che nei confronti della seconda classificata non è stata effettuata la verifica dell'anomalia.

Al riguardo occorre far riferimento all'art. 97 comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 stante il cui ultimo periodo: “La stazione appaltante in ogni caso può valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa” in base al quale dunque non è stabilito un dovere per la stazione appaltante di valutare in modo particolare la posizione della seconda classificata a meno che la posizione di quest'ultima non rientri nelle ipotesi in cui “in base ad elementi specifici” essa non appaia anormalmente bassa.

E poiché, come correttamente opposto da INPS, per l'offerta presentata da Securitas non ricorrevano in particolare i due presupposti fissati dall'art. 97 comma 3: “Quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più

vantaggiosa la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara” e per giurisprudenza costante sulla materia la scelta dell’amministrazione di attivare il procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta è ampiamente discrezionale (Consiglio di Stato, sezione III, 3 luglio 2015, n. 3329) anche detto motivo di doglianza va completamente respinto.

5. Per le superiori considerazioni il ricorso va respinto.

6. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento di euro 15.000,00 per spese di giudizio da ripartirsi in euro 5.000,00 per ciascuno dei tre soggetti costituiti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

Alfredo Storto, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Pierina Biancofiore**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Sapone**

IL SEGRETARIO

