



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 Toscana
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 913 del 2007, proposto da:
Istituto Vigilanza Privata Liburnia Servizi S.r.l., in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni
Calugi, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Firenze, via
Gino Capponi 26;

contro

Comune di Grosseto, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Massimo Pozzi e
Susanna Cruciani, con domicilio eletto presso lo studio del primo in
Firenze, lungarno A. Vespucci 20;

Prefettura di Grosseto, in persona del Prefetto *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso
la cui sede è domiciliata per legge in Firenze, via degli Arazzieri 4;

Dirigente Polizia Municipale - Comune di Grosseto;

nei confronti di

I.M.G.G. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Mascitelli, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Toscana in Firenze, via Ricasoli 40;

Polizia Privata Grifone S.r.l., Fantoni Claudio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

dell'art. 14 del Capitolato d'oneri della gara svolta dall'Amministrazione comunale di Grosseto per l'affidamento per la durata di 3 anni, della gestione del servizio di vigilanza armata diurna presso i palazzi sedi degli Uffici giudiziari, trasmesso alle Imprese partecipanti alla gara, tra cui la ricorrente, con lettera di invito prot. n. 144342 del 28 dicembre 2006, e del relativo provvedimento di approvazione sconosciuto alla ricorrente; della determinazione n. 549 adottata il 28 marzo 2007, con cui il Dirigente della Polizia Municipale di Grosseto ha approvato gli atti della gara sopra indicata ed ha affidato alla Società I.M.G.G. Srl il servizio di vigilanza e sorveglianza armata diurna presso gli edifici sede degli uffici giudiziari di Grosseto per tre anni; di ogni altro atto ad essi presupposto, consequenziale e comunque connesso, ed in particolare, dell'invito alla gara prot. n. 144342 del 28 dicembre 2006; del verbale della seduta della Commissione della gara sopra indicata svoltasi il 24 gennaio 2007; dei provvedimenti prot. n. 82 area I P.A.

e prot. n. 83 Area I P.A. del 22 marzo 2007, con cui il Prefetto di Grosseto ha approvato, rispettivamente in relazione alla Società Polizia Privata Grifone Srl ed alla I.M.G.G. la tariffa oraria “da praticarsi limitatamente all’espletamento del servizio di vigilanza armata diurna ai palazzi sedi dei locali Uffici Giudiziari”; nonchè di ogni altro atto, anche istruttorio, a questi ultimi presupposto, consequenziale e comunque connesso, ancorchè incognito; e con i motivi aggiunti depositati il primo ottobre 2007;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Grosseto, della Prefettura di Grosseto e della controinteressata I.M.G.G. S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2012 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 25 maggio – 1 giugno 2007 e depositato il 7 giugno successivo, la società Istituto di Vigilanza Privata Liburnia a r.l., premesso di aver partecipato alla gara indetta dal Comune di Livorno per l’affidamento del servizio di vigilanza e sorveglianza

armata degli uffici giudiziari della città, proponeva impugnazione avverso il provvedimento con cui la gara in questione era stata aggiudicata alla I.M.G.G. S.r.l., nonché avverso gli atti della procedura di gara ed, in particolare, l'art. 14 del capitolato d'oneri allegato alla lettera d'invito. La società ricorrente affidava le proprie doglianze a quattro motivi in diritto ed, intimati dinanzi a questo tribunale l'amministrazione procedente, unitamente alla Prefettura di Grosseto e alle altre imprese partecipanti alla selezione, ivi compresa l'aggiudicataria, concludeva per l'annullamento degli atti impugnati, previa sospensiva, proponendo altresì domanda di risarcimento dei danni.

Costituitisi il Comune di Grosseto e la controinteressata I.M.G.G., che resistevano al gravame, con ordinanza del 21 – 22 giugno 2007 il collegio respingeva la domanda cautelare, con statuizione che veniva confermata dal giudice d'appello con ordinanza n. 4633 dell'11 settembre 2007.

Con atto di motivi aggiunti depositato il 1 ottobre 2007, la società ricorrente estendeva l'impugnativa al documento contenente l'analisi delle offerte presentate in gara, redatto dalla Commissione consultiva costituita presso la Prefettura di Grosseto e posto alla base dell'atto di approvazione della tariffa presentata dall'impresa aggiudicataria, già impugnato con il ricorso introduttivo.

Nel merito, la causa veniva discussa e trattenuta per la decisione nella pubblica udienza del 12 gennaio 2012, preceduta dal deposito di

documenti, memorie difensive e repliche.

DIRITTO

La controversia ha per oggetto la procedura di gara indetta dal Comune di Grosseto per l'affidamento triennale del servizio di vigilanza e sorveglianza armata degli uffici giudiziari della città, aggiudicata alla I.M.G.G. S.r.l. con determinazione del 28 marzo 2007, n. 549, previa approvazione prefettizia, a norma dell'art. 257 R.D. n. 635/40, delle tariffe offerte dall'odierna controinteressata.

Con il primo motivo di cui all'atto introduttivo del giudizio, la ricorrente Istituto di Vigilanza Privata Liburnia S.r.l. (di seguito: Liburnia S.r.l.) sostiene che l'art. 14 del capitolato d'oneri allegato alla lettera d'invito alla gara – secondo cui “l'amministrazione, prima di procedere ad aggiudicazione, nel caso in cui l'offerta economica risulta non congrua con le tariffe di legalità approvate dalla Prefettura di Grosseto, ovvero presenti un ribasso eccedente il limite di oscillazione previsto, richiederà all'offerente la specifica approvazione, da parte della Prefettura, a norma dell'art. 257 R.D. n. 635/1940” – dovrebbe intendersi nel senso di consentire la presentazione di offerte inferiori al limite minimo indicato dal Prefetto a condizione di aver preventivamente conseguito l'approvazione delle tariffe stesse prima della presentazione dell'offerta. Diversamente opinando, l'offerta non avrebbe potuto reputarsi attendibile, perché subordinata alla successiva approvazione di un'autorità diversa dalla stazione appaltante. Ne discende che, ad

avviso della ricorrente, sia l'aggiudicataria I.M.M.G., sia la seconda classificata Grifone S.r.l., avrebbero dovuto essere escluse dalla gara, non essendo le loro offerte – inferiori alla vigenti tariffe di legalità – corredate della necessaria approvazione prefettizia.

Con il secondo motivo, la società ricorrente deduce l'illegittimità del sopra citato art. 14 del capitolato di gara, ove interpretato nel senso di consentire l'acquisizione del provvedimento prefettizio di approvazione delle tariffe offerte dalle imprese partecipanti alla gara anche in epoca successiva alla presentazione delle offerte stesse. L'approvazione delle tariffe "individuali" costituirebbe infatti, secondo la prospettazione, presupposto necessario per illegittimo svolgimento del servizio di vigilanza, a prescindere dal sistema di liberalizzazione intervenuto con le circolari ministeriali del 1997 e del 1999, di talché l'offerta dei prezzi, in mancanza della preventiva approvazione del Prefetto, sarebbe non solo inattendibile, ma inapplicabile, esponendo gli istituti di vigilanza a provvedimenti sanzionatori.

Le censure, che saranno esaminate congiuntamente per evidenti ragioni di connessione, sono infondate.

In forza di un oramai consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale non vi è ragione di discostarsi, deve escludersi che – dal complesso delle disposizioni di rango primario e regolamentare che disciplinano il sistema delle tariffe degli istituti di vigilanza (art. 134 R.D. n. 773/31; art. 257 R.D. n. 635/40) – possa ricavarsi, in via di

principio, l'attribuzione al Prefetto del potere di fissare, in via preventiva e con carattere di generalità, tariffe minime per i servizi di vigilanza; al contrario, al Prefetto compete la determinazione della tariffa "individuale" al momento del rilascio della singola autorizzazione, fermo restando che la tariffa così approvata stabilisce il prezzo massimo, e non anche quello minimo, praticabile dall'esercente l'attività di vigilanza o di custodia, in tal senso deponendo l'inequivoca previsione di cui all'art. 135 del medesimo R.D. n. 773/31 cit..

In questa ottica, debbono essere lette le stesse circolari ministeriali mediante le quali, a partire dal 1997, hanno introdotto per l'approvazione delle tariffe bande di oscillazione tra prezzi minimi e massimi (la c.d. tariffe di legalità), superando definitivamente le precedenti direttive, non conformi alla lettera e alla *ratio* della legge, e precisando come l'approvazione delle tariffe individuali impedisca agli istituti di vigilanza di esigere prezzi più alti di quelli stabiliti nel proprio tariffario, ma non di chiedere ai committenti prezzi più bassi (si vedano le circolari n. 559/C.14514.10089 D del 15 novembre 1997, n. 559C.314.10089.D del 28 settembre 1998 e n. 559C.4770.10089.D dell'8 novembre 1999).

Il richiamato indirizzo ermeneutico, inaugurato e sviluppatosi sin da epoca anteriore alla decisione della Corte di Giustizia CE del 13 dicembre 2007 in causa C-465/05 (per rimanere alle sole pronunce di secondo grado, cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 2002, n. 5674; id.,

sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4816), e più volte ribadito anche in seguito (cfr., fra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2007, n. 4644; id., sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8867; e, da ultimo, id., sez. VI, 2 marzo 2011, n. 1299), ben consente di affermare – sulla base del solo diritto nazionale, potendosi così prescindere dall'affrontare la questione degli effetti della sopra menzionata pronuncia del giudice comunitario – la legittimità dell'art. 14 qui impugnato, che, lungi dal prevedere la presentazione di offerte condizionate, va inteso nel senso di rimettere alla Prefettura la verifica di congruità delle offerte contenenti valori inferiori ai minimi indicati nella tariffa di legalità: verifica peraltro necessaria nella sola ipotesi di offerta inferiore ai minimi, sempre derogabili, della tariffa individuale dell'impresa offerente (non così, evidentemente, nel caso di offerta proveniente da impresa la cui tariffa individuale inferiore ai minimi della tariffa di legalità fosse stata oggetto di approvazione anteriormente alla gara).

La conclusione non è smentita dal precedente invocato dalla società Liburnia (Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2006, n. 2266), che, nel mentre ribadisce la pacifica necessità di approvazione della tariffa individuale, precisa anzi come il piano della sicurezza pubblica, nel cui ambito il Prefetto fissa le tariffe di legalità, non vada confuso con quello delle procedure concorrenziali per evidenza pubblica, dove ogni impresa articola la sua offerta sulla base delle regole di mercato e le amministrazioni procedenti aggiudicano il servizio in base a considerazioni di stretta convenienza. Detta decisione attiene,

oltretutto, al caso di una legge di gara che prevedeva a pena di esclusione la presentazione, da parte di ciascuna delle imprese concorrenti, di un attestato prefettizio dal quale si evincesse il ribasso consentito alla ditta partecipante: clausola la cui legittimità è stata affermata non in quanto necessitata dalle regole vigenti in materia di tariffe degli istituti di vigilanza, ma perché conforme al canone generale di buon andamento, dunque nella medesima prospettiva di verifica dell'affidabilità delle offerte che presiede al diverso meccanismo disciplinato dall'art. 14 oggetto del presente contenzioso.

Con il terzo motivo, la ricorrente lamenta che l'art. 14 del capitolato d'oneri contrasterebbe, in ogni caso, con l'art. 86 del D.Lgs. n. 163/06, la verifica di anomalia delle offerte costituendo attività riservata alla stazione appaltante, e non delegabile ad una diversa autorità amministrativa.

Neppure tale censura può essere condivisa.

Nella specie, non si tratta infatti di una verifica di anomalia, ma di un controllo di congruità ad opera dell'autorità a ciò preposta, che non condiziona la validità dell'offerta, attesa la già evidenziata facoltà delle imprese di offrire in gara servizi a prezzi inferiori a quelli della tariffa individuale di riferimento, ma è suscettibile, semmai, di incidere sulla conservazione dell'autorizzazione di polizia, laddove dovesse emergere che – tenuto conto della prestazioni da rendere a seguito dell'aggiudicazione della gara – l'impresa aggiudicataria si

trovi ad operare in condizioni di irregolarità o comunque di inaffidabilità (al riguardo, si veda in particolare la circolare del 15 novembre 1997, nella parte in cui sottolinea come, alla possibilità di derogare ai minimi tariffari individuali, si accompagni la necessità di un accurato controllo periodico, volto ad acclarare le condizioni in cui operano gli istituti di vigilanza).

Con il quarto motivo, è dedotta l'illegittimità dei provvedimenti prefettizi di approvazione delle tariffe presentate dalle controinteressate I.M.G.G. e Grifone S.r.l., sotto il profilo del difetto di istruttoria e, di nuovo, con riferimento all'esercizio da parte del Prefetto di poteri estranei alle sue competenze.

Con il quinto motivo (aggiunto), la ricorrente censura le valutazioni rifluite nel documento del 21 marzo 1997 recante l'“Analisi delle offerte” presentate dalle controinteressate, redatto dalla Commissione consultiva per la verifica e l'approvazione delle tariffe costituita presso la Prefettura di Grosseto. In particolare, la società Liburnia contesta la determinazione del costo medio orario del servizio effettuata dalla Commissione nella misura di euro 14,90, con riferimento alla guardia giurata di quarto livello retributivo; e comunque sostiene che, essendo l'offerta dell'aggiudicataria (euro 14,30 orari) inferiore al costo medio del servizio, ancorché stabilito per difetto dalla Commissione, la tariffa della I.M.G.G. non avrebbe potuto essere approvata, perché inaffidabile.

In disparte la questione circa la tardività del motivo aggiunto, le

doglianze sono infondate.

La Commissione prefettizia, come chiaramente risulta dall' "Analisi delle offerte", da un lato si è fatta carico di alcune perplessità nei confronti dell'aggiudicataria I.M.G.G., avuto riguardo al numero di ore annue lavorate (indicate in misura superiore alla media risultante dalla tabella predisposta dall'Ufficio provinciale del lavoro) e alla prospettata utilizzazione di personale proveniente dalle liste di mobilità o di disoccupazione; allo stesso tempo, essa non ha però potuto non tenere in conto i dati attinenti all'utilizzo di dotazioni strumentali già nella disponibilità della I.M.G.G., nonché alla media del personale impiegato, rimasta costante nel triennio precedente l'aggiudicazione, e, infine, all'esperienza maturata nel tempo dalla controinteressata ed alla sua affidabilità, attestata – per i profili che qui interessano – dalla regolarità contributiva e dall'assenza di contenzioso con i dipendenti. Ribadito allora che il controllo sulle tariffe applicate dagli istituti di vigilanza ha la funzione di verificare, caso per caso, la serietà delle imprese operanti nel settore, sono proprio gli elementi cui la ricorrente ritiene non doversi annettere alcun rilievo a giustificare, sul piano della legittimità, il giudizio della Commissione: ed invero, a fronte di un'impresa che, fino a quel momento, aveva svolto la propria attività senza dare adito a problemi di sorta, munita di una struttura adeguata sotto il profilo dei mezzi e del personale, i dubbi originati da una stima del costo del lavoro non perfettamente in linea con le medie provinciali, ma neppure

macroscopicamente distanti da esse, non implicavano di per sé il diniego di approvazione della tariffa, così come non implicava tale conseguenza la circostanza che il costo medio unitario dichiarato da I.M.G.G. fosse inferiore alla soglia di riferimento adottata dalla stessa Commissione, stante il valore non tassativo del parametro in questione.

In altri termini, detta valutazione complessiva, che la Commissione prefettizia ha ritenuto di estendere a ciascuno dei dati disponibili sull'attività della controinteressata, non solo appare astrattamente coerente con il sistema di controllo sopra delineato, che, come in precedenza osservato, non può rappresentare un ostacolo alle dinamiche del mercato; ma neppure presenta, in concreto, incongruenze manifeste sul piano della pubblica sicurezza, in assenza di elementi tali da rendere *ex ante* e con certezza implausibili le giustificazioni rese dall'aggiudicataria. Ne consegue l'insindacabilità della scelta del Prefetto di approvare la tariffa offerta dalla I.M.G.G., salva la sorveglianza successiva sugli eventuali segni di scadimento qualitativo del servizio e sul mancato rispetto degli obblighi sanciti dalla contrattazione collettiva in materia di lavoro, trattandosi, in definitiva, del frutto di una determinazione che sfugge ai vizi dedotti in punto di legittimità, e, nel merito, ricade nella sfera riservata all'amministrazione.

L'acclarata legittimità dell'aggiudicazione rende superfluo l'esame delle censure rivolte dalla ricorrente avverso l'approvazione della

tariffa presentata dall'altra controinteressata Grifone S.r.l., risultandone assorbito l'esame della connessa istanza istruttoria.

In forza di tutte le considerazioni che precedono, il ricorso e i motivi aggiunti vanno dunque respinti, e con essi la domanda accessoria di risarcimento dei danni.

Le spese di lite seguono la soccombenza, e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso e i motivi aggiunti, unitamente alla domanda accessoria di risarcimento danni ivi proposta dalla società ricorrente.

Condanna la ricorrente medesima alla rifusione delle spese processuali, che liquida in complessivi euro 2.000,00, oltre al rimborso forfettario delle spese generali, ad I.V.A. e C.P.A. come per legge, in favore di ciascuna delle controparti costituite.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Angela Radesi, Presidente

Ivo Correale, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/02/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)