

N. 00779/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00172/2012 REG.RIC.
N. 01144/2011 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 Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui ricorsi riuniti numero di registro generale 172 del 2012 e 1144/2011, proposti rispettivamente da:

Fidelitas S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Simona Rostagno, Angelo Clarizia, Giorgio Leccisi, con domicilio eletto presso Simona Rostagno in Torino, corso Re Umberto, 75;

Sicuritalia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Bruno Sarzotti, Marco Napoli, Laura Pelizzo, con domicilio eletto presso l'avv.to Bruno Sarzotti in Torino, corso Re Umberto, 27;

contro

So.G.I.N. –società di gestione impianti nucleari - S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa, nel

giudizio rg. 172/2011, dagli avv.ti Riccardo Montanaro, Serena Scarabotti, Giovanna Niglio, Eugenio Tranchino, Elvezio Santarelli, con domicilio eletto presso l'avv.to Riccardo Montanaro in Torino, via del Carmine, 2;

nei confronti di

nel giudizio rg. 172/2012 Sicuritalia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Bruno Sarzotti, Marco Napoli, Maurizio Zoppolato, Laura Pelizzo, con domicilio eletto presso l'avv.to Bruno Sarzotti in Torino, corso Re Umberto, 27;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 172 del 2012:

di tutti i verbali di gara della Commissione giudicatrice, sino alla fase di aggiudicazione, nella parte in cui non hanno escluso dalla gara ed hanno valutato l'offerta tecnica ed economica della Sicuritalia s.p.a.;

di tutti gli atti e provvedimenti presupposti, connessi e comunque consequenziali riguardanti l'ammissione e la valutazione dell'offerta della Sicuritalia s.p.a. e dei verbali del 6/9/2011 e 30/9/2011;

della nota prot. n. 0044493 del 15.12.11 di comunicazione dell'aggiudicazione alla Sicuritalia spa dell'appalto in questione;

del silenzio eventualmente formato ai sensi dell'art. 243 bis D.Lgs. 163/06 sull'istanza presentata dalla ricorrente;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

quanto al ricorso n. 1144 del 2011:

della lettera d'invito in data 22.7.2011 prot. n. 26748 con la quale SO.G.I.N. - Società Gestione Impianti Nucleari per azioni ha invitato Sicuritalia S.p.a. a presentare offerta per il "servizio di vigilanza armata ispettiva presso i siti Sogin di Bosco Manero, Trino, Saluggia, Corso, Latina e Garigliano" - Lotto n. 3 (Saluggia), limitatamente alla parte in cui ha richiesto, tra i documenti amministrativi da produrre a pena di esclusione, la "copia semplice della licenza prefettizia, in corso di validità, rilasciata all'istituto per lo svolgimento di attività di vigilanza, ispettiva e fissa, nell'ambito territoriale del lotto per il quale presenta offerta" (punto 4.7 della lettera di invito);

di ogni altro atto ad essa preordinato, consequenziale e/o comunque connesso.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Sogin S.p.A. e di Sicuritalia S.p.A. 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 14 giugno 2012 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente Fidelitas ha impugnato l'aggiudicazione del servizio di vigilanza armata ispettiva presso i siti "Sogin" di Trino e Saluggia, deducendo i seguenti motivi di ricorso:

1) Violazione delle specifiche tecniche, artt. 8 e 11 del capitolato, nella parte in cui richiedono all'appaltatore di essere dotato di una centrale operativa in provincia di Vercelli. Lamenta la ricorrente che l'offerta dell'aggiudicataria sul punto non sarebbe stata conforme al bando.

2) Violazione del punto III.2.3 del bando. Contesta in particolare parte ricorrente l'idoneità del servizio di punta dichiarato dall'aggiudicataria, non trattandosi di servizio analogo a quello oggetto di gara e comunque non destinato ad essere svolto in un unico sito.

3) Violazione del punto 4.7 della lettera di invito; la ricorrente non ha prodotto licenza prefettizia in corso di validità per l'espletamento del servizio nell'ambito territoriale di riferimento del lotto.

Si costituivano la stazione appaltante e la controinteressata contestando in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso.

Con separato ricorso, successivamente riunito, la controinteressata Sicuritalia s.p.a. impugnava altresì la lettera di invito della medesima procedura di gara deducendo i seguenti motivi di ricorso:

1) Violazione dell'art. III.2.3 punto 5 del bando di gara. Violazione dei principi di imparzialità, efficienza e buona amministrazione. Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza,

violazione dei principi di libertà di stabilimento e iniziativa economica. Violazione del principio di massima partecipazione alla gara, di *par condicio* dei concorrenti e di libera circolazione dei servizi. Contesta parte ricorrente che la prescrizione del possesso in essere della licenza prefettizia valida per l'area oggetto di gara (e non la sufficienza della mera istanza di estensione di validità di altro titolo già in possesso) violi i principi di libertà di stabilimento, libera concorrenza e *par condicio* tra gli operatori.

All'udienza del 14.6.2012 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Risultano superate in corso di giudizio, poiché abbandonate nelle difese finali e superate delle circostanze, le preliminari questioni poste rispettivamente da Fidelitas, in relazione all'accesso agli atti di gara, e da So.G.I.N. in relazione ad un presunto inadempimento di Fidelitas in altro appalto, per altro del tutto distinto il quale non risulta essersi tradotto in alcun formale provvedimento.

Con tre censure parte ricorrente ha contestato l'ammissione della controinteressata (ricorrente nel ricorso rg. 1144/2011) Sicuritalia s.p.a. alla gara per l'affidamento del servizio di vigilanza armata ispettiva presso i siti So.G.I.N. di Trino e Saluggia.

Ritiene il collegio che il ricorso sia complessivamente infondato.

Con la prima censura si deduce che l'offerta dell'aggiudicataria non sarebbe conforme alla legge di gara perché non sarebbe stata offerta la predisposizione di una centrale operativa in provincia di Vercelli,

come prescritto dalla specifica tecnica SLES 00993 allegata agli atti di gara.

Come osservato dalle controparti la gara era da aggiudicarsi all'offerta più bassa; le citata specifica allegata agli atti è il complessivo modello organizzativo So.G.I.N. e individua obblighi "dell'appaltatore" e non requisiti di partecipazione/esclusione alla gara. Il fatto che l'aggiudicataria abbia, già in corso di procedura, dibattuto con la stazione appaltante circa il significato di "centrale operativa" da predisporre nell'ambito del territorio vercellese (termine che nel suo significato tecnico ha seguito l'evoluzione normativa e che, negli atti di gara, non era propriamente definito in alcuna parte), non toglie che l'eventuale controversia o inadempienza di parte sul punto atterrà alla fase esecutiva del contratto ma non ad un pre-requisito prescritto dal bando, con sanzione di esclusione del concorrente. Ai soli fini dell'ammissibilità dell'offerta la stessa Sicuritalia nelle proprie contestazioni ha evidenziato di ritenere ammissibile la richiesta di predisporre un punto fisso da dove organizzare i servizi, ancorchè non definibile in tutto e per tutto centrale operativa.

La censura è dunque infondata.

Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente censura l'idoneità del "contratto di punta" documentato dall'aggiudicataria ai fini della qualificazione. Il bando richiedeva di presentare l'elenco dei principali servizi di vigilanza armata svolti nel triennio 2008-2010,

con indicazione dell'oggetto, del luogo di svolgimento e dell'importo contrattuale. Richiedeva inoltre la dichiarazione di svolgimento di un "contratto di punta", servizio analogo a quello oggetto di gara, svolto in un unico sito con continuità operativa.

A tal fine la ricorrente ha documentato, con autocertificazione e produzione del relativo attestato di buona esecuzione della stazione appaltante, lo svolgimento di un servizio per il Comune di Milano, con ulteriore specificazione, nel certificato di regolare esecuzione, dell'importo complessivo e dell'importo specifico (pari ad € 12.630.000,00) per vigilanza armata, ampiamente sufficiente rispetto alle prescrizioni di gara. Quanto all'oggetto del contratto si evince dagli atti che il contratto con il Comune di Milano richiedeva di prestare servizi di piantonamento, ronda, ispezione e vigilanza, tutte attività presenti anche nel bando So.G.I.N. e quindi come tali certamente qualificabili "analoghe" se non in parte "identiche".

Contesta poi la ricorrente che, poiché il contratto presso il Comune di Milano prevedeva più servizi, la documentazione non sarebbe idonea; come detto tuttavia nell'attestazione prodotta si effettua un chiaro distinguo degli importi riferiti alla vigilanza armata.

In secondo luogo si contesta poi che il servizio documentato non sarebbe stato svolto presso un unico "sito", come richiesto dalla legge di gara, poiché le sedi comunali vigilate corrisponderebbero a diverse strutture. La tesi offre una lettura del termine "sito" impropriamente restrittiva, fino praticamente a farla coincidere con

“edificio” mentre è evidente che la unica titolarità delle sedi, del servizio e del contratto consente di ricondurre l’attività (che presuppone anche evidentemente una unica organizzazione) ad un unico “sito” e quindi di ritenerla idonea alla qualificazione. Quanto infine alla documentazione prodotta per attestare il contratto, genericamente contestata nella sua idoneità dalla ricorrente e per contro corrispondente alla prescrizioni di gara e di legge non può che rilevarsi che, al limite, ove la stazione appaltante avesse ritenuto di avere ulteriori dubbi avrebbe potuto porsi questione di integrazione documentale o richiedere chiarimenti ma certamente non si sarebbe potuto procedere all’esclusione dell’aggiudicataria.

Con il terzo motivo di ricorso parte ricorrente evidenzia che la legge di gara prescriveva che il concorrente producesse, a pena di esclusione, licenza prefettizia per lo svolgimento di attività di vigilanza e ispettiva nell’ambito territoriale del lotto per il quale presentava offerta (nel caso specifico dunque la Provincia di Vercelli). L’aggiudicataria ha presentato l’istanza di estensione territoriale alla Provincia di Vercelli dell’autorizzazione già in suo possesso relativamente ad altro ambito territoriale e non la licenza già conseguita. Per tale ragione parte ricorrente sostiene che la Sicuritalia avrebbe dovuto essere esclusa.

La stazione appaltante ha per contro ritenuto che i tempi di rilascio della prescritta licenza a soggetto non ancora operante in detto ambito territoriale non potessero essere intesi preclusivi alla

partecipazione dei concorrenti, pena la violazione della libertà di concorrenza e di stabilimento degli operatori economici, e ha quindi ritenuto idoneo il documento prodotto di istanza di estensione dell'autorizzazione. Come osservato dalla stazione appaltante, inoltre, alcun riferimento all'autorizzazione territoriale era contenuto nel bando, che genericamente era riferito alle autorizzazioni "ai sensi della normativa vigente"; solo la lettera di invito faceva poi espresso riferimento alla licenza prefettizia per "l'ambito territoriale del lotto per il quale si presenta offerta". Giova poi anche ricordare che, in relazione alla specifica clausola della lettera di invito, pendeva già ricorso, qui riunito, proposto da Sicuritalia proprio per contestare la condizione complessivamente posta dalla legge di gara, ove intesa dalla stazione appaltante quale necessità di esibire una autorizzazione già rilasciata per lo specifico ambito territoriale, ai fini della partecipazione alla gara.

Resta ovvio che il conseguimento dell'autorizzazione (regolarmente avvenuto in capo a Sicuritalia) è poi presupposto per l'esecuzione del contratto.

Ritiene il collegio che la soluzione interpretativa del complesso delle disposizioni di gara fornita dalla stazione appaltante fosse l'unica compatibile con i principi comunitari della concorrenza. Con la sentenza resa in causa C-465/2005 del 13.12.2007, la Corte di Giustizia ha infatti chiaramente ritenuto contrario al principio di libertà di stabilimento e di libera concorrenza dettati dal Trattato

l'allora vigente normativa italiana là dove precludeva l'esercizio del servizio ove non in possesso di singole e plurime autorizzazioni prefettizie per ogni area di operatività. La normativa nazionale si è adeguata alle censure mosse dalla Corte di Giustizia. Il bando innanzitutto faceva riferimento alla "normativa vigente". La soluzione interpretativa resa considera correttamente la presentazione dell'istanza di estensione dell'autorizzazione un pieno ed idoneo succedaneo del documento necessario ai fini di esecuzione del contratto a livello territoriale da parte di soggetto comunque in possesso di autorizzazione prefettizia per altra area e la soluzione non poteva essere difforme. Per altro ove la stazione appaltante avesse voluto (tesi qui non condivisa) applicare in senso letterale il disposto della sola lettera di invito ed escludere la Sicuritalia, quest'ultima, avendo già impugnato la legge di gara, avrebbe conseguentemente impugnato l'esclusione, ottenendo la riammissione con un risultato finale identico a quello derivante dall'interpretazione coordinata della legge di gara, prudenzialmente già adottata dalla stazione appaltante.

Dubitativa, e quindi inammissibile, appare poi la censura ove, sempre sull'assunto della mancanza dell'autorizzazione prefettizia in essere per l'area di riferimento, la ricorrente conclude che sarebbe preclusa alla stazione appaltante la verifica di congruità dell'offerta alla luce delle tariffe vigenti nell'ambito territoriale di riferimento; non vi è chi non veda come l'esistenza di dette tariffe, in quanto tali, ne consente

la verifica a prescindere dalla circostanza che esse costituiscano anche parte integrante dell'autorizzazione prefettizia, fermo restando che la ricorrente non allega alcun sintomo di anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria.

Il ricorso deve dunque essere complessivamente respinto.

Stante la reiezione del ricorso proposto da Fidelitas, rg. n. 172/2012, e la complessiva interpretazione della legge di gara sopra esposta, il ricorso proposto da Sicuritalia avverso la legge di gara, rg. 1144/2011, risulta improcedibile.

La peculiarità delle vertenze consiglia la compensazione delle spese di lite tra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando, riunisce i ricorsi in epigrafe;

respinge il ricorso rg. n. 172 2012 proposto da Fidelitas s.p.a. e dichiara improcedibile il ricorso n. 1144/2011 proposto da Sicuritalia s.p.a.;

compensa le spese tra tutte le parti del giudizio.

Ordina che il presente dispositivo sia eseguito dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 14 giugno 2012 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario

Paola Malanetto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/06/2012

IL SEGRETARIO

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