



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7548 del 2006, proposto da:
Istituto di Vigilanza della Provincia di Frosinone Securpol s.r.l., in
persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa
dagli avvocati Aldo Maria Rolfo, Graziano Savo, con domicilio eletto
presso Anna Maria Venchi in Roma, viale Mazzini, 142;

contro

I.N.P.D.A.P. - Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti
dell'amministrazione pubblica, in persona del presidente *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Fiorentino, domiciliato per
legge in Roma, via S. Croce in Gerusalemme, 55;

nei confronti di

Istituto di Vigilanza Città di Cassino s.r.l. - Metronotte, Istituto di
Vigilanza Controlpol Servizi di Sicurezza s.r.l., Istituto di Vigilanza
Metropol Frosinone s.r.l. Servizi Sicurezza, Deltapol Sud S.C.P. Az. a

r.l., non costituite in giudizio nel presente grado;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - SEZIONE STACCATA DI LATINA, n. 00339/2006, resa tra le parti, concernente GARA PER LA FORNITURA DEI SERVIZI DI VIGILANZA ED ALLARME - RISARCIMENTO DANNO

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2011 il Cons. Bernhard Lageder e uditi per le parti gli avvocati Savo e Massafra, quest'ultimo per delega dell'avvocato Fiorentino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio respingeva (a spese compensate) il ricorso n. 115 del 2005 e il successivo ricorso per motivi aggiunti, proposti dall'istituto di vigilanza Securpol s.r.l. avverso gli atti di gara informale (ex art. 74, comma 3, del regolamento di contabilità dell'Istituto resistente) – segnatamente, avverso l'atto dirigenziale di “aggiudicazione” in favore dell'istituto di vigilanza Città di Cassino s.r.l.-Metronotte, datato 29 dicembre 2004, e gli atti presupposti e connessi –, per l'affidamento (di durata annuale) del servizio di vigilanza e dei servizi di radio- e tele-allarme presso lo stabile adibito a

sede dell' Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica - I.N.P.D.A.P. di Frosinone, nonché avverso la nota I.N.P.D.A.P. del 16 dicembre 2004, avente ad oggetto la comunicazione della nullità della clausola di rinnovo tacito del contratto di durata quinquennale del 9 luglio 1999 relativo al servizio di vigilanza, intercorso con la ricorrente.

Il Tribunale amministrativo regionale, ritenute inammissibili per genericità le censure dedotte avverso la comunicazione di nullità della clausola di rinnovo tacito del precedente rapporto contrattuale intercorso con la ricorrente, basava la pronuncia di rigetto sui seguenti rilievi:

(i) che sulla base di una lettura coordinata e di un'interpretazione sistematica delle note della stazione appaltante del 18 e 26 ottobre 2004 l'oggetto della gara doveva essere individuato nei servizi di vigilanza fissa (compresa l'apertura quotidiana della sede), di radio-allarme e di tele-allarme, giusta determinazione discrezionale della stazione appaltante, non sindacabile sotto il profilo dell'opportunità tecnico/economica;

(ii) che l'offerta della ricorrente non era conforme all'oggetto previsto dalla menzionata *lex specialis*, mancando qualsiasi riferimento al servizio di tele-allarme;

(iii) che dunque dovevano ritenersi irrilevanti le censure concernenti l'asserita maggiore convenienza economica dell'offerta della ricorrente e la dedotta illegittimità dell'offerta dell'aggiudicataria relativa alla voce "apertura della sede" per il mancato rispetto delle c.d. tariffe di

legalità, mai potendo la ricorrente conseguire l'aggiudicazione per l'omissione di ogni offerta relativa al servizio di tele-allarme.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello l'istituto di vigilanza Securpol s.r.l., deducendo i seguenti motivi:

a) l'erronea interpretazione delle due note del 18 e 26 ottobre 2004, in punto di individuazione dell'oggetto della gara d'appalto, nel quale non poteva ritenersi compreso il servizio di tele-allarme, comunque assorbito, sotto il profilo tecnico, dal servizio di radio-allarme, con conseguente legittimità della propria offerta;

b) l'omessa pronuncia sulla censura di violazione delle c.d. tabelle prefettizie di legalità da parte dell'aggiudicataria, avendo questa formulato un'offerta inferiore ai limiti tabellari, sicché la stessa doveva essere esclusa dalla gara;

c) l'omessa valorizzazione della mancata formulazione, da parte dell'aggiudicataria, di un'offerta in relazione alla voce "apertura della sede", pure costituente motivo di esclusione dell'aggiudicataria dalla gara.

Chiedeva dunque, in riforma della gravata sentenza, l'annullamento degli atti impugnati in primo grado e il risarcimento dei danni per equivalente, oltre agli accessori.

3. Si costituiva l'appellato Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica - I.N.P.D.A.P., contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto con vittoria di spese, mentre omettevano di costituirsi le imprese controinteressate.

4. All'udienza pubblica del 31 maggio 2011 la causa veniva trattenuta

in decisione.

5. Premesso che avverso la statuizione d'inaammissibilità delle censure dedotte contro la nota di comunicazione della nullità della clausola di rinnovo del pregresso rapporto contrattuale d'appalto intercorso tra l'I.N.P.D.A.P. e l'odierna appellante in relazione al servizio di vigilanza della sede di Frosinone non è stato proposto uno specifico motivo d'appello, sicché ogni relativa questione esula dall'ambito oggettivo del presente giudizio d'impugnazione, si osserva nel merito che l'appello è infondato.

5.1. Privo di pregio è il motivo d'appello *sub* 2.a), avendo il Tribunale amministrativo regionale correttamente individuato quali fonti della *lex specialis* di gara sia l'invito a effettuare un sopralluogo presso lo stabile sito in Frosinone, via Verdi 104, adibito a sede dell'I.N.P.D.A.P. di Frosinone, nel quale l'oggetto della gara è testualmente descritto come *“fornitura dei servizi di ‘Vigilanza fissa’ e ‘Radio Allarme’ da fornire al ns. stabile sito in Frosinone alla Via Verdi, 104”*, sia la nota del 26 ottobre 2004, intitolata *“Gara Servizio di Vigilanza, Descrizione Servizio”* e controfirmata *“per conferma e accettazione”* dalla stessa ricorrente, nella quale i servizi richiesti risultano descritti come *“piantonamento fisso, allo scopo di prevenire o sventare eventuali azioni criminose e di regolamentare l'accesso del pubblico ai piani superiori mediante appositi ‘PASSI’ per i visitatori”* e *“Radio Tele Allarme”* (con la precisazione, al punto 3., che *“le Guardie Particolari Giurate provvederanno alla sola apertura della Sede tutti i giorni, dalle ore 07,00 alle ore 07,30”*).

Infatti, la nota del 26 ottobre 2004, peraltro controfirmata per accettazione dall'odierna appellante – invitata (assieme ad altre imprese) ad eseguire il sopralluogo e a formulare un'offerta – è seguita di pochi giorni all'invito di sopralluogo, e la sua maggiore analiticità rispetto al precedente invito depone nel senso di un evidente rapporto di complementarità funzionale intercorrente tra i due atti, entrambi diretti alla determinazione/specificazione dell'oggetto della gara ufficiosa in esame.

L'impugnata sentenza ha, dunque, correttamente individuato l'oggetto della gara sulla base di una combinata lettura di entrambe le citate note, facendovi rientrare sia il servizio di radio-allarme, sia il servizio di tele-allarme, in piena aderenza alla previsione testuale della nota del 26 ottobre 2000, complementare all'invito di cui alla nota precedente del 18 ottobre 2004.

Come, poi, altrettanto correttamente rilevato nella gravata sentenza, l'individuazione della natura delle prestazioni oggetto del servizio da affidare è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, senza che i partecipanti alla gara possano sindacarne l'opportunità tecnica e/o la convenienza economica e limitare, in modo unilaterale, l'offerta solo a uno (o alcuni) dei servizi richiesti dalla stazione appaltante, con conseguente inconferenza delle obiezioni svolte dalla ricorrente in ordine alla pretesa superfluità di prevedere, accanto al servizio di radio-allarme, anche un servizio di tele-allarme, per essere le funzioni di quest'ultimo asseritamente assorbite dal primo.

Non avendo la ricorrente formulato offerta alcuna in ordine al

servizio di tele-allarme, previsto dalla *lex specialis*, il Tribunale amministrativo regionale ha pertanto a ragione rilevato la mancata conformità dell'offerta all'oggetto della gara, costituente indubbia causa di esclusione dalla gara.

Considerata la natura ufficiosa e informale della gara, la stessa, svoltasi ai sensi dell'art. 74, comma 3, del regolamento di contabilità dell'ente appellato, si esauriva nella ricognizione dell'offerta più vantaggiosa, mentre non erano imposte né la redazione di un verbale formale delle operazioni di gara, né l'adozione di un formale atto di esclusione, la cui assenza pertanto non impedisce certamente l'accertamento incidentale, in sede giudiziale, della sussistenza della menzionata causa di esclusione.

5.2. Destituito di fondamento è, altresì, il motivo d'appello *sub* 2.b), in quanto secondo consolidato orientamento di questo Consiglio di Stato, da cui non v'è motivo di discostarsi, l'atto prefettizio di approvazione delle tariffe di legalità impedisce agli istituti abilitati allo svolgimento dell'attività di vigilanza privata di praticare prezzi più alti di quelli in esse stabiliti, ma non vincola la loro sfera di autonomia negoziale in relazione ai minimi tabellari, sicché l'offerta del servizio verso un corrispettivo inferiore al minimo stabilito, contrariamente a quanto assunto dall'odierna appellante, non determina l'invalidità dell'offerta con effetto di esclusione automatica dalla gara, ma può tutt'al più dar luogo a un eventuale controllo sulla serietà e affidabilità dell'impresa, in base ai parametri di congruità dei prezzi praticati in via ordinaria quali emergenti dalle tariffe prefettizie (v. Cons. Stato,

VI, 2 marzo 2011, n. 1299; Cons. Stato, V, 18 agosto 2010, n. 5823).

5.3. Né a miglior sorte è destinato il motivo d'appello *sub* 2.c), dovendosi l'offerta della prestazione di "apertura della sede" ritenere ricompresa nell'offerta complessiva del servizio di vigilanza fissa formulata dall'aggiudicataria e non rilevando, per quanto sopra esposto, il mancato rispetto dei minimi tariffari.

5.4. Per le esposte ragioni, l'appello è da respingere, con assorbimento di ogni altra questione, irrilevante ai fini decisori.

6. In applicazione del criterio della soccombenza, le spese del grado vanno poste a carico dell'appellante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza; condanna l'appellante a rifondere all'appellato I.N.P.D.A.P. le spese del presente grado, che si liquidano nell'importo complessivo di euro 3.000,00, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/08/2011

IL SEGRETARIO

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