

Publicato il 24/05/2019

N. 06490/2019 REG.PROV.COLL.
N. 11377/2018 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 11377 del 2018, proposto da Itapol Vigilanza s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovan Candido Di Gioia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Unità sanitaria locale Roma 2, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Barbara Bentivoglio, Massimo Micheli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

International Security Service Vigilanza s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Fraccastoro, Michele Guzzo, Alice Volino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto

presso lo studio dell'avv.to Giorgio Fraccastoro in Roma, via Piemonte n. 39;

per l'annullamento

di tutti gli atti della Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 2 inerenti la procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, per l'affidamento annuale (con eventuale rinnovo per ulteriori sei mesi) del servizio di vigilanza armata, sicurezza, custodia, sorveglianza e fornitura di impianti tecnologici presso le strutture territoriali, presidi e sedi dell'azienda A.U.S.L. Roma 2 (ex Roma C) con importo annuale a base d'asta pari ad € 3.832.216,50 - (IVA esclusa), tra i quali:

- la deliberazione n. 972/CS del 18/07/2016 e successive delibere di rettifica n. 1450/CS del 18/10/2016 e n. 25 del 19/12/2016 con le quali è stata indetta la procedura;
- il Bando di gara pubblicato il 25.8.2016;
- il Disciplinare di Gara;
- il Capitolato Tecnico;
- la deliberazione n. 855 del 03/05/2017 che ha nominato i componenti del Seggio di gara e della Commissione giudicatrice ex art. 77 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. ai fini della valutazione, rispettivamente, della documentazione amministrativa e delle offerte tecniche ed economiche ricevute, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 95, comma 2, del Codice; i verbali relativi alle sedute pubbliche del Seggio di gara, svoltesi in data 14/06/2017, 15/06/2017 e 28/08/2017;
- la determinazione dirigenziale n. 1075 dell'08/09/2017 che ha disposto l'ammissione, alle successive fasi di gara delle ditte in

possesso dei requisiti di ordine generale comprovati dalla documentazione amministrativa presentata a corredo dell'offerta;

- i verbali dal n. 1 al n. 13 della Commissione giudicatrice e le relative valutazioni delle offerte tecniche;

- la delibera n. 1619 del 30.8.2018, con la quale è stato disposto l'affidamento annuale (con eventuale rinnovo per ulteriori sei mesi) del servizio di vigilanza armata, sicurezza, custodia, sorveglianza e fornitura di impianti tecnologici presso le strutture territoriali, presidi e sedi dell'A.U.S.L. Roma 2 (ex Roma C), in favore della società International Security Service Vigilanza s.p.a.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 2 e della società International Security Service Vigilanza s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2019 il dott. Paolo Marotta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società ricorrente ha partecipato, quale mandataria di un costituendo R.T.I. con le società Sicuritalia s.p.a. e GIA.MA. s.p.a., ad una procedura aperta di gara indetta dalla Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 2, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, per l'affidamento annuale (con eventuale rinnovo per ulteriori sei mesi) del servizio di vigilanza armata, sicurezza, custodia, sorveglianza e

fornitura di impianti tecnologici presso le strutture territoriali, presidi e sedi dell'azienda A.U.S.L. Roma 2 (ex Roma C), lotto n.1, con importo annuale a base d'asta pari ad € 3.832.216,50, IVA esclusa, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In esito alle operazioni di gara, il raggruppamento della ricorrente (che al momento della indizione della gara gestiva i servizi di vigilanza armata presso le strutture territoriali, presidi e sedi della A.U.S.L. Roma 2, già ASL Roma C) si è classificato all'undicesimo ed ultimo posto della graduatoria di merito, con punteggio di 80,78, di cui punti 31,48 per l'offerta economica e punti 49,30 per l'offerta tecnica (la gara è stata aggiudicata alla società International Security Service Vigilanza s.p.a., con punteggio di 93,35, di cui punti 35,85 per l'offerta economica e punti 57,50 per l'offerta tecnica).

Con ricorso notificato in data 5 ottobre 2018 e depositato il 12 ottobre successivo, la ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, contestandone la legittimità con sette articolati motivi.

Si è costituita in giudizio l'Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 2, eccependo in via preliminare l'irricevibilità, per tardività, della impugnativa degli atti della lex specialis, e contestando nel merito la fondatezza delle dedotte censure.

Si è costituita anche la società aggiudicataria, International Security Service Vigilanza s.p.a., eccependo l'inammissibilità di alcuni dei motivi di gravame e chiedendo comunque la reiezione del ricorso in ragione della sua infondatezza.

Con ordinanza n. 6550/2018 è stata respinta l'istanza cautelare presentata in via incidentale dalla parte ricorrente.

Con memorie difensive e di replica, le parti costituite hanno avuto modo di rappresentare compiutamente le rispettive tesi difensive.

All'udienza pubblica del 26 marzo 2019, su richiesta delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame delle eccezioni di rito sollevate dall'Amministrazione resistente e dalla controinteressata, essendo il ricorso infondato nel merito.

Con il primo motivo la ricorrente deduce: Violazione e falsa applicazione dell'art. 77 del d.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere per illogicità, errata valutazione di presupposti, contraddittorietà, omessa istruttoria, difetto di motivazione.

In estrema sintesi, la ricorrente sostiene che la Commissione di gara non aveva le competenze necessarie per valutare le offerte presentate dai concorrenti, in ragione della mancanza di esperienza nello specifico settore di servizi di vigilanza armata, che richiede l'autorizzazione prefettizia in favore dell'istituto di vigilanza e viene svolto da guardie particolari giurate dotate anch'esse di licenza prefettizia.

Evidenzia inoltre che l'art. 77, comma 3, del codice degli appalti prevede che i componenti della Commissione giudicatrice siano esterni alla stazione appaltante e vengano scelti tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC, individuati mediante pubblico sorteggio da una lista di candidati comunicata dalla stessa ANAC e che il comma 12 del medesimo articolo prevede che fino alla istituzione dell'Albo presso l'ANAC la Commissione continua ad essere nominata dal competente organo della stazione appaltante "secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante".

In particolare, la ricorrente si duole del fatto che i componenti della Commissione di gara siano stati individuati all'interno della stessa Amministrazione procedente.

Le censure sono infondate.

Le disposizioni dell'art. 77, prima parte, del d.lgs. n. 50 del 2016, invocate dalla ricorrente, sono destinate a valere solo a regime, ovvero dopo che sarà stato creato l'albo dei commissari cui essa si riferisce; sino a quel momento, ai sensi del comma 12, "la commissione continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante".

Orbene, allo stato, l'albo dei commissari non è stato ancora istituito, con la conseguenza che la stazione appaltante ben poteva nominare i componenti della Commissione di gara anche al proprio interno, rispettando i criteri di competenza e trasparenza cui fa riferimento l'art. 77, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016.

A tale riguardo, il Collegio rileva che il Presidente della Commissione di gara (dott. Angelo Vittorio Sestito) è il direttore dell'Unità organizzativa complessa Gestione del Patrimonio e gli altri due componenti (dott.ssa Cristiana Bianchini; ing. Massimiliano Pasquali Coluzzi) sono rispettivamente il direttore f.f. del Presidio ospedaliera Sandro Pertini e il direttore f.f. dell'Unità organizzativa complessa Lavori Pubblici Investimenti e Territorio.

In ragione delle rilevanti funzioni gestionali ad essi conferite, il Collegio ritiene che non risulti comprovata la dedotta carenza di competenza professionale dei componenti della Commissione di gara.

Secondo principi consolidati nella giurisprudenza amministrativa, in tema di gare pubbliche, il requisito dell'esperienza nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto deve essere inteso in modo coerente con la poliedricità delle competenze spesso richieste in relazione alla complessiva prestazione da affidare, non solo tenendo conto, secondo un approccio formale e atomistico, delle strette professionalità tecnico settoriali implicate dagli specifici criteri di valutazione, la cui applicazione sia prevista dalla *lex specialis*, ma considerando, secondo un approccio di natura sistematica e contestualizzata, anche le professionalità occorrenti a valutare sia le esigenze dell'Amministrazione, alla quale quei criteri siano funzionalmente preordinati, sia i concreti aspetti gestionali ed organizzativi sui quali gli stessi siano destinati ad incidere (Consiglio di Stato, sez. III, 16 aprile 2018 n. 2241).

Con il secondo motivo, la ricorrente deduce: Violazione degli artt. 30, 83 e 95 del d.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti, difetto assoluto di motivazione.

Dopo aver evidenziato che il criterio di aggiudicazione della gara era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e che la *lex specialis* di gara prevedeva l'attribuzione di punti 60/100 per l'offerta tecnica e di 40/100 per l'offerta economica, la ricorrente contesta alcuni dei criteri di valutazione delle offerte tecniche (in particolare il criterio n. 1 – Caratteristiche e modalità di esecuzione del servizio; il criterio n. 4 – Precedenti esperienze nel settore oggetto di gara e il criterio n. 5 – Servizi aggiuntivi), sostenendo che detti criteri erano sostanzialmente rimessi alla valutazione discrezionale della Commissione di gara.

Con il terzo motivo, la ricorrente deduce: Violazione degli artt. 30, 83 e 95 del d.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti, difetto assoluto di motivazione.

La ricorrente si duole del fatto che il criterio n. 4 di valutazione della offerta tecnica (Precedenti esperienze nel settore oggetto di gara) faccia riferimento non alla qualità del servizio offerto, ma ai requisiti soggettivi dei concorrenti.

Le censure di cui al secondo e al terzo motivo sono inammissibili e/o infondate; esse vengono esaminate congiuntamente attenendo a profili connessi.

Nel disciplinare di gara, il criterio n. 1 – Caratteristiche e modalità di esecuzione del servizio (per il quale era prevista l'attribuzione fino a 40 punti) era suddiviso in quattro sub – criteri, per ognuno dei quali era prevista l'attribuzione di sub-punteggi:

1.1 Impianti tecnologici offerti per migliorare la sicurezza dell'Azienda sanitaria (sistemi di videosorveglianza, sistemi antintrusione, etc.), per il quale (sub-criterio) era prevista l'attribuzione fino a 15 punti;

1.2 Modalità di espletamento del servizio, procedure operative e protocolli organizzativi utilizzati nella gestione; per il quale (sub-criterio) era prevista l'attribuzione fino a 10 punti;

1.3 Sistemi informativi di gestione della commessa, monitoraggio e analisi della qualità del servizio, per il quale (sub-criterio) era prevista l'attribuzione fino a 8 punti;

1.4 Dimensionamento e organizzazione della struttura dedicata alla gestione dell'appalto, per il quale (sub – criterio) era prevista l'attribuzione fino a 7 punti.

Deve conseguentemente ritenersi che la stazione appaltante abbia legittimamente determinato in via preventiva i sub-criteri e i sub-punteggi sulla base dei quali l'offerta economica dei concorrenti sarebbe stata valutata; le censure dedotte a riguardo dalla ricorrente si rivelano quindi prive di fondamento, essendo possibile ricostruire ex post il percorso motivazionale seguito dalla Commissione di gara nella attribuzione del punteggio.

Con riguardo al criterio n. 4 (Precedenti esperienze nel settore oggetto di gara) e al criterio n. 5 (Servizi aggiuntivi), la mancata predeterminazione di sub-criteri e sub-punteggi deve essere verosimilmente messa in relazione all'oggetto dei criteri medesimi, non suscettibile di definizione preventiva. In ogni caso, le censure dedotte con riguardo ai criteri n. 4 e 5 si rivelano inammissibili, per difetto di interesse, in quanto l'attribuzione del massimo punteggio previsto (punti 5) per ciascuno di questi due criteri non avrebbe consentito alla ricorrente di colmare il divario del punteggio che la separa dalla prima graduata.

Con il quarto motivo, la ricorrente deduce: Violazione degli artt. 4, 30, 83 e 95 del d.lgs. n. 50/2016, della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti, difetto assoluto di motivazione.

Dopo aver evidenziato che la procedura di gara si è protratta per mesi e che la Commissione di gara si è riunita 13 volte, la ricorrente deduce violazione dei principi di concentrazione e di continuità delle operazioni della Commissione, a garanzia della imparzialità, pubblicità, trasparenza e speditezza dell'azione amministrativa.

Le censure sono infondate.

Il fatto che la Commissione di gara si sia riunita n. 13 volte entro un arco temporale di circa sei mesi non determina di per sé solo la illegittimità degli atti gravati, non essendo allegato dalla ricorrente alcun pregiudizio concreto e dovendo verosimilmente la durata delle operazioni di gara essere messa in relazione con il numero dei lotti da aggiudicare e con il numero delle offerte da valutare.

Con il quinto motivo, la ricorrente deduce: Violazione degli artt. 30 e 77 del d.lgs. n. 50/2016, dell'art. 11 del Disciplinare di gara. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto assoluto di motivazione.

In particolare, la ricorrente si duole del fatto che la seduta della Commissione di gara del 9 gennaio 2018 (verbale n. 7) sia durata solo un'ora e mezza (dalle ore 16.00 alle ore 17.30), un arco temporale che la ricorrente giudica incongruo per la valutazione delle offerte.

Analoghe doglianze sono formulate dalla ricorrente con riguardo al verbale n. 6, relativo alla seduta della Commissione di gara del 21 gennaio 2017.

Le censure sono inammissibili e infondate.

La seduta della Commissione di gara del 9 gennaio 2018 aveva ad oggetto solo la valutazione del criterio n. 4 (Precedenti esperienze nel settore oggetto di gara) e del criterio n. 5 (Servizi aggiuntivi).

La seduta della Commissione di gara del 21 gennaio 2017 aveva invece ad oggetto la valutazione del criterio n. 2.1 (Numero di guardie che intervengono su allarme o su chiamata nell'arco di 30 minuti), per il quale il disciplinare di gara individuava dei precisi sub-criteri e sub-punteggi).

Orbene, in considerazione della non particolare complessità dei predetti criteri (per ognuno dei quali era prevista l'attribuzione di un

punteggio massimo di 5 punti), deve ritenersi che il tempo utilizzato dalla Commissione di gara non sia incongruo.

Oltre a ciò, non sono allegati dalla ricorrente elementi concreti che denotino la erroneità delle valutazioni espresse dalla Commissione di gara, con la conseguenza che il mero fatto che le operazioni di gara si siano svolte in tempi ristretti non è di per sé solo sufficiente ad infirmare la legittimità dei verbali impugnati.

Con il sesto motivo di gravame, la ricorrente deduce: Violazione degli artt. 30, 77 e 95 del d.lgs. n. 50/2016, degli artt. 10 e 11 del Disciplinare di gara. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto assoluto di motivazione.

Dopo aver richiamato l'art. 77, comma 1, e l'art. 95, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016 nonché gli artt. 10 e 11 del disciplinare di gara, la ricorrente si duole del fatto che nelle sedute dalla n. 1 del 14 settembre 2017 alla n. 7 del 9 gennaio 2018, la Commissione di gara si sia limitata alla disamina dei progetti tecnici presentati dalla ditte concorrenti e che l'attribuzione dei relativi punteggi sarebbe avvenuta solo nella seduta del 22 marzo 2018 (verbale n. 12).

In buona sostanza, la ricorrente lamenta che l'attribuzione dei punteggi non sia avvenuta contestualmente alla disamina delle relative offerte, compromettendo, a suo giudizio, l'imparzialità dell'operato della Commissione di gara.

A sostegno della propria tesi, evidenzia che per il criterio n. 4 (Precedenti esperienze nel settore oggetto della gara), all'offerta della ricorrente è stato attribuito il punteggio di 1,25/5, mentre in considerazione dell'attività professionale pregressa nel settore della

Vigilanza la Commissione avrebbe dovuto attribuire a detta offerta il punteggio di 5/5.

Le censure sono infondate.

Occorre premettere che la ricorrente non contesta la adozione di misure idonee a salvaguardare l'integrità e/o la segretezza delle offerte tecniche, attraverso la custodia dei plichi tra una seduta e l'altra.

Tanto premesso, dalle disposizioni normative invocate dalla ricorrente non si desume l'obbligo della Commissione di gara di attribuire il punteggio immediatamente e contestualmente alla valutazione delle singole offerte.

Appare quindi plausibile la tesi della Amministrazione secondo la quale il modus operandi della Commissione di gara trova la sua ratio giustificatrice nella considerazione che il disciplinare di gara non prevedeva che l'offerta tecnica fosse articolata in paragrafi corrispondenti ai criteri di valutazione, con la conseguenza che la Commissione di gara ha preferito attribuire i punteggi dopo aver esaminato tutti gli elementi della offerta tecnica, in conformità ai principi di imparzialità e buon andamento.

Con riguardo poi all'attribuzione di punti 1,25/5 per il criterio n. 4 (Precedenti esperienze nel settore oggetto della gara), il Collegio deve rilevare che la ricorrente partecipava alla gara quale mandataria di un costituendo raggruppamento temporaneo di imprese. Ne consegue che non può assumere rilevanza dirimente il riferimento alla sola attività professionale svolta dalla società ricorrente nel settore della Vigilanza, venendo in rilievo anche l'attività svolta dagli altri operatori economici facenti parte del predetto raggruppamento. In ogni caso, anche l'attribuzione del massimo punteggio per il criterio

in questione (punti 5) non avrebbe consentito al raggruppamento della ricorrente di collocarsi in posizione utile per l'aggiudicazione.

Con l'ultimo motivo di gravame, la ricorrente deduce: Violazione dell'art. 9 del d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n. 89/2014, della l.r. n. 14/2008, del Bando della Regione Lazio pubblicato in data 28.12.2017 per la gara comunitaria centralizzata a procedura aperta, suddivisa in 26 lotti, finalizzata all'affidamento dei servizi di Vigilanza Armata e Guardiania presso le sedi delle Aziende Sanitarie della Regione Lazio. Eccesso di potere, illogicità, errata valutazione dei presupposti, contraddittorietà, difetto di motivazione.

La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 9 del d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n. 89/2014, e della l.r. n. 14/2008, in quanto, a suo dire, la gara in questione non poteva essere proseguita e aggiudicata, poiché nelle more del suo espletamento è stata indetta la gara regionale centralizzata, pubblicata in data 28 dicembre 2017.

La tesi della ricorrente non può essere condivisa.

La procedura di gara de qua è stata indetta quale gara ponte, in attesa dell'espletamento della gara da parte della centrale di committenza regionale e sulla base di specifica autorizzazione della Regione Lazio – Direzione Centrale Acquisti, rilasciata con nota del 28 aprile 2016 prot. n. 218527.

Oltre a ciò, l'art. 2, secondo periodo, del disciplinare di gara disponeva testualmente: “Qualora subentri, nelle more del perfezionamento dell'aggiudicazione o nel corso della fornitura, un provvedimento regionale centralizzato o di altro soggetto Aggregatore per l'affidamento del servizio oggetto, l'Azienda si riserva di recepire detto provvedimento e recedere dal contratto scaturente dalla presente procedura”.

In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese di giudizio, liquidate nel dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in € 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori, di cui € 2.500,00 (duemilacinquecento/00) in favore della Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 2 ed € 2.500,00 (duemilacinquecento/00) in favore della società International Security Service Vigilanza s.p.a.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Pierina Biancofiore, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Marotta

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO