

N. 03701/2015REG.PROV.COLL.

N. 01810/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1810 del 2015, proposto dall'Istituto di vigilanza Vigilpol, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo r.t.i. con Coopservice società cooperativa per azioni, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Coli e Gianfranco Meazza, con domicilio eletto presso Massimo Colarizi in Roma, viale Bruno Buozzi 87

contro

Regione Autonoma della Sardegna – assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Camba e Sandra Trincas, con domicilio eletto presso l'ufficio di rappresentanza della Regione, in Roma, via Lucullo 24;

Prefettura di Sassari – ufficio territoriale di governo, in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi 12;

nei confronti di

S.G.S. Sardinia General Services s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo r.t.i. con Over Security Oristano s.r.l. e G.p.r. Security s.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Barberio, Stefano Porcu e Roberto Uzzau, con domicilio eletto presso la segreteria del Consiglio di Stato, in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. SARDEGNA, SEZIONE I, n. 345/2015, resa tra le parti, concernente una procedura di affidamento in appello dei servizi di vigilanza armata, portierato, custodia, manutenzione impianti di sicurezza presso gli immobili della Regione Sardegna e lavaggio autoveicoli.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna, della Prefettura di Sassari e di S.G.S. Sardinia General Services s.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2015 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Massimo Colarizi, su delega dell'avvocato Paolo Coli, Gianfranco Meazza, Alessandra Camba, Roberto Uzzau e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Istituto di Vigilanza Vigilpol e la Coopservice società cooperativa per azioni hanno impugnato davanti al TAR Sardegna gli atti della procedura di affidamento in appalto dei servizi di vigilanza armata, portierato, custodia, manutenzione degli impianti di sicurezza presso gli immobili della Regione Sardegna e lavaggio autoveicoli, facenti parte del lotto 3, relativo alle Province di Sassari e Olbia Tempio, indetta con bando spedito per la pubblicazione il 27 giugno 2014, da aggiudicare mediante il criterio del massimo ribasso sulla base d'asta € 6.700.000. La procedura, alla quale le citate imprese hanno concorso in raggruppamento temporaneo, classificatosi al secondo posto, è stata aggiudicata al costituendo raggruppamento formato dalla mandataria S.G.S. Sardinia General Services s.r.l. e dalle mandanti Over Security Oristano s.r.l. e G.p.r. Security s.r.l. (determinazione n. 2350 del 23 ottobre 2014).
2. Con la sentenza in epigrafe il TAR adito ha respinto l'impugnativa, articolata in un ricorso e motivi aggiunti, nella quale le due ricorrenti hanno sostenuto che il raggruppamento aggiudicatario avrebbe dovuto essere escluso dalla gara sotto vari profili.
3. La pronuncia di primo grado è stata impugnata dalla mandataria Vigilpol, con appello contenente un motivo aggiunto "ulteriore" ex art. 104, comma 3, cod. proc. amm..
4. Al mezzo resistono la Regione, la mandataria del raggruppamento aggiudicatario S.G.S. Sardinia General Services e la Prefettura di Sassari.

DIRITTO

1. I punti decisivi del presente giudizio ai sensi dell'art. 120, comma 10, e 74 cod. proc. amm., in relazione ai motivi di impugnativa riproposti dalla Vigilpol sono i seguenti:
 - se sia falsa, e conseguentemente sanzionabile con l'esclusione, la dichiarazione attestante il possesso della licenza per l'attività di «*vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari*» ex art. 134 del t.u.l.p.s., resa in data 3 settembre 2014 dall'aggiudicataria Sardinia General Services (nel modello allegato 2A), posto che a tale data la licenza in questione era intestata al sig. Angelo Giovanni Delogu, già dimissionario dalla carica di amministratore unico della società sin dal 23 gennaio 2014, ma ciò nondimeno inserito nella medesima dichiarazione tra i titolari di cariche sociali; e posto inoltre che, per contro, alla medesima data il legale rappresentante della stessa società, sig. Cosimo Cuccureddu, pur avendola richiesta alla Prefettura di Sassari, ne era sfornito;
 - se in ragione di ciò debba ritenersi che l'aggiudicataria era priva del necessario titolo di idoneità professionale ex art. 39 d.lgs. n. 163/2006 per il servizio posto a gara e se, quindi, anche in ragione di ciò la Sardinia General Services avrebbe dovuto essere esclusa.
2. Prima di affrontare i punti delineati deve tuttavia essere esaminata l'eccezione di improcedibilità dell'appello, formulata dall'aggiudicataria nella propria memoria costitutiva. Quest'ultima sostiene che, dopo la revoca della licenza di cui al citato art. 134 t.u.l.p.s., disposta dalla Prefettura di Sassari nei confronti del sig. Delogu con provvedimento del 16 dicembre 2014, ma sospesa dal TAR Sardegna (decreto presidenziale del 22 dicembre 2014, n. 390, ed ordinanza del 15 gennaio 2015, n. 24, resi nel giudizio n. di r.g. n. 1304/2014 promosso dal sig. Delogu), il medesimo ufficio territoriale di governo ha revocato la revoca in questione (provvedimento del 6 marzo 2015; in virtù di ciò l'impugnativa è stata dichiarata improcedibile dal TAR con sentenza n. 704 del 14 aprile 2015), e che la Vigilpol ha omesso di impugnare quest'ultimo provvedimento.
3. L'eccezione è chiaramente da respingere.

La stessa è innanzitutto inammissibile, perché carente di adeguata illustrazione circa i riflessi che tale omessa impugnazione produrrebbe nel presente giudizio. Giudizio, quest'ultimo, in cui l'istituto di vigilanza odierno appellante lamenta peraltro la carenza di un requisito di partecipazione ad una gara svolta in epoca precedente ai fatti concernenti l'autorizzazione di polizia in questione. Infatti, da ultimo in memoria conclusionale, l'appellante sottolinea che il sig. Cuccureddu, all'epoca legale rappresentante della controinteressata «*nel settembre 2014 non aveva i requisiti per ottenere la licenza che aveva chiesto*» e che, conseguentemente, la società «*era priva dei requisiti per partecipare alla*

gara» (pag. 5 della memoria), mentre, per quanto riguarda il titolare della licenza sig. Delogu, la Vigilpol impernia i propri assunti sul fatto che quest'ultimo non ricopriva alcuna carica sociale a tale momento.

Alla luce di quest'ultima notazione è quindi palese l'infondatezza dell'eccezione, che deve essere respinta anche per questa ragione.

4. Può dunque passarsi al merito, in relazione al quale deve essere data risposta positiva ai quesiti sopra enucleati. L'appello deve conseguentemente essere accolto ed in riforma della sentenza di primo grado devono essere accolti il ricorso ed i motivi aggiunti colà proposti, con conseguente annullamento degli atti con essi impugnati.

5. E' in particolare fondata ed assorbente, anche rispetto al motivo aggiunto ex art. 104, comma 3, cod. proc. amm. contenuto nel presente appello, la seconda censura, con cui la Vigilpol si duole della mancata esclusione dalla gara della Sardinia General Services benché questa fosse al momento della partecipazione alla gara (3 settembre 2014, data di presentazione della relativa istanza) priva di un legale rappresentante in possesso della più volte menzionata licenza prefettizia ex art. 134 t.u.l.p.s..

6. Va al riguardo premesso, innanzitutto, che il possesso del titolo amministrativo in questione costituiva requisito di idoneità professionale ai sensi dell'art. 39 cod. contratti pubblici, secondo la incontestata deduzione della Vigilpol, la quale trae fondamento dall'art. 3, comma 1, lett. f), del disciplinare di gara, richiedente in capo ai partecipanti, a pena di esclusione, il possesso «*delle licenze di Istituto di Vigilanza*».

7. In secondo luogo, l'appellante cita in modo puntuale il precedente assolutamente in termini con la presente fattispecie contenziosa costituito dalla sentenza della VI Sezione di questo Consiglio di Stato 20 ottobre 2005, n. 5902. In questa pronuncia si è infatti affermato che, in conformità al principio di personalità delle autorizzazioni di polizia sancito dall'art. 8 t.u.l.p.s., la licenza per l'attività di vigilanza prevista dall'art. 134 del medesimo testo unico in caso di istituto organizzato in forma societaria «*deve essere comunque intestata ad un persona fisica, la quale deve essere investita di poteri di rappresentanza organica della società stessa*» (il principio è poi confermato dalla successiva legislazione di settore, ed in particolare dal regolamento relativo ai requisiti organizzativi e di qualità degli istituti di vigilanza, di cui al d.m. interno n. 260/2010, in relazione al quale si rinvia ai rilievi contenuti nel presente appello).

8. Ciò precisato, è altrettanto incontestabile che, da un lato, al momento in cui la Sardinia General Services ha partecipato alla gara il proprio legale rappresentante non era in possesso della licenza in questione e che, dall'altro lato, detta licenza era intestata ad un soggetto privo di qualsiasi carica sociale.

9. Quanto al primo profilo, il TAR Sardegna, e le odierne parti appellate, ivi compresa la Prefettura di Sassari, hanno diffusamente evidenziato che, al fine di non pregiudicare la continuità dell'impresa operante nel settore della vigilanza, devono ritenersi legittimi periodi in cui la società sia temporaneamente priva di un organo munito della licenza, in relazione agli inevitabili avvicendamenti nelle cariche sociali.

10. Quand'anche in astratto condivisibile, l'assunto non è tuttavia applicabile al caso di specie. Ciò per la decisiva considerazione che questo periodo di "mancata copertura" del necessario titolo amministrativo abilitante allo svolgimento dell'attività, indubbiamente verificatosi nel caso dell'aggiudicataria in seguito alla ratifica delle dimissioni del sig. Delogu ed alla contestuale assunzione della rappresentanza della società da parte del sig. Cuccureddu, avvenute in data 23 gennaio 2014, non è stato *ex post* sanato dal rilascio della licenza prefettizia in favore di quest'ultimo. Infatti, dopo avere ricevuto il preavviso di rigetto ex art. 10-bis l. n. 241/1990 (in data 21 gennaio 2014) e formulato le conseguenti controdeduzioni (l'11 novembre successivo), la rappresentanza della società è stata nuovamente assunta dal sig. Delogu, contestualmente alle dimissioni del sig. Cuccureddu (assemblea sociale del 13 dicembre 2014), mentre il procedimento riguardante quest'ultimo è stato definito con il diniego della licenza, di cui al decreto prefettizio del 16 dicembre 2014 (la successione cronologica degli eventi è svolta in modo chiaro dalla controinteressata nella propria memoria conclusionale).

Conseguentemente, dalle dimissioni del primo sino alla nuova assunzione della carica da parte dello stesso (periodo evocativamente definito dalle parti in causa come «*interregno*»), la Sardinia General Services è rimasta sfornita della licenza prefettizia.

11. Ciò precisato, nel periodo in questione, protrattosi per quasi un anno, si colloca la partecipazione della società alla procedura di gara qui in contestazione. Deve conseguentemente farsi applicazione del consolidato principio di questo Consiglio di Stato secondo cui i requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, generali e di qualificazione, devono essere posseduti per tutta la durata della gara (*ex multis*: Ad. plen. 4 maggio 2012, n. 8, 15 aprile 2010, n. 1; Sez. III, 1 luglio 2015, n. 3274, Sez. IV, 4 maggio 2015, n. 2231, 19 dicembre 2012, n. 6539, 15 settembre 2010, n. 6907; Sez. V, 15 giugno 2015, n. 2928, 3 giugno 2015, n. 2716, 8 aprile 2014, n. 1647, 17 marzo 2013, n. 2682, 13 febbraio 2013, n. 890, 26 giugno 2012, n. 3738), legittimando pertanto l'esclusione anche laddove l'accertamento della relativa mancanza sia successivo all'aggiudicazione definitiva (in questo senso: Sez. V, 3 febbraio 2015, n. 510; la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato afferma inoltre che gli stessi requisiti devono essere mantenuti anche durante l'esecuzione del contratto: Sez. III, 18 settembre 2013, n. 6052).

12. Accolta la domanda di annullamento degli atti di gara, previa riforma della sentenza di primo grado ed accoglimento dell'impugnativa della Vigilpol, risulta accertato il diritto dell'odierna appellante a conseguire l'aggiudicazione, in ragione del fatto che questa si è collocata in graduatoria in posizione immediatamente successiva all'aggiudicataria, illegittimamente non esclusa. Deve conseguentemente essere accolta la domanda di reintegrazione in forma specifica riproposta nel presente mezzo (cfr. le conclusioni dell'appello).

13. Sul punto, in sede di discussione, la Regione ha riferito che dopo l'aggiudicazione in favore della S.G.S. non è seguita la stipula del contratto con quest'ultima, avendo l'amministrazione inteso attendere l'esito del presente giudizio d'appello. Pertanto, la tutela in forma specifica attribuibile alla Vigilpol è il conseguimento dell'aggiudicazione della gara in contestazione ai sensi dell'art. 124 cod. proc. amm., previe beninteso le verifiche previste dall'articolo 11 del codice dei contratti pubblici.

Le spese del doppio grado del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie il ricorso dell'Istituto di vigilanza Vigilpol, annullando gli atti con essa impugnati e disponendo l'aggiudicazione in favore della stessa, previe le verifiche di legge.

Condanna la Regione Sardegna, la Prefettura di Sassari e la S.G.S. Sardinia General Services s.r.l., in solido tra loro, a rifondere all'Istituto di vigilanza Vigilpol le spese del doppio grado di giudizio, complessivamente liquidate in € 15.000,00, 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 9 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Oreste Mario Caputo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 28/07/2015

IL SEGRETARIO

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