



**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 Lombardia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 385 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Assvigilanza Associazione Nazionale di Vigilanza Privata, Ass.I.V. Associazione Italiana Vigilanza, U.N.I.V. Unione Nazionale Istituti di Vigilanza, A.N.I.V.P. Associazione Nazionale di Categoria della Vigilanza Privata, rappresentati e difesi dagli avv.ti Pietro Ferraris, Enzo Robaldo e Francesco Caliandro, con domicilio eletto presso il primo, in Milano, Via Pietro Mascagni, 24

***contro***

Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Teresa Maffey, Sara Pagliosa e Maria Rita Surano, domiciliato presso l'Avvocatura comunale in Milano, Via Andreani, 10

***per l'annullamento***

- del bando di gara, dei relativi allegati (con particolare riferimento alla nota esplicativa di gara e al capitolato speciale) e di tutti gli atti relativi alla

procedura indetta dal Comune di Milano, avente ad oggetto l'affidamento del "servizio di sorveglianza armata (tramite GPG), guardiania non armata, nonché del servizio di manutenzione impianti di allarme e TVCC per le esigenze del Palazzo di Giustizia e degli altri uffici giudiziari di Milano - periodo: 36 mesi dall'avvio del servizio";

- di ogni altro atto, conseguente, presupposto o attuativo;

nonché per la condanna

- ai sensi e per gli effetti della legge n. 1034/1971 e del D.Lgs. n. 80/1998 e degli artt. 121, 122 e 124 del cod. proc. amm., al risarcimento del danno ingiusto patito dalle ricorrenti in conseguenza dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati, attraverso la reintegrazione in forma specifica ovvero per equivalente, con riserva di determinarne l'ammontare nel corso del giudizio. impugnati con il ricorso principale

della lettera di invito, dei relativi allegati, della delibera a contrarre e di tutti gli atti relativi alla procedura indetta dal Comune di Milano in data 6 ottobre 2011, avente ad oggetto l'affidamento del "servizio di sorveglianza armata (tramite GPG), guardiania non armata, nonché del servizio di manutenzione impianti di allarme e TVCC per le esigenze del Palazzo di Giustizia e degli altri uffici giudiziari di Milano – periodo 5 mesi dal 16 ottobre 2011 al 15 marzo 2011;

della lettera d'invito, dei relativi allegati, della delibera a contrarre e di tutti gli atti relativi alla procedura indetta dal comune di Milano in data 6/10/2011 impugnati con i motivi aggiunti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Milano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 dicembre 2011 il dott. Mauro Gatti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Le associazioni ricorrenti, rappresentative di operatori economici attivi nel settore della vigilanza privata, hanno impugnato la procedura di affidamento in epigrafe indicata, ove si prevede lo svolgimento di talune prestazioni da parte di “guardie non armate”, che dovrebbero invece, a loro dire, essere eseguite da guardie giurate.

Esse richiamano a tal fine il punto 2.2 del capitolato speciale prevede lo svolgimento di “servizi di vigilanza non armata”, quali “a titolo puramente indicativo e non esaustivo:

- controllo continuo degli accessi agli stabili, anche attraverso i sistemi elettronici se presenti nell'infrastruttura;
- controlli aperiodici al perimetro o all'interno dell'infrastruttura, attraverso un percorso indicato dai responsabili dei servizi;
- attivazione immediata delle G.P.G., forze dell'ordine e/o responsabili della sicurezza, secondo precise consegne scritte;
- monitoraggio degli accessi, in ingresso e in uscita, di visitatori e di ospiti;
- presidio degli accessi durante l'ingresso e l'uscita del personale dipendente;
- apertura e chiusura degli accessi;
- avvio delle predisposizioni di sicurezza in caso di incendio;
- eventuale presidio temporaneo di aree ed accessi in occasione di manifestazioni, convegni e mostre;
- gestione di portinerie e receptionist.

Secondo le ricorrenti i detti servizi dovrebbero essere eseguiti da soggetti in possesso di regolare licenza prefettizia, essendo comunque “complementari” a quelli di vigilanza armata, come sarebbe previsto dall’art. 256-*bis* del R.D. 6.5.1940 n. 635 e dal D.M. 1.12.2010 n. 289.

Con i motivi aggiunti è stata poi impugnata la procedura negoziata indetta successivamente, rappresentando che il termine concesso ai concorrenti per presentare la domanda di partecipazione, pari a quattro giorni, sarebbe stato eccessivamente ridotto, senza alcuna illustrazione delle ragioni di urgenza imposte dall’art. 70, comma 5 del D.Lgs. n. 163/06; nella vicenda difetterebbero, inoltre, i presupposti per il ricorso alla stessa procedura negoziata ex art. 57 del D.Lgs. n. 163.

#### DIRITTO

Il ricorso principale è infondato nel merito, il che esonera il Collegio dal definire l’eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune.

Va premesso in proposito che le prestazioni dedotte nel capitolato speciale sono di duplice natura, essendo le prime da svolgersi da parte di guardie giurate particolari e le altre da personale privo della licenza prefettizia, riconducibili al cosiddetto servizio di portierato; che inoltre, nel presente giudizio, tale scelta è stata contestata siccome in contrasto con la disciplina di gara e con quanto previsto nel secondo e nel terzo comma dell’art. 256-*bis* del R.D. 6.5.1940 n. 635).

In base alle dette disposizioni, rientrerebbero nei servizi di sicurezza complementare “la vigilanza presso tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali ed altre simili infrastrutture, quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da guardie particolari giurate”. Nel caso *de quo*, l’esistenza di “speciali esigenze di sicurezza”, sarebbe desumibile dal fatto che

L'Amministrazione avrebbe ritenuto di installare su ogni ingresso dell'immobile oggetto dell'appalto un cosiddetto "sniffer", ossia un rilevatore di esplosivi, il che confermerebbe la potenziale esistenza del pericolo per la struttura giudiziaria da sorvegliare.

A parere del Collegio la concreta esistenza di "speciali esigenze di sicurezza" non è di per sé comprovata dall'installazione dei visti dispositivi: la decisione di avvalersene non è, infatti, rivelatrice dell'esistenza di un maggiore rischio, ma del fatto che alla possibile minaccia si fa fronte anche tramite l'ausilio di essi, obiettivamente destinati ad agevolare lo stesso impegno delle guardie giurate presenti agli accessi del palazzo di giustizia milanese.

Né tornano applicabili in concreto le disposizioni del D.M. 1.12.2010 n. 289, che è stato pubblicato sulla G.U.R.I. in data 14.2.2011 e dunque successivamente alla pubblicazione del bando (cfr. C.S. Sez. IV 6.7.2004 n. 5018).

Né infine, in contrario può deporre la nota del Ministero dell'Interno prodotta dalle ricorrenti (doc. n. 11), la quale si limita ad esporre chiarimenti, unicamente riferiti all'applicazione del detto D.M. 1.12.2010.

Parimenti, va respinto il ricorso proposto per motivi aggiunti.

Con ordinanza n. 443 del 23.2.2011 il Tribunale ha disatteso la domanda di sospensione degli atti impugnati con il ricorso principale, accogliendo tuttavia quella proposta con il ricorso R.G. n. 1496/2011, con il quale sono stati impugnati i medesimi atti.

La procedura è stata pertanto sospesa, con conseguente onere per la stazione appaltante di provvedere all'erogazione del servizio successivamente alla scadenza del pregresso contratto.

Nelle more, con lettera di invito del 6.10.2011, è stata indetta una procedura negoziata per l'affidamento del servizio per la durata di cinque mesi (16.10.2011 – 15.3.2010).

L'obiettivo urgenza che ha giustificato il ricorso alla detta gara trova quindi la sua fonte in un evento imprevedibile per la stazione appaltante e ad essa non imputabile (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I 18 febbraio 2009 n. 1656); ne consegue per tale ragione che il ricorso alla procedura negoziata appare obiettivamente giustificato dall'urgenza di provvedere.

La durata del visto affidamento è stata inoltre limitata ad un periodo di tempo strettamente necessario alla definizione del giudizio.

Quanto, infine, al termine concesso per la presentazione dell'offerta, va osservato che il servizio precedente sarebbe cessato in data 15.10.2011, da cui l'oggettiva impossibilità di bandire una procedura con termini più ampi; gli atti di gara adottati ricalcavano, peraltro, quelli approvati per la procedura impugnata con il ricorso principale, già noti ai concorrenti.

Il ricorso principale e quello presentato con i motivi aggiunti vanno pertanto respinti.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio, in considerazione della particolarità della vicenda di causa.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - Sezione I definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Marco Bignami, Consigliere

Mauro Gatti, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/12/2011

IL SEGRETARIO

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