

**PROCEDURA APERTA TELEMATICA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI VIGILANZA ATTIVA E ATTIVITÀ CORRELATE E DI GUARDIANIA A FAVORE DEGLI ENTI CHE OPERANO NEL TERRITORIO REGIONALE DEL VENETO**

**VERBALE del RUP del 18.7.2022**

Il giorno 18 luglio 2022 in Padova, il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) – Dott. Sandra Zuzzi – in relazione alla gara in oggetto, procede all’esame della sentenza n. 845/2022, pubblicata il 7/2/2022, con la quale il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso promosso da Civis S.p.A. avverso la sentenza emessa dal Tar del Veneto n. 1244/2020 (pubblicata in data 11/12/2020), che ha disposto l’annullamento del verbale del RUP di Azienda Zero del 18/2/2020.

Il Consiglio di Stato ha confermato la statuizione del Giudice di primo grado il quale, con la suddetta pronuncia (n. 1244/2020), ha imposto ad Azienda Zero di rideterminarsi, secondo i principi espressi nella sentenza medesima, in merito alla possibile rilevanza - ex art. 80, comma 5 lett. c-bis) del D.Lgs 50/2016 - della violazione dell’obbligo di comunicazione da parte del RTI costituito da Civis S.p.A. (mandataria), Sicuritalia S.p.A., Rangers S.r.l. e Istituto di Vigilanza Privata Castellano s.r.l. della sanzione emessa a carico di Sicuritalia S.p.A. da parte dell’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM).

Azienda Zero con nota prot. n. 7295 del 14/03/2022 ha, quindi, avviato un nuovo procedimento amministrativo diretto all’adozione del provvedimento esecutivo della predetta sentenza, dandone comunicazione ai soggetti interessati ossia al RTI costituito tra Civis S.p.A., Sicuritalia S.p.A., Rangers S.r.l. e Istituto di Vigilanza Privata Castellano s.r.l. (di seguito RTI Civis) e alla società CDS S.r.l.. Con tale comunicazione la Stazione Appaltante ha invitato i soggetti interessati a fornire eventuali memorie e documenti, ai sensi dell’art. 10 della legge 241/90, assegnando a tal fine il termine di 10 giorni dal ricevimento della nota medesima.

Con nota acquisita al protocollo di Azienda Zero n. 8652 del 25/03/2022 CDS S.r.l. ha fornito un’articolata memoria diretta a comprovare la perdita dei requisiti di cui all’art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016 in capo al R.T.I. Civis per i gravi illeciti ad esso ascrivibili (consistenti nella sanzione antitrust comminata a Sicuritalia S.p.A. e nell’omessa comunicazione della stessa da parte del RTI) con conseguente richiesta di decadenza dall’aggiudicazione della gara in parola. Contestualmente la società CDS S.r.l. ha formulato istanza di conoscere le osservazioni eventualmente prodotte da Sicuritalia S.p.a. e dal R.T.I. di cui fa parte.

Con nota acquisita al protocollo di Azienda Zero n. 8721 del 25/03/2022 Civis S.p.A, in qualità di mandataria del RTI costituito con Sicuritalia S.p.A., Rangers S.r.l. e Istituto di Vigilanza Privata Castellano s.r.l., e Sicuritalia S.p.A. hanno fornito le proprie osservazioni, corredate di appositi allegati, dirette a comprovare la permanenza in capo alle stesse dei requisiti di cui all’art. 80 del D.Lgs 50/2016, stante l’inidoneità della sanzione AGCM comminata a Sicuritalia di minare l’affidabilità del RTI medesimo, con conseguente

*Passaggio Luigi Gaudenzio, 1- 35131 Padova*  
*pec: [protocollo.azero@pecveneto.it](mailto:protocollo.azero@pecveneto.it)*  
*tel. 049 8778288 - 8286*



richiesta di conferma del provvedimento di aggiudicazione originariamente adottato a favore del RTI capeggiato da Civis.

Con successiva nota prot. n. 12033 del 22/04/22 Azienda Zero, nell'ottica di consentire una maggior completezza dell'istruttoria e del contraddittorio, ha condiviso con tutti i soggetti coinvolti nel predetto procedimento amministrativo le memorie e deduzioni acquisite con le succitate note prot. n. 8652 e n. 8721 del 25/03/22, assegnando un ulteriore termine di dieci giorni per la formulazione di eventuali controdeduzioni.

Con nota acquisita al protocollo di Azienda Zero n. 12910 del 3/05/2022 CDS S.r.l. ha fornito un ulteriore contributo; del pari il RTI Civis, unitamente a Sicuritalia, con nota acquisita al protocollo di Azienda Zero n. 12774 del 2/05/2022 ha formulato le proprie controdeduzioni.

Alla luce di quanto sopra, il RUP, al fine di conformarsi alle disposizioni dell'Autorità Giudiziaria - e dopo attenta e minuziosa lettura degli apporti forniti da tutte le parti partecipanti al procedimento - procede all'esperimento della predetta attività valutativa, la quale deve, necessariamente, prendere l'avvio dall'analisi della condotta posta in essere dal Raggruppamento capeggiato da Civis S.p.A. siccome accertata dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 845/2022.

In data 30/12/2019 (con nota acquisita al prot. n. 25476) la Stazione Appaltante ha avuto notizia, dalla CDS S.p.A., dell'emissione da parte dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato di un provvedimento sanzionatorio (pubblicato sul Bollettino 50/2019 del 16/12/2019) nei confronti di Sicuritalia S.p.A.

La condotta sanzionata nel suddetto provvedimento dell'AGCM si riferisce al fatto che Sicuritalia S.p.A., unitamente ad altre imprese, avrebbe posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), avente la finalità di condizionare gli esiti delle gare per i servizi di vigilanza attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti.

Con atto notarile del 16/12/2019 (registrato il 18/12/2019) vi era stata la costituzione del Raggruppamento Temporaneo di Imprese tra Civis S.p.A. (mandataria), Sicuritalia S.p.A., Rangers S.r.l. e Istituto di Vigilanza Privata Castellano s.r.l.; tale raggruppamento ha provveduto in data 20/12/2019 alla sottoscrizione della convenzione quadro con Azienda Zero per l'avvio del servizio di vigilanza attiva e attività correlate da espletarsi nella Provincia di Venezia, aggiudicato allo stesso RTI all'esito della procedura in oggetto. La sottoscrizione della convenzione da parte di Azienda Zero è avvenuta il 19.2.2020.

In data 9.1.2020 la società Civis S.p.A., in qualità di mandataria, ha fornito alcune osservazioni nell'interesse della stessa e del costituito RTI tra "Civis S.p.A. / Sicuritalia ed altri" in merito alla predetta sanzione dell'AGCM.

Sulla scorta di detta ricostruzione dei fatti il Consiglio di Stato, nella predetta sentenza 845/2022, ha affermato che *"l'inadempimento all'obbligo dichiarativo (in capo al RTI) vi è stato"*. Lo stesso Consiglio di Stato, tuttavia, richiama sul punto la giurisprudenza che afferma un principio ormai consolidato in forza del quale le omissioni dichiarative non danno luogo ad un automatismo escludente, ma richiedono il necessario



apprezzamento di rilevanza della stazione appaltante ai fini della formulazione della prognosi sull'integrità e affidabilità del concorrente.

A tal riguardo, il RUP, all'esito dell'ampio procedimento istruttorio avviato con nota prot. n. 7295 del 14/03/2022 e valutati tutti i contributi pervenuti dai soggetti interessati del procedimento medesimo (RTI costituito tra Civis S.p.A., Sicuritalia S.p.A., Rangers S.r.l. e Istituto di Vigilanza Privata Castellano s.r.l. - da un lato - e la società CDS S.r.l. dall'altro) rileva che se in astratto, come riconosciuto dal Consiglio di Stato, la condotta posta in essere dal raggruppamento è qualificabile come omissiva - e, pertanto, potenzialmente rilevante ai sensi dell'art. 80, comma 5 lett. c-bis) del D.Lgs 50/2016 - nel caso di specie non può essere qualificata alla stregua di una "omissione assoluta" dell'informazione, trattandosi, piuttosto, di mero ritardo posto che, come detto, il 9.1.2020 la società mandataria Civis S.p.A., del tutto spontaneamente (infatti in quel momento non era ancora stato avviato alcun procedimento da parte della Stazione Appaltante), ha prodotto le proprie osservazioni in merito alla sanzione in parola nell'interesse proprio e del costituito RTI tra "Civis S.p.A. / Sicuritalia ed altri", formulando le proprie deduzioni in maniera del tutto trasparente e senza fornire informazioni false o fuorvianti tali da mettere in dubbio l'integrità dell'operatore medesimo.

Inoltre, il RUP ritiene rilevanti i seguenti aspetti:

- in primo luogo, pur avendo valutato le argomentazioni formulate da CDS S.r.l. nella memoria acquisita al protocollo di azienda Zero n. 12910 del 3/05/2022, non risulta raggiunta la prova dell'effettiva conoscenza da parte della mandataria Civis, al momento della sottoscrizione del contratto, dell'avvenuta irrogazione della sanzione alla mandante Sicuritalia S.p.A.; resta fermo in ogni caso che tale circostanza non costituisce l'elemento pregnante su cui si è fondata la decisione della Stazione Appaltante di cui si dirà in seguito;
- in secondo luogo, trattandosi di procedura di gara indetta con Decreto n. 127 del 6/07/2017, si rileva come all'epoca dei fatti avesse notevole applicazione l'impostazione interpretativa dell'art. 80, comma 5, lett. c), del D.Lgs. 50/2016 per cui l'obbligo di dichiarare l'esistenza di una pregressa sanzione per illecito professionale, ancorché impugnata, sussistesse solo se questa fosse esecutiva o perché non impugnata o perché il relativo giudizio amministrativo si fosse concluso con la conferma definitiva della sanzione e non già nell'ipotesi in cui il relativo giudizio avanti al giudice amministrativo non si fosse ancora concluso come nella vicenda in esame. Sul punto occorre richiamare le *Linee guida n. 6*, di attuazione del D.Lgs. n. 50/2016, nella formulazione non ancora aggiornata alla deliberazione n. 1008 dell'11 ottobre 2017 del Consiglio dell'ANAC dopo il D.Lgs. n. 56 del 2017, che - con riferimento alle situazioni che la stazione appaltante doveva valutare ai fini dell'eventuale esclusione del concorrente - facevano riferimento esclusivamente alle sanzioni divenute inoppugnabili o confermate con sentenza passata in giudicato (e non anche a quelle meramente esecutive);
- in terzo luogo, il ritardo nella comunicazione da parte del RTI della sanzione (che può dirsi cessato a fronte di quanto trasmesso dal Raggruppamento Civis il 9/1/2020) può essere ritenuto oggettivamente modesto, consistendo in pochi giorni lavorativi (se si considera che la comunicazione della sanzione da parte di CDS è stata acquisita da Azienda Zero in data 30.12.2019)



e per di più collocati in un momento dell'anno in cui tipicamente viene ridotta l'attività amministrativa delle imprese (per ferie del personale o talvolta chiusure aziendali).

Ne consegue che la condotta del raggruppamento, anche perché si sostanzia in un semplice ritardo e di modesta rilevanza, non è tale da minare le sue lealtà, integrità e affidabilità professionale e non è quindi tale da comportare l'esclusione del medesimo.

Svolta tale valutazione, va rilevato che il Consiglio di Stato, confermando la decisione assunta dal TAR Veneto con la sentenza n. 1244/2020, impone ad Azienda Zero di rideterminarsi anche in merito alla valutazione della condotta di Sicuritalia sanzionata dall'AGCM, ossia in merito alla rilevanza di tale condotta ex art. 80 comma 5 del D.Lgs 50/2016.

A tal riguardo il RUP rileva che, per effetto delle predette sentenze, l'Autorità Giudiziaria ha accertato che:

- la condotta sanzionata dall'AGCM a carico di Sicuritalia assume carattere di particolare gravità *“trattandosi di fatti che non solo delineano un modus operandi non compatibile con l'osservanza dei canoni dell'evidenza pubblica ma che, oltretutto, presuppongono l'apporto di più livelli dell'apparato organizzativo aziendale, sicché anche l'adozione di misure di self cleaning andrebbe necessariamente soppesata sia in relazione alle fasi di svolgimento della gara sia con riguardo alla prospettiva di una corretta esecuzione della prestazione contrattuale”*;
- i fatti contestati a Sicuritalia erano riferiti a condotte anticoncorrenziali poste in essere nell'ambito di procedure di gara pubbliche bandite in un periodo compreso tra il 2013 e il 2017 e, pertanto, in un lasso temporale evidentemente vicino rispetto alla procedura indetta dalla Regione del Veneto con Decreto del Direttore dell'Unità Organizzativa Acquisti Centralizzati SSR – CRAV n. 127 del 6/7/2017;
- la condotta sanzionata dall'AGCM a Sicuritalia si riferisce a fatti posti in essere nell'ambito di procedure ad evidenza pubblica che attengono al medesimo mercato di riferimento della gara bandita dalla Regione del Veneto;
- la stazione appaltante, nell'impugnato verbale del RUP del 18/2/2020, ha erroneamente sopravvalutato le misure di *self-cleaning* adottate da Sicuritalia, poiché non vi è dubbio che esse potrebbero produrre effetti soltanto *pro futuro*, senza poter concedere, quindi, alcuna conseguenza riabilitante, ai fini che qui interessano, a favore dell'impresa raggiunta dalla sanzione.

Facendo quindi applicazione delle coordinate ermeneutiche indicate dai Giudici amministrativi per la valutazione della condotta di Sicuritalia, così come sanzionata dall'AGCM, il RUP ritiene che detta condotta sia connotata da particolare gravità (come pure evidenziato dal TAR e dal Consiglio di Stato) sì da minare i requisiti di integrità e affidabilità dichiarati in corso di gara, con conseguente applicazione dell'art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016.

A tal riguardo il RUP ritiene che, poiché il procedimento sanzionatorio condotto dall'AGCM ha interessato esclusivamente Sicuritalia S.p.A. e poiché dall'istruttoria del procedimento risulta che l'omissione di Civis e degli altri componenti del RTI non sia assoluta trattandosi, piuttosto, di un modesto ritardo nella



comunicazione della sanzione irrogata a Sicuritalia S.p.A. (tanto più che, ed è questo argomento ulteriore anche se non decisivo, non risulta raggiunta la piena prova dell'effettiva conoscenza da parte della mandataria Civis, al momento della sottoscrizione del contratto, dell'avvenuta irrogazione della sanzione alla mandante Sicuritalia S.p.A.), la sanzione espulsiva di cui al precitato art. 80 debba trovare applicazione solamente nei confronti di quest'ultima impresa, mentre ben possa essere applicata, nei confronti del RTI, la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2/2022, pubblicata il 25/1/2022, secondo la quale è possibile *"la modifica soggettiva del raggruppamento temporaneo di imprese in caso di perdita dei requisiti di partecipazione di cui all'art. 80 del D.Lgs 50/2016 da parte del mandatario o di una delle mandanti, non solo in sede di esecuzione, ma anche in fase di gara, in tal senso interpretando l'art. 48, commi 17, 18 e 19-ter del medesimo Codice"*.

La Stazione Appaltante, procederà, pertanto, ad interpellare il Raggruppamento per verificare la volontà dello stesso di confermare la proposta di riorganizzazione del proprio assetto organizzativo, già anticipata nelle memorie prodotte nel corso della suddetta istruttoria, e la sussistenza dei requisiti di idoneità richiesti dalla procedura di gara, onde consentire l'esecuzione del servizio da parte dello stesso.

Padova, 18.7.2022

II RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO

Dott.ssa Sandra Zuzzi