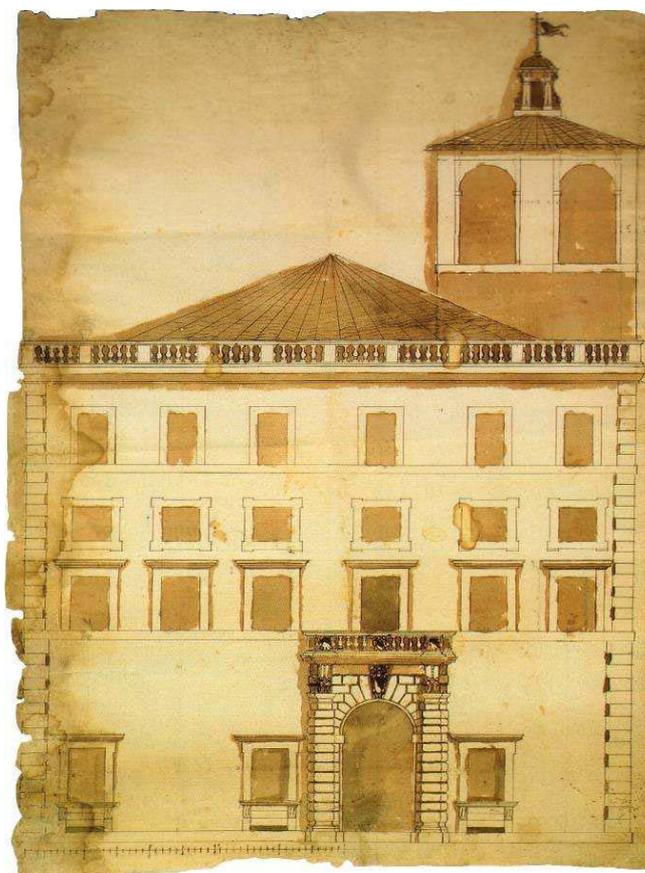


*Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici
di lavori, servizi e forniture*



BANDO-TIPO

*per l'affidamento dei servizi di pulizia e igiene ambientale degli
immobili nei settori ordinari*

Documento di Consultazione

NOTA ILLUSTRATIVA

Sommario

1. Premessa.....	3
2. Il bando-tipo per i servizi di pulizia: aspetti generali	5
2.1. Oggetto dell'appalto.....	6
2.2. Soggetti ammessi, condizioni di partecipazione e altre disposizioni.....	7
2.3. Requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.....	10
2.4. Criterio di aggiudicazione.....	13
2.4.1. Modalità di presentazione e contenuto delle offerte.....	16
2.5. Offerte anomale	19

1. Premessa

L'articolo 64, comma 4-*bis*, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (nel seguito, Codice) stabilisce che «*i bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi-tipo) approvati dall'Autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all'articolo 46, comma 1-bis. Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo*».

In base a tale previsione, l'Autorità ha emanato la determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012, denominata “*Bando-Tipo. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici*” finalizzata a dare attuazione al combinato disposto degli artt. 46, comma 1-*bis* e 64, comma 4-*bis* del Codice, secondo cui le cause tassative di esclusione dalle gare devono essere indicate nei modelli approvati dall'Autorità. Questo primo bando-tipo costituisce il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara, quanto alla individuazione delle cause tassative di esclusione, salva la facoltà di derogare motivando, nei termini in esso specificati.

Come anticipato nella stessa determinazione, e come previsto dal medesimo art. 64, comma 4-*bis*, l'Autorità sta procedendo ad elaborare specifici modelli (bandi-tipo) distinti in base all'oggetto del contratto – lavori, servizi e forniture – che, oltre a riprodurre le clausole relative alle cause tassative di esclusione già indicate in via generale, contengono le ulteriori puntuali indicazioni sulla gestione della procedura gara.

Relativamente agli appalti di servizi e forniture, in considerazione della numerosità, della eterogeneità e della complessità degli ambiti merceologici presenti nel settore, nel mese di marzo 2013 l'Autorità ha pubblicato il documento di consultazione denominato “*Call for Proposals: bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture*”, nel quale sono stati indicati alcuni ambiti merceologici selezionati dall'Autorità sulla base delle criticità riscontrate nello svolgimento della propria attività istituzionale e dell'impatto economico sul mercato dei contratti pubblici.

Lo scopo della consultazione era quello ricevere dalle stazioni appaltanti e dagli operatori del mercato osservazioni e proposte in ordine ai settori prioritari per l'elaborazione bandi-tipo.

L'Autorità ha comunicato l'esito della consultazione con la pubblicazione del documento conclusivo denominato “*I settori prioritari per l'elaborazione dei bandi-tipo nei contratti pubblici di servizi e forniture*”, nel quale sono indicati i settori per i quali l'Autorità procederà, nell'immediato, ad elaborare i bandi-tipo e il relativo programma di attività.

Con il presente atto, pertanto, si intende dare attuazione al combinato disposto dell'art. 64, comma 4-*bis* e 46, comma 1-*bis*, del Codice, nonché al suddetto programma, mediante la pubblicazione del bando-tipo per gli appalti aventi ad oggetto i servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili.

Il bando-tipo si riferisce, in particolare, agli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria nei settori ordinari, affidati mediante la procedura di gara aperta, individuata dall'art. 54, comma 2, del Codice.¹ Il criterio di aggiudicazione adottato nel bando-tipo è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del Codice e dell'art. 286 del Regolamento che, come sarà chiarito meglio, appare quello più indicato per l'affidamento dei servizi in esame.

Il bando-tipo consiste in uno schema di disciplinare che, oltre a riprodurre le cause tassative di esclusione come indicate in via generale nella determinazione dell'Autorità del 10 ottobre 2012, n. 4, fornisce puntuali indicazioni sugli aspetti più importanti dell'*iter* di affidamento quali, ad esempio, i requisiti di idoneità professionale, di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, la procedura di aggiudicazione, le modalità di partecipazione alla gara e di presentazione delle offerte, le regole per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Lo schema di disciplinare è accompagnato dalla presente nota che illustra le caratteristiche e le modalità di compilazione del modello, con particolare riguardo alle parti non derogabili da parte delle stazioni appaltanti, relative alle cause tassative di esclusione di cui all'art. 46, comma 1-*bis*, del Codice.

¹ In base ai dati in possesso dell'Osservatorio dell'Autorità, la procedura di gara aperta copre, nei settori ordinari, nel biennio 2011-2012, oltre il 90% del valore a base di gara dei contratti di pulizia di immobili di importo pari o superiore a 40.000 euro.

2. Il bando-tipo per i servizi di pulizia: aspetti generali

Il modello di disciplinare è stato strutturato con l’inserimento di parti che si ritengono obbligatorie, in particolare quelle relative alle cause tassative di esclusione, nei termini già precisati dall’Autorità nella determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4, e di parti facoltative, ovvero contenenti una serie di soluzioni alternative che corrispondono alle diverse opzioni legittimamente ammesse dalla normativa. Tra le parti facoltative si citano, ad esempio, quelle di: i) prevedere l’obbligatorietà del sopralluogo, ii) inserire requisiti di partecipazione legati al fatturato che, in base alla normativa vigente, devono essere motivati adeguatamente, iii) utilizzare il confronto a coppie o uno degli altri metodi indicati nell’allegato P al Regolamento, per la valutazione degli elementi di natura qualitativa nell’applicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

In altri casi, per facilitare l’utilizzo del modello, sono state riportate solo alcune delle opzioni a disposizione delle stazioni appaltanti. Ad esempio, per la determinazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa è stato indicato solo il sistema più comunemente utilizzato – il metodo aggregativo compensatore – e non anche gli altri metodi previsti dall’allegato P al Regolamento che possono essere legittimamente utilizzati dalle stazioni appaltanti; per la valutazione dell’elemento “prezzo” si è fatto riferimento alla formula di cui all’art. 286, comma 6, del Regolamento, ferma restando la possibilità di utilizzare anche la formula con la “soglia” di cui al punto II), b) dell’Allegato P del medesimo Regolamento.

Il modello può essere preso come base per elaborare, con gli opportuni adattamenti, documentazione di gara per altre procedure di affidamento, come la ristretta o la negoziata, o per predisporre le lettere di invito nell’ambito delle acquisizioni di valore inferiore alle soglie comunitarie.

Altre applicazioni e adattamenti del modello possono riguardare l’integrazione del servizio di pulizia con ulteriori servizi quali il facchinaggio, la portineria o attività di manutenzione dell’immobile, nel rispetto delle disposizioni in materia di appalti misti e delle normative specifiche di settore.

Si evidenzia, inoltre, che il modello contiene una serie di parti che potrebbero ritenersi applicabili a tutti gli appalti affidati nel settore di servizi e forniture. Tra queste si annoverano i paragrafi 2, 3, 4, 5, 6, 9 (in caso di affidamento del contratto con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa), 10 [ad eccezione del punto V, lett. d)], 14. Altri paragrafi, ad esempio il n. 13, potrebbero essere validi per altre tipologie di appalto, con gli opportuni adattamenti ed

implementazioni in relazione al caso specifico.

Come verrà chiarito meglio oltre, il disciplinare di gara dovrà essere opportunamente implementato e adattato, nel rispetto delle disposizioni del Codice, del Regolamento e della normativa di settore, in base alle esigenze dello specifico appalto. E' evidente, infatti, che il modello elaborato contiene gli elementi essenziali della procedura di affidamento che le stazioni appaltanti sono tenute ad inserire nella documentazione di gara e non può essere ritenuto esaustivo di tutte le possibili fattispecie che in concreto possono verificarsi.

Nel prosieguo, si illustrano sinteticamente le caratteristiche principali e le modalità di compilazione del bando-tipo, nonché le varie opzioni a disposizioni delle stazioni appaltanti in relazione agli aspetti principali della procedura di gara.

2.1. Oggetto dell'appalto

Il primo paragrafo, "*Oggetto dell'appalto e importo a base di gara*", contiene le informazioni generali sull'oggetto e sull'importo dell'appalto, da compilarsi in base alle specifiche esigenze della stazione appaltante. In particolare, viene riportato il canone mensile ed il corrispondente ammontare complessivo a base di gara per la durata contrattuale, al netto dell'IVA e degli oneri di sicurezza non soggetti al ribasso.

Giova ricordare come gli elementi costituenti l'oggetto dell'appalto derivino dalle previsioni progettuali che sono preordinate alla stesura della documentazione di gara. Ai contenuti di detta progettazione, regolata dagli artt. 278 e 279² del Regolamento, debbono pertanto rifarsi le

² In base al citato art. 279, il progetto deve contenere: a) la relazione tecnica-illustrativa con riferimento al contesto in cui è inserita la fornitura o il servizio; b) le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti la sicurezza di cui all'art. 26, comma 3, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81; c) il calcolo della spesa per l'acquisizione del bene o del servizio con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso di cui alla lettera b); d) il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione del bene o del servizio; e) il capitolato speciale descrittivo e prestazionale; f) lo schema di contratto. Si ritiene opportuno che la stazione appaltante integri i contenuti del progetto sopra elencati con strumenti necessari alla conduzione e verifica del progetto, quali ad esempio, una stima analitica delle prestazioni, un cronoprogramma in grado di facilitare il controllo delle prestazioni in fase esecutiva, la progettazione dei livelli di servizio con indicatori numerici/quantitativi, le modalità di esercizio del controllo.

indicazioni quantitative, le modalità di esecuzione, nonché gli altri elementi descrittivi dell'attività appaltata. Come evidenziato dall'Autorità nel documento di consultazione denominato “*Servizi e forniture: programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto*”, la predisposizione di un progetto preciso e di dettaglio, atto a descrivere in modo puntuale le prestazioni necessarie a soddisfare specifici fabbisogni della stazione appaltante, appare uno strumento necessario per ovviare al fenomeno, di porre in gara categorie di servizi in luogo di specifici servizi, per effetto del quale possono verificarsi anomalie sia in fase di affidamento sia in fase di esecuzione del contratto.

In tema di importo e oggetto dell'appalto, si richiama, inoltre, il dovere delle stazioni appaltanti, ove possibile ed economicamente conveniente, di suddividere gli appalti in lotti funzionali. Come previsto dall'art. 2, comma 1-*bis*, del Codice, tale suddivisione è finalizzata a favorire l'accesso al mercato dei contratti pubblici delle piccole e medie imprese e deve avvenire nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici. A titolo esemplificativo, l'opportunità di tale suddivisione potrebbe essere valutata nel caso in cui il servizio debba essere svolto su più immobili/locali, eventualmente dislocati sul territorio provinciale/regionale/nazionale, per i quali sono necessarie prestazioni in tutto o in parte diverse.

Nel paragrafo 1 è anche indicata la cd. “clausola sociale” relativa al riassorbimento del personale impiegato dal precedente aggiudicatario. In merito si evidenzia che tale clausola non dovrebbe essere intesa nel senso di un obbligo di totale riassorbimento dei lavoratori del pregresso appalto, ma viceversa, dovrebbe prevedere che le condizioni di lavoro siano armonizzabili con l'organizzazione d'impresa della ditta nuova aggiudicataria e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto. Pertanto, nell'applicazione della clausola appare opportuno procedere ad una adeguata considerazione delle mutate condizioni del nuovo appalto, del contesto sociale e di mercato o del contesto imprenditoriale in cui dette maestranze si inseriscono (cfr. parere dell'Autorità del 13 marzo 2013, AG 19/13).

2.2. Soggetti ammessi, condizioni di partecipazione e altre disposizioni

Nel paragrafo “*Soggetti ammessi alla gara*” sono riportate le tipologie di soggetti che possono partecipare alle procedure di affidamento secondo la normativa vigente. A tale riguardo, è prevista anche la nuova figura dell'aggregazione di imprese di rete, in relazione alla quale sono disciplinate le modalità di partecipazione e di presentazione dei documenti che i concorrenti devono esibire ai

fini dell'ammissione alla gara, secondo le indicazioni già fornite dall'Autorità nella determinazione del 23 aprile 2013, n. 3.

Le disposizioni contenute in tale paragrafo, nonché quelle contenute nel successivo, rubricato "*Condizioni di partecipazione*", che riprende le cause di esclusione previste dall'art. 38 del Codice nonché alcune disposizioni del Codice e del Regolamento in materia partecipazione in raggruppamento temporaneo/consorzio, dovrebbero essere considerate obbligatorie, salvo modifiche normative.

Nel successivo paragrafo, relativo alle *Informazioni complementari e prescrizioni contrattuali*, sono contenute una serie di disposizioni di varia natura. Innanzitutto, si fa riferimento alla verifica del possesso dei requisiti di partecipazione attraverso l'utilizzo del sistema *AVCPass*, reso disponibile dall'Autorità con la delibera attuativa n. 111 del 20 dicembre 2012, in applicazione dell'art. 6-bis, comma 3, del Codice, e la cui entrata in funzione avverrà secondo le modalità ed i tempi indicati nella stessa deliberazione e nel successivo Comunicato del Presidente dell'Autorità del 12 giugno 2013.

Altre disposizioni, contenute nei sotto-paragrafi che seguono, riguardano lo svolgimento del sopralluogo, la presa visione ed il ritiro della documentazione di gara necessaria a formulare l'offerta e le relative richieste di chiarimenti, i cui tempi e modalità potranno essere liberamente fissati dalla stazione appaltante. Con riferimento al sopralluogo, come già chiarito dall'Autorità nella determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4, per il settore dei servizi e forniture la stazione appaltante può prescrivere che lo stesso sia a pena di esclusione qualora l'oggetto del contratto abbia una stretta e diretta relazione con gli organismi edilizi. In linea con tale orientamento, il modello attribuisce alla stazione appaltante la facoltà di prevedere o meno l'obbligatorietà del sopralluogo, fermo restando che la stazione appaltante deve esplicitare nel disciplinare di gara la propria scelta.

Il paragrafo 4.4 regola le modalità di presentazione della documentazione da parte del concorrente, per le quali il legislatore, soprattutto riguardo alle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atto notorio, detta disposizioni puntuali.

Il modello riporta la possibilità, prevista dall'art. 79, comma 5-*quinquies*, del Codice, di richiedere ai concorrenti l'indicazione, obbligatoria, di un indirizzo di posta elettronica o un numero di fax per le eventuali comunicazioni. A tale riguardo, come anche chiarito dall'Autorità e specificato nel

modello, si ritiene che, seppur obbligatoria, tale indicazione non costituisce causa di esclusione ma comporta solo l'esonero della responsabilità della stazione appaltante per le comunicazioni non effettuate o non correttamente pervenute (in tal senso, determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4 e parere del 9 febbraio 2011, n. 23).

Viene, altresì, disciplinato il ricorso al subappalto. In particolare, conformemente a quanto già affermato dall'Autorità nella determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4, si evidenzia che la mancata espressione della volontà di ricorso al subappalto non comporta l'esclusione dalla gara ma la mera impossibilità di ricorrere a tale istituto. Viene, inoltre, lasciata alla stazione appaltante la facoltà di corrispondere direttamente al subappaltatore l'importo dovuto per le relative prestazioni.

Il paragrafo relativo alle *Cauzioni e garanzie richieste* riporta le modalità di presentazione della garanzia tramite, ad esempio, cauzione o polizza assicurativa. Con riferimento alla cauzione provvisoria prestata in forma di fidejussione, l'art. 75 del Codice prevede che la garanzia debba avere validità per almeno 180 giorni dalla data di presentazione dell'offerta. La medesima norma lascia poi alla stazione appaltante la possibilità di richiedere una garanzia con termine di validità maggiore o minore in relazione alla durata presumibile del procedimento. Interpretando la norma in combinato disposto con l'art. 111, comma 6, del Codice, nel modello predisposto, la durata della garanzia è indicata in 180 giorni, decorrenti dal termine di scadenza per la presentazione delle offerte, in modo da far coincidere il termine di validità delle offerte stesse con quella della garanzia. E' fatta salva, in ogni caso, in conformità con quanto disposto dal citato art. 75 del Codice, la facoltà delle stazioni appaltanti di stabilire un termine diverso, ovvero di prevedere che l'offerta sia corredata dall'impegno del garante a rinnovare la garanzia qualora alla scadenza non sia ancora intervenuta l'aggiudicazione.

Si evidenziano, infine, le condizioni per la riduzione del 50% della cauzione provvisoria e definitiva previste dagli artt. 75 e 113 del Codice. Al riguardo, come già chiarito dall'Autorità con la determinazione dell'11 settembre 2007, n. 7, si ritiene che la riduzione del 50% dell'importo della cauzione definitiva prevista dall'art. 40, comma 7, del Codice, per i lavori pubblici possa essere applicata anche al settore in esame.

2.3. Requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa

Il paragrafo 7, “*Requisiti di idoneità professionale, di capacità tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria*”, contiene indicazioni in ordine ai requisiti di natura professionale, tecnica ed economica che i concorrenti devono possedere per poter partecipare alla gara.

In tema di idoneità professionale è previsto che i concorrenti debbano essere iscritti all’apposito Albo, se società cooperative, o al Registro delle Imprese o Albo provinciale delle Imprese artigiane ai sensi della l. 25 gennaio 1994, n. 82 e del d.m. 7 luglio 1997, n. 274. La stazione appaltante, in relazione all’importo dell’appalto, dovrà indicare la fascia di classificazione, di cui all’art. 3 del suddetto decreto, necessaria per poter partecipare alla gara.³ Su tale aspetto, il disciplinare prevede che, qualora la partecipazione avvenga in forma raggruppata/consorziata/aggregata, ciascuna delle imprese facenti parte del costituendo/costituito raggruppamento/consorzio/aggregazione, deve essere in possesso della relativa iscrizione, e che la totalità delle imprese in questione deve essere in possesso di iscrizioni in fasce di classificazione tali che la somma dei singoli importi di classificazione risulti pari o superiore all’importo della fascia prevista per la partecipazione alla gara. Si ritiene, tuttavia, che la stazione appaltante debba graduare il livello di tale requisito in funzione delle specifiche esigenze.

E’ inoltre previsto che il soggetto mandatario dell’aggregazione/raggruppamento/consorzio sia iscritto per una classifica almeno pari a quella che la stazione appaltante stabilirà in base al caso concreto. In conformità a quanto previsto dall’art. 275, comma 2, del Regolamento, appare opportuno che la stazione appaltante individui una classifica minima per il soggetto mandatario superiore a quella richiesta per i soggetti mandanti.

³ In merito al possesso dell’iscrizione in una delle fasce di cui d.m. 7 luglio 1997, n. 274, si pone la questione se tale requisito possa essere richiesto anche per le procedure di gara di importo inferiore alla soglia comunitaria. Sul punto, secondo l’art. 1, lett. d), della l. 25 gennaio 1994, n. 82, l’iscrizione ad una delle fasce costituisce un requisito per la partecipazione alle procedure di affidamento secondo la normativa comunitaria. L’Autorità, con parere di precontenzioso 171/F del 2010, relativo ad un appalto di pulizie affidato con la procedura del cottimo fiduciario, ha evidenziato che, in una procedura di gara di importo inferiore alle soglie comunitarie, non deve essere preclusa la partecipazione alla gara anche a quelle imprese che, essendo costituite da meno di due anni o non avendo i volumi d’affari corrispondenti alle soglie previste dal suddetto decreto, non risultassero inserite nelle fasce di classificazione.

In tema di requisiti di capacità tecnica, ai sensi dell'art. 42, del Codice, è previsto il requisito relativo allo svolgimento di servizi analoghi a quelli oggetto di gara, con indicazione, a scelta della stazione appaltante, del numero e dell'importo minimo necessari per la partecipazione alla gara. Anche in questo caso, in conformità a quanto previsto dall'art. 275, comma 2, del Regolamento, la stazione appaltante deve specificare il requisito, di carattere "maggioritario", che il soggetto mandatario o indicato come tale deve possedere in caso di partecipazione in forma raggruppata/aggregata/consorziata. Si ricorda che il termine "maggioritario" va inteso nel senso che la mandataria deve spendere i requisiti in misura percentuale superiore rispetto a ciascuna delle mandanti con riferimento alla specifica gara (cfr. art. 7.1 della deliberazione dell'Autorità del 10 ottobre 2012, n. 4).

In merito ai servizi analoghi, è opportuno che la stazione appaltante qualifichi nel modo più preciso possibile i servizi che possono essere considerati "equivalenti" a quelli oggetto di gara. In particolare, tale qualificazione potrebbe essere effettuata in relazione all'entità dell'appalto, alla natura e alla tipologia di servizi richiesti. A titolo esemplificativo, potrebbero considerarsi analoghi due servizi aventi ad oggetto la pulizia e l'igiene ambientale in edifici comparabili dal punto delle dimensioni, delle caratteristiche e della tipologia di locali e aree in essi presenti. Qualora l'oggetto dell'appalto sia la pulizia in una struttura sanitaria, considerata la specificità della prestazione e l'impatto della stessa sulla salute degli utenti finali e del personale in essa operante, l'analogia potrebbe essere riferita a servizi prestati in strutture sanitarie, pubbliche o private, aventi caratteristiche analoghe a quelle oggetto di gara. In tali caratteristiche potrebbe rientrare la presenza di sale operatorie, di laboratori o aree dotate di particolari strutture e macchinari, per la pulizia/sanificazione dei quali potrebbero essere richiesti particolari capacità tecniche e standard qualitativi.

Il disciplinare prevede, altresì, in conformità all'art. 43 del Codice, la possibilità di inserire tra i requisiti di partecipazione ulteriori certificazioni ritenute necessarie per la partecipazione alla gara. Ad esempio, si ritiene ammissibile la possibilità di richiedere la certificazione "SA 8000" (*Social Accountability 8000*), che costituisce una certificazione etica aziendale volontaria, volta a certificare alcuni aspetti della gestione aziendale attinenti alla responsabilità sociale d'impresa, quali il rispetto dei diritti umani della filiera di produzione dei lavoratori e dei consumatori, nonché il rispetto della sicurezza e salubrità sul posto di lavoro (cfr. deliberazione dell'Autorità del 23 febbraio 2011, n. 28). Resta ferma la possibilità per il concorrente di fornire prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità prodotte ai sensi del suddetto art. 43.

In tema di requisiti di capacità tecnico-organizzativa, come anche ricordato più volte dall’Autorità, è ammissibile fissare nel bando di gara requisiti (non tipologicamente ulteriori, ma) più stringenti sul piano quantitativo rispetto a quelli previsti nell’elencazione legislativa di cui all’art. 42, purché siano rispettati i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità (cfr. art. 2.2.1. della determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4 e parere del 16 giugno 2010, n. 114).

La documentazione necessaria per la dimostrazione dei requisiti di capacità tecnica nonché per la comprova degli stessi è regolata, rispettivamente, ai paragrafi 10 e 13.1 del modello di disciplinare.

Altro aspetto che assume rilievo è quello relativo ad eventuali requisiti connessi al fatturato aziendale. Sul punto, si deve rilevare che, l’art. 41, comma 2, secondo periodo, del Codice, come novellato dall’art. 1, comma 2-bis, lett. b) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, stabilisce che *“Sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato”*. Alla luce di tale disposizione, è necessario indicare una congrua motivazione in ordine ai limiti di accesso connessi al fatturato aziendale motivata in relazione alla entità, complessità e specificità dell’appalto, nel rispetto del principio di proporzionalità. Nello specifico, tale motivazione potrebbe riferirsi, a titolo esemplificativo, alla complessità del servizio da svolgere in relazione alla dislocazione territoriale degli edifici/unità/locali nei quali occorre svolgere le attività di pulizia, alla delicatezza delle attività in termini di potenziale impatto sulla salute di particolari categorie di utenti finali (ad esempio, delle strutture sanitarie, educative o detentive), nonché alla numerosità e varietà delle attività pulizia e igiene che devono essere espletate.

Nel modello di disciplinare, quindi, viene riportata la possibilità di inserire, previa congrua motivazione, un fatturato specifico per servizi di pulizia riferito agli ultimi tre esercizi, salvaguardando i concorrenti che, pur avendo svolto attività per un periodo inferiore a quello richiesto, sono comunque in possesso di un fatturato complessivo adeguato allo svolgimento delle prestazioni richieste. Anche per i requisiti di capacità economico-finanziaria, in conformità all’art. 275, comma 2, del Regolamento, è previsto che il soggetto che riveste le funzioni di mandatario, o è indicato come tale, debba possedere i requisiti in misura maggioritaria.

Il possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria è dimostrato mediante la presentazione di dichiarazione sostitutive, ad eccezione delle referenze bancarie, che non sono autocertificabili. Le dichiarazioni da rendere in gara sono specificate al punto IV), lett. d), e), f), g), h) del paragrafo *“10 - Contenuto della Busta “A- Documentazione amministrativa”*.

Infine, il paragrafo 13.1 fornisce indicazioni circa la documentazione da produrre ai fini della comprova dei requisiti di cui all'art. 48 del Codice, evidenziando l'opzione per la stazione appaltante di prevedere che la suddetta documentazione possa essere presentata anche in anticipo, in separata busta chiusa e sigillata, da inserire nella busta "A- Documentazione amministrativa".

2.4. Criterio di aggiudicazione

Il paragrafo "Criterio di aggiudicazione" disciplina le modalità di aggiudicazione del contratto.

In tema di criteri di aggiudicazione occorre richiamare brevemente la disciplina dettata dal Codice e dal Regolamento.

L'Art. 81, comma 1, del Codice, stabilisce che *"Nei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici, la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa."*

In linea di principio, la disposizione lascia ampia discrezionalità alla stazione appaltante in ordine alla scelta del criterio utilizzare, anche se il successivo comma 2 dell'art. 83, precisa che *"Le stazioni appaltanti scelgono, tra i criteri di cui al comma 1, quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, e indicano nel bando di gara quale dei due criteri di cui al comma 1 sarà applicato per selezionare la migliore offerta."* Come già ricordato dall'Autorità nella determinazione del 24 novembre 2011 n. 7, la scelta dovrà essere motivata in funzione degli elementi oggettivi del contratto e finalizzata a valutare le offerte in condizioni di effettiva concorrenza.

In merito al criterio da adottare in concreto, si noti che l'art. 83, comma 5, del Codice demanda al Regolamento l'individuazione delle metodologie da utilizzare per la selezione dell'offerta più vantaggiosa. La norma in esame, infatti, stabilisce che *"Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le stazioni appaltanti utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa. Dette metodologie sono stabilite dal regolamento, distintamente per lavori, servizi e forniture e, ove occorra, con modalità semplificate per servizi e forniture."*

In linea con tale indicazione, in primo luogo, l'art. 283 del Regolamento fissa alcuni principi generali per l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa; ad esempio, stabilisce che la somma dei pesi e sub-pesi deve essere globalmente pari a 100. La stessa disposizione indica, inoltre, quali operazioni devono essere svolte dalla commissione di gara in seduta pubblica ovvero: l'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche, al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti, la lettura dei punteggi attribuiti alle offerte tecniche nonché del prezzo complessivo offerto da ciascun concorrente ed il conseguente ribasso percentuale. Specifiche metodologie di comparazione e valutazione delle offerte sono poi contenute negli allegati G, M e, in particolare, per quel che interessa in questa sede, l'Allegato P al Regolamento (nel seguito, "Allegato P").

In secondo luogo, con riferimento allo specifico criterio di aggiudicazione da adottare per l'affidamento dei servizi di pulizia, oltre alle metodologie di cui al citato allegato P, è necessario fare riferimento a quanto previsto dall'art. 286 del Regolamento. Tale norma stabilisce che *"Le stazioni appaltanti, per la determinazione dell'offerta più vantaggiosa, al fine dell'affidamento degli appalti di servizi di pulizia di cui alla categoria 14 della classificazione comune dei prodotti 874 contenuta nell'allegato II A del codice, prendono in considerazione i seguenti elementi: a) caratteristiche qualitative, metodologiche e tecniche, ricavate dalla relazione di offerta (progetto tecnico); b) prezzo."*

La norma in esame contiene le disposizioni già previste dal d.P.C.M. del 13 marzo 1999, n. 117⁴ *Regolamento recante norme per la determinazione degli elementi di valutazione e dei parametri di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti di servizi di pulizia.*

Dal complesso delle norme sopra richiamate si può desumere che, se da un lato, ai sensi dell'art. 81, comma 3, del Codice, le stazioni appaltanti utilizzano il criterio di aggiudicazione più appropriato in relazione all'oggetto e alle caratteristiche dello specifico appalto, dall'altro lato, le stesse non potrebbero prescindere completamente dalla disciplina dell'art. 286 del Regolamento, che sembra indicare quale criterio di aggiudicazione da adottare quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Fermo restando quanto previsto dall'art. 81, del Codice, si ritiene l'art. 286 dovrebbe essere interpretato nel senso che l'offerta economicamente più vantaggiosa sia il criterio di aggiudicazione più indicato per l'affidamento dei servizi in esame.

⁴ Il suddetto decreto è stato abrogato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 358 del Regolamento a decorrere dall'8 giugno 2011 ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 359 dello stesso Regolamento.

Occorre, inoltre, rilevare che, come già evidenziato dall’Autorità in ordine al d.P.C.M. n. 117 (cfr. parere di precontenzioso del 3 novembre 2010, n. 192), le cui norme, come accennato, sono state trasfuse nella disciplina dei servizi di pulizia di cui all’art. 286 del Regolamento, l’utilizzo dei parametri fissati dalla medesima norma, ed in particolare quelli relativi ai pesi minimi e massimi del prezzo e del progetto tecnico, devono considerarsi obbligatori nell’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa da parte delle stazioni appaltanti.

Coerentemente con tale orientamento, il disciplinare di gara è stato impostato prevedendo l’utilizzo del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa secondo le disposizioni del citato art. 286, nonché, come sarà chiarito meglio oltre, in base alle ulteriori disposizioni contenute nell’Allegato P.

Al fine di semplificare le attività di elaborazione della documentazione di gara da parte delle stazioni appaltanti, il modello prevede che l’offerta più vantaggiosa sia individuata attraverso il metodo più semplice e di comune utilizzo tra quelli previsti dall’Allegato P, ovvero il metodo aggregativo compensatore. Naturalmente, la stazione appaltante è libera di utilizzare uno degli altri metodi di cui al medesimo Allegato P.

Le regole per l’applicazione del metodo aggregativo compensatore sono contenute nel paragrafo 13.2 rubricato “*Procedura di aggiudicazione – Apertura delle buste contenenti l’offerta tecnico-organizzativa e l’offerta economica e valutazione delle offerte*”. Nello specifico, il paragrafo riporta la formula generale per l’aggregazione dei punteggi tecnico-economici, una tabella nella quale la stazione appaltante indica i criteri e sotto-criteri di valutazione tecnica, il loro peso e sub-peso ponderale ed i metodi per il calcolo dei punteggi relativi agli elementi di natura qualitativa e quantitativa.

La tabella contenuta nel disciplinare illustra alcuni esempi di possibili criteri di valutazione dell’offerta tecnica in linea con le indicazioni fornite dall’art. 286, comma 3, del Regolamento. In merito, si pone la questione se le modalità di applicazione della c.d. “clausola sociale” per il riassorbimento del personale possa essere considerata ai fini della valutazione del contenuto tecnico dell’offerta. La clausola in esame, come noto, risponde ad esigenze di carattere sociale legate al mantenimento del personale impiegato dal precedente affidatario, e può avere effetti diversi in funzione delle nuove e differenti caratteristiche organizzative del servizio e del soggetto affidatario. Sul punto, l’Autorità ha evidenziato come la mera accettazione di obblighi di riassorbimento del personale non può diventare criterio di valutazione dell’offerta tecnica (cfr. deliberazione del 21

novembre 2012, n. 100), anche in considerazione del fatto che l'applicazione di tale clausole attiene alla fase di esecuzione del contratto. Tale impostazione potrebbe riguardare, più in generale, le particolari condizioni contrattuali di cui all'art. 69 del Codice.

Per quanto riguarda la valutazione degli elementi di natura qualitativa, il modello riporta alcuni dei metodi di assegnazione dei punteggi indicati nell'Allegato P, quali ad esempio, il confronto a coppie basato sulla scala semantica di *Saaty* e l'autovettore principale, il confronto a coppie basato sulla scala semantica e la matrice triangolare, l'attribuzione discrezionale dei coefficienti da parte della commissione di gara secondo la procedura prevista all'Allegato G al Regolamento (cui l'Allegato P rimanda).

Per quanto attiene agli elementi di natura quantitativa, occorre distinguere tra il prezzo e gli altri elementi di valutazione. Con riferimento alla valutazione del prezzo, per semplicità, il modello riporta la formula di cui all'art. 286, comma 6, del Regolamento, fermo restando che la stazione appaltante, come previsto dalla medesima disposizione, può anche utilizzare la formula con la "soglia" di cui al punto II), b), dell'Allegato P.

Per la valutazione degli elementi quantitativi diversi dal prezzo eventualmente previsti dalla stazione appaltante, si ritiene che la stazione appaltante debba ricorrere alla formula $V(a)_i = Ra/R_{max}$ di cui al punto II), lett. b), dell'Allegato P.

Si evidenzia, infine, la possibilità di prevedere soglie minime di sbarramento al punteggio tecnico nonché la necessità di procedere alla cd. "riparametrazione" dei punteggi qualora nessun concorrente raggiunga il massimo del punteggio tecnico. Su tali aspetti nonché sull'applicazione delle varie formule di aggiudicazione e metodiche per l'aggregazione dei punteggi tecnico-economici, si rinvia a quanto già indicato dall'Autorità nelle determinazioni del 24 novembre 2011, n. 7.

2.4.1. Modalità di presentazione e contenuto delle offerte

Il paragrafo 9 "*Modalità di presentazione e criteri di ammissibilità delle offerte*" disciplina le modalità con cui devono essere presentati i plichi e le buste contenenti le offerte, le diciture che essi devono riportare all'esterno e le modalità di consegna alla stazione appaltante, al fine di

salvaguardare il principio della segretezza delle offerte. In tema di chiusura dei plichi si ricorda che, in conformità con quanto stabilito dall’Autorità nella determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4, per “sigillatura” deve intendersi una chiusura ermetica recante un qualsiasi segno o impronta, apposto su materiale plastico come ceralacca o piombo o striscia incollata, tale da rendere chiusi il plico e le buste, attestare l’autenticità della chiusura originaria proveniente dal mittente, nonché garantire l’integrità e la non manomissione del plico e delle buste. Si rammenta, altresì, il principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica ovvero la necessità di inserire gli elementi concernenti il prezzo esclusivamente nei documenti contenuti nella busta dedicata all’offerta economica.

Il paragrafo 11 contiene indicazioni circa il contenuto della busta “B-Offerta tecnico-organizzativa”. Coerentemente con l’art. 286, comma 2, del Regolamento, il disciplinare prevede che la busta debba contenere, a pena di esclusione dalla gara, una relazione tecnica dei prodotti e servizi offerti che dovranno essere conformi ai requisiti indicati nel capitolato tecnico. La relazione, come precisato dalla medesima norma, deve tenere conto di uno o più elementi chiave per l’affidamento dei servizi in esame, quali il sistema organizzativo e le metodologie tecnico-operative adottate per lo svolgimento dei servizi, la sicurezza e il tipo di macchine, gli strumenti e le attrezzature utilizzati. Il contenuto della relazione dovrà essere specificato e articolato dalla stazione appaltante in relazione al caso specifico.

Il paragrafo 12 contiene indicazioni circa il contenuto della busta “C-Offerta economica”. Nella busta deve essere contenuta, a pena di esclusione dalla gara, l’offerta economica, predisposta secondo il modello messo a disposizione dalla stazione appaltante, contenente l’indicazione dei seguenti elementi: il prezzo complessivo offerto e il conseguente ribasso percentuale, IVA ed oneri di sicurezza per rischi di natura interferenziale esclusi; la composizione del prezzo con riferimento al numero degli addetti impiegati, alle ore di lavoro, ai costi per macchinari, attrezzature e prodotti (art. 286, comma 3, primo periodo, del Regolamento), nonché gli oneri “aziendali” relativi alla sicurezza di cui all’art. 87, comma 4, del Codice.

Un esempio di modalità di presentazione dell’offerta economica è illustrato nell’allegato 1 al disciplinare-tipo. In esso il concorrente riporta, oltre alle generalità del soggetto/soggetti che sottoscrive/sottoscrivono l’offerta, il prezzo complessivo ed il ribasso offerti, nonché una serie di dati relativi alla composizione del prezzo, ed in particolare il numero del personale impiegato, la qualifica, il livello, i costi per ciascun livello ed il costo complessivo della manodopera, i costi per i prodotti, macchinari e attrezzature e i costi della sicurezza di cui al suddetto art. 87.

Con riferimento alla valutazione del prezzo/ribasso, nel disciplinare è ipotizzato che il concorrente formuli un'offerta in termini di canone periodico (tipicamente, mensile) che la stazione appaltante si impegna a corrispondere per lo svolgimento delle varie attività previste. Potrebbe porsi, tuttavia, la questione di come valutare eventuali servizi di pulizia "extra" che la stazione appaltante dovesse richiedere in seguito al manifestarsi di eventi eccezionali o imprevedibili, quali ad esempio, lavori di ristrutturazione straordinaria, traslochi, riorganizzazione/ampliamento/riduzione di uffici/spazi, fenomeni climatici eccezionali o altri eventi che richiedono lo svolgimento di ulteriori attività rispetto a quelle già previste nel canone. Al riguardo, una prima possibilità per la stazione appaltante potrebbe essere quella di richiedere ai concorrenti, in sede di offerta, la formulazione di un prezzo (ad esempio, un prezzo unitario espresso in €/mq o €/ora, un prezzo "a corpo" per singolo intervento, ecc.), fissando, tuttavia, un quantitativo massimo, comunque di entità limitata rispetto al valore complessivo dell'appalto. Tali prezzi potrebbero essere utilizzati nell'ambito del cd. "quinto d'obbligo" ovvero nella ripetizione di servizi analoghi, nel rispetto delle condizioni fissate dall'art. 57 del Codice, che devono comunque essere previsti nel disciplinare di gara⁵.

Si evidenzia, tuttavia, che, in base all'entità, alla natura e alle caratteristiche specifiche delle ulteriori prestazioni da richiedere, la stazione appaltante dovrà comunque valutare la necessità o meno di espletare una nuova procedura competitiva secondo le norme previste dal Codice e dal Regolamento.

La stazione appaltante, come già accennato nel paragrafo 2.1, coerentemente alla progettazione di cui l'articolo 279 del Regolamento, indicherà le aree, le attività di pulizia e la relativa frequenza, le caratteristiche dell'immobile/locale o immobili/locali nei quali devono essere svolti i vari servizi.

L'allegato 2 al disciplinare, illustra una esemplificazione di informazioni e dati tecnici che la stazione appaltante potrebbe allegare alla documentazione di gara per consentire ai concorrenti di formulare correttamente l'offerta tecnico-economica. Nello specifico, nella tabella A dell'allegato 2 sono riportate le aree oggetto del servizio, suddivise per tipologia (es. aree comuni, uffici, superfici scoperte, ecc.) e i relativi mq di superficie. Nella tabella B è invece riportata la descrizione e la quantità di elementi/oggetti potenzialmente presenti nelle varie aree indicate, quali ad esempio, finestre, porte, serrande, ecc.. La tabella C indica la nomenclatura delle frequenze. Le tabelle D.1-

⁵ Sul punto, si veda, ad esempio: deliberazione dell'Autorità del 18 luglio 2012, n. 66; parere di pre-contenzioso del 12 novembre 2008, n. 242.

D.3, infine, riportano un elenco di possibili attività di pulizia da svolgere per ciascuna delle aree indicate nella precedente tabella A, con specificazione della relativa frequenza.

Nell'allegato 2 (tabella E) sono anche indicati alcuni dati relativi al personale addetto alle pulizie attualmente operante (ad esempio, il numero, la qualifica e il monte ore settimanale) necessari ai concorrenti per calibrare la propria offerta anche in relazione alla clausola di assorbimento del personale.

Le tabelle di cui all'allegato 2 contengono esempi di dati da estrarre dai documenti progettuali per definire l'oggetto contrattuale e costituire una base informativa utile per i concorrenti. La stazione appaltante, infatti, attraverso la progettazione dovrà effettuare una mappatura puntuale delle aree, dei servizi e della frequenza delle attività richieste e, ipotizzando una determinata "produttività" del lavoro (ovvero le ore/uomo richieste per svolgere il servizio su "x" mq di superficie); dovrebbe determinare il monte ore complessivo settimanale/mensile/annuale per lo svolgimento del servizio necessario alla quantificazione dell'importo da porre a base di gara. Al tempo stesso, i concorrenti avrebbero a disposizione un insieme di dati che, unitamente alle altre indicazioni contenute nei documenti di gara, costituiscono una base informativa indispensabile per la corretta formulazione dell'offerta tecnico-economica, in particolare nei casi in cui le stazioni appaltanti richiedono proposte in termini di innovazioni e migliorie.

2.5. Offerte anomale

In merito alla verifica di anomalia delle offerte, il modello richiama, in primo luogo, l'art. 86, comma 2 del Codice, in base al quale *“quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte in relazione alle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.”*

Quanto al procedimento da seguire, nel disciplinare viene richiamata e riportata la disciplina dettata dall'art. 88 del Codice.

Un aspetto da evidenziare è che in tema di anomalia dell'offerta nell'ambito dei contratti pubblici di servizi e forniture, l'art. 284 del Regolamento stabilisce che si applica quanto previsto per i lavori

pubblici dal precedente art. 121. Tale art. 121, al comma 5, prevede che “ *nel caso di lavori da aggiudicare con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, qualora il punteggio relativo al prezzo e la somma dei punteggi relativi agli altri elementi di valutazione delle offerte siano entrambi pari o superiori ai limiti indicati dall’articolo 86, comma 2, del codice, il soggetto che presiede la gara chiude la seduta pubblica e ne dà comunicazione al responsabile del procedimento, che procede alla verifica delle giustificazioni presentate dai concorrenti ai sensi dell’articolo 87, comma 1, del codice avvalendosi degli uffici o organismi tecnici della stazione appaltante ovvero della commissione di gara, ove costituita. Si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6.*”

In base alla norma in esame, il soggetto deputato allo svolgimento della verifica di anomalia è individuato nella figura del responsabile del procedimento, il quale potrà avvalersi della commissione di gara, qualora costituita, o degli uffici e degli organismi tecnici della stazione appaltante (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen. 29 novembre 2012, n. 36).

Quanto al merito della verifica di anomalia, si evidenzia che gli elementi giustificativi alle offerte presentate possono riguardare vari elementi, quali, a titolo esemplificativo, quelli indicati nell’art. 87, comma 2, del Codice, relativi al metodo di prestazione del servizio, alle condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l’offerente per eseguire per fornire i prodotti o per prestare i servizi, al costo del lavoro come determinato periodicamente in apposite tabelle dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali⁶.

Su tale ultimo aspetto, si rileva, come chiarito più volte dall’Autorità e dalla giurisprudenza in materia (cfr., ad esempio, parere di precontenzioso del 20 ottobre 2011, n. 189), che le tabelle hanno un valore meramente ricognitivo del costo del lavoro formatosi in un certo settore merceologico e che il mancato rispetto dei minimi tabellari, o, in mancanza, dei valori indicati dalla contrattazione collettiva, non determina l’automatica esclusione dalla gara, ma costituisce un importante indice di anomalia dell’offerta che dovrà essere poi verificata attraverso un giudizio complessivo di redditività della prestazione. Sono, quindi, inammissibili clausole che prevedono l’esclusione automatica di offerte nelle quali il costo del lavoro sia inferiore al parametro stabilito nelle tabelle ministeriali o nei contratti collettivi di lavoro, ritenendo necessario, anche alla luce del contraddittorio previsto dall’art. 88, comma 4, del Codice, consentire all’impresa di fornire le proprie giustificazioni in relazione ai vari elementi che compongono il prezzo, compreso il superamento dei limiti tabellari di cui sopra.

⁶ Su tale aspetto, il disciplinare-tipo consente alla stazione appaltante di prevedere l’inserimento dei giustificativi all’offerta presentata già in sede di gara, fermo restando che, in tale fase, la mancata presentazione della documentazione da parte del concorrente non costituisce causa di esclusione della gara.