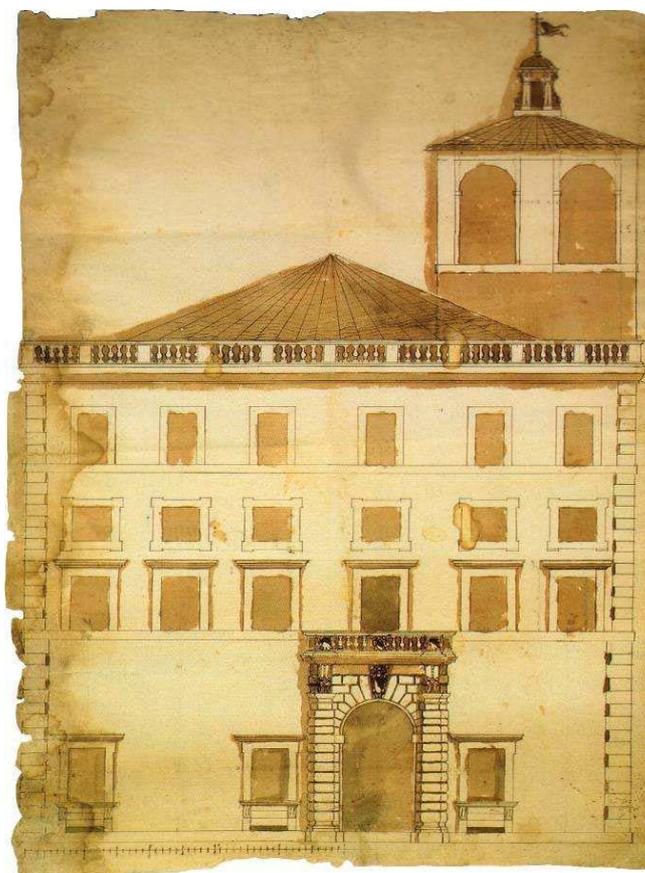


*Autorità per la vigilanza  
sui contratti pubblici  
di lavori, servizi e forniture*



**Nota illustrativa del Bando-tipo per l'affidamento dei  
servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili nei  
settori ordinari**

## Sommario

1.	<i>Premessa</i> .....	3
2.	<i>Il bando-tipo per i servizi di pulizia: aspetti generali</i> .....	4
3.	<i>Le premesse al bando-tipo</i> .....	7
4.	<i>Oggetto ed importo dell'appalto</i> .....	7
5.	<i>Soggetti ammessi alle gare</i> .....	10
6.	<i>Condizioni di partecipazione</i> .....	10
7.	<i>Verifica dei requisiti di partecipazione</i> .....	11
8.	<i>Visione della documentazione di gara e sopralluogo</i> .....	11
9.	<i>Chiarimenti</i> .....	12
10.	<i>Modalità di presentazione della documentazione</i> .....	12
11.	<i>Comunicazioni</i> .....	12
12.	<i>Subappalto</i> .....	13
13.	<i>Ulteriori disposizioni</i> .....	13
14.	<i>Cauzioni e garanzie</i> .....	14
15.	<i>Pagamento in favore dell'AVCP</i> .....	15
16.	<i>Requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa</i> .....	16
17.	<i>Modalità di presentazione e criteri di ammissibilità delle offerte</i> .....	19
18.	<i>Contenuto della Busta A – documentazione amministrativa</i> .....	20
19.	<i>Contenuto della busta B – offerta tecnico-organizzativa</i> .....	22
20.	<i>Contenuto della busta C – offerta economica</i> .....	22
21.	<i>Procedura e criterio di aggiudicazione</i> .....	23
22.	<i>Verifica di anomalia delle offerte</i> .....	27

## 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”*, con la quale è stato fornito il quadro giuridico di riferimento relativamente alla individuazione delle cause tassative di esclusione dalle procedure di gara conformi al nuovo dettato normativo. Tale atto, come anticipato nella stessa determinazione, costituisce la prima attuazione del medesimo art. 64, comma 4-bis, e prevede, come ulteriore passo, l’adozione di specifici modelli (bandi-tipo) distinti per i lavori, servizi e forniture.

Relativamente agli appalti di servizi e forniture, in considerazione della numerosità ed eterogeneità degli ambiti merceologici presenti nei due settori, l’Autorità ha ritenuto opportuno far precedere l’elaborazione dei specifici modelli da una consultazione pubblica del mercato, allo scopo di individuare i settori da considerarsi prioritari per l’elaborazione di bandi-tipo, tenuto conto sia delle criticità rilevate sia dell’impatto economico degli stessi sul mercato dei contratti pubblici.

Con il presente atto si intende, pertanto, dare attuazione all’art. 64, comma 4-bis, del Codice mediante la pubblicazione del modello di disciplinare di gara per gli appalti aventi ad oggetto i servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili che, a valle della suddetta consultazione, sono risultati un settore prioritario di intervento<sup>1</sup>. Il modello è corredato dalla presente nota che fornisce istruzioni circa le modalità di compilazione e ne illustra le caratteristiche, con particolare riguardo alle parti vincolanti e all’indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all’art. 46, comma 1-bis, del Codice.

Il modello sarà sottoposto a verifica di impatto della regolazione decorsi dodici mesi dalla sua

---

<sup>1</sup> Cfr. documento conclusivo denominato *“I settori prioritari per l’elaborazione dei bandi-tipo nei contratti pubblici di servizi e forniture”*.

adozione, secondo quanto previsto dall'apposito Regolamento “*Disciplina dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR)*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013. A tale fine, eventuali osservazioni e commenti potranno essere formulati all’indirizzo e-mail [vir@avcp.it](mailto:vir@avcp.it).

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

Il documento predisposto consiste in un modello di disciplinare di gara relativo ad un appalto di importo superiore alla soglia comunitaria nei settori ordinari, da affidarsi mediante procedura di gara aperta e con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell’art. 83 del Codice e dell’art. 286 del d.P.R. del 10 dicembre 2010, n. 207 (nel seguito, Regolamento).

Il modello di disciplinare, recante le norme integrative del bando relativamente alla procedura di gara (c.d. *lex specialis*), 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, la definizione dei requisiti di partecipazione, le modalità di presentazione delle offerte, la procedura di aggiudicazione e le regole per la determinazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Lo scopo del modello è quello di omogenizzare i comportamenti delle stazioni appaltanti, così da ridurre le incertezze interpretative, mediante una corretta lettura delle procedure, e semplificare l’attività di predisposizione della documentazione di gara.

Il modello di disciplinare si compone di un **contenuto prescrittivo vincolante**, in cui sono ricomprese le clausole relative alle cause tassative di esclusione, e di un **contenuto prescrittivo discrezionale**, riferito ad aspetti della procedura che devono necessariamente essere regolamentati nella documentazione di gara, ma per i quali residua - in capo alle stazioni appaltanti - un margine di discrezionalità nella definizione della relativa disciplina (ad esempio, in relazione alle modalità di effettuazione del sopralluogo ove sia previsto come obbligatorio).

Le parti a contenuto discrezionale devono essere compilate dalle stazioni appaltanti secondo le proprie specifiche esigenze, seguendo le istruzioni di compilazione riportate nel modello. In alcuni casi, nel bando-tipo, è già prevista una ipotesi di formulazione, ma la soluzione proposta, corrispondente ad una delle possibili soluzioni legittimamente adottabili, non è vincolante e pertanto potrà essere disciplinata diversamente dalle amministrazioni aggiudicatrici senza necessità di motivazione.

Nelle parti a **contenuto prescrittivo vincolante**, invece, sono riprodotte le informazioni che -

secondo la normativa vigente - devono essere riportate nella documentazione di gara, tra cui, *in primis*, le cause di esclusione, nonché le ulteriori informazioni utili che, ai sensi dell'art. 64 del Codice, integrano il contenuto del bando di gara; tra le disposizioni di tale tipo rientrano le modalità di costituzione della cauzione provvisoria e le dichiarazioni sui requisiti di ordine generale e speciale da rendere in sede di gara. Tali parti costituiscono il contenuto necessario del bando-tipo e sono derogabili dalle stazioni appaltanti previa specifica motivazione ed entro i limiti del rispetto del principio di tassatività. Si chiarisce, pertanto, che le eventuali deroghe al bando-tipo, ancorché motivate, non potranno mai consistere nell'introduzione di clausole di esclusione contrastanti con il disposto del citato art. 46, comma 1-*bis*, atteso che le stesse sarebbero affette da nullità<sup>2</sup>. Oltre alle suddette prescrizioni che, come sopra rilevato, integrano il contenuto necessario del disciplinare, le stazioni appaltanti possono scegliere d'integrare il modello proposto mediante l'inserimento di ulteriori indicazioni e chiarimenti senza necessità di motivazione, salvo che l'integrazione comporti la previsione di ulteriori cause di esclusione rispetto a quelle previste nel modello, dovendo, in tal caso, nel senso e nei limiti dei principi sopra espressi, motivare specificatamente la deroga.

Nel modello, inoltre, è data evidenza ad una serie di **prescrizioni facoltative e soluzioni alternative** che corrispondono alle diverse opzioni legittimamente ammesse dalla normativa (ad esempio, i metodi per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui al punto II) dell'Allegato P al Regolamento]; anche in questo caso, la scelta effettuata dalla stazione appaltante tra le diverse soluzioni consentite non costituisce una deroga al modello e quindi non richiede specifica motivazione.

Resta fermo che tali prescrizioni, una volta liberamente scelte dalle stazioni appaltanti, vengono ad integrare il contenuto del disciplinare di gara e l'amministrazione sarà tenuta, nel corso della procedura, ad attenervisi senza possibilità di discostarsene, pena la violazione del principio di certezza e imparzialità dell'azione amministrativa e della *par condicio* dei concorrenti.

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. Si evidenzia che nel caso delle gare gestite con sistemi telematici, si deve integrare il disciplinare di gara con le norme sulla procedura e le altre indicazioni dettate dal Codice e dal Regolamento in materia, mentre, per le procedure indette dalle centrali di committenza, i modelli predisposti potranno essere utilizzati nei limiti di compatibilità con le specificità degli istituti.

---

<sup>2</sup> Ne consegue che, rispetto alle cause tipizzate nella determinazione n. 4/2012, le stazioni appaltanti possono prevedere ulteriori cause di esclusione, previa adeguata e specifica motivazione con riferimento a disposizioni di leggi vigenti ovvero agli ulteriori criteri previsti dall'art. 46, comma 1-*bis*, del Codice.

Come sopra rilevato, nelle parti a contenuto prescrittivo vincolante sono contenute le cause di esclusione ai sensi dell'art. 46, comma 1-*bis*, del Codice, già tipizzate con l'atto di determinazione n.4 del 2012, al quale si fa espresso rinvio per le parti non riproducibili nella documentazione di gara. Sotto la veste grafica, le cause di esclusione sono poste in evidenza utilizzando il carattere grassetto, mentre la relativa prescrizione è preceduta dal simbolo “▶”.

In considerazione della forza cogente di tali clausole, si rendono opportune alcune precisazioni in merito al rapporto tra le cause di esclusione tipizzate nel modello di disciplinare e il c.d. “soccorso istruttorio”, di cui all'art. 46, comma 1, del Codice.

A tale riguardo, occorre precisare che la previsione di un **adempimento a pena di esclusione** non esclude il potere discrezionale delle stazioni appaltanti di chiedere ai concorrenti chiarimenti in ordine al contenuto dei certificati, documenti e dichiarazioni presentati. Al contrario, è ormai pacificamente affermato in giurisprudenza che l'art. 46, comma 1, del Codice, non assegna alle amministrazioni una mera facoltà o un potere eventuale, ma codifica piuttosto un ordinario *modus procedendi*, volto a far valere, pur se entro dati limiti, la sostanza sulla forma.

In questo senso, il principio sostanzialistico enucleabile dall'art. 46 del Codice, tendente al *favor participationis*, onde garantire l'accesso alle gare per le imprese che abbiano i requisiti di partecipazione, caratterizza come onere delle stazioni appaltanti, oltre che come facoltà, l'invito ai concorrenti a fornire integrazioni e chiarimenti sulla documentazione e sulle dichiarazioni presentate, qualora residuino dubbi o incertezze sul loro contenuto. Con la conseguenza che, prima di escludere un'impresa da una gara di appalto, l'amministrazione ha il dovere di vagliare se sussistano i presupposti per l'esercizio del soccorso istruttorio e, in caso positivo, ha il dovere di esercitare il predetto onere, procedendo all'esclusione solo quando l'impresa non abbia risposto, o non abbia risposto adeguatamente - alla richiesta di integrazioni o di chiarimenti. L'esclusione, quindi, non è automatica e non discende dalla mera previsione nel bando della sanzione, ma dall'impossibilità, secondo i casi, di poter effettuare il soccorso istruttorio ovvero, se esercitato, di accertare l'esistenza di quei requisiti o elementi dell'offerta essenziali ai fini della partecipazione alla gara. Quanto alla concreta applicazione dell'istituto, si rileva sul punto una copiosa e non sempre concorde giurisprudenza.

Al riguardo, fermo restando che le valutazioni circa la possibilità di esercitare il potere-dovere di richiedere integrazioni e chiarimenti devono necessariamente essere operate dalla stazione appaltante in relazione al caso concreto, richiamando quando già affermato in merito dall'Autorità nella determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012, anche alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali, si ritiene che per il principio della *par condicio* il “potere di soccorso” possa essere legittimamente esercitato solo nel caso di “incompletezza interna” o “ambiguità” di

documenti, certificati o dichiarazioni prodotti nei termini dai concorrenti, ovvero in caso di mero errore materiale/formale, mentre rimane precluso sopperire, mediante il rimedio della regolarizzazione documentale, alla totale mancanza di un documento<sup>3</sup>.

Tanto premesso, nel prosieguo, si illustrano sinteticamente la struttura e le modalità di compilazione del bando-tipo, nonché le varie opzioni e scelte a disposizione delle stazioni appaltanti in relazione agli aspetti principali della procedura di gara.

### **3. Le premesse al bando-tipo**

Il paragrafo “*Premesse*” è dedicato all’inserimento delle informazioni generali sull’appalto (descrizione dei servizi, denominazione della stazione appaltante che bandisce la gara, procedura adottata, elenco della documentazione di gara, ecc.). Questa parte può essere implementata dalla stazione appaltante con l’inserimento di ulteriori informazioni utili, quali l’indicazione del RUP o i contatti della stazione appaltante. Parimenti, il paragrafo potrà essere utilizzato per indicare la motivazione della richiesta di un determinato fatturato che, ai sensi dell’art. 41, comma 2, del Codice, costituisce una condizione di legittimità del requisito ovvero – in adempimento quanto disposto dall’art. 2, comma 1-*bis*, del Codice, così come modificato dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 – per indicare la motivazione circa la mancata suddivisione dell’appalto in lotti.

### **4. Oggetto ed importo dell’appalto**

Nel successivo paragrafo “*Prestazioni oggetto del servizio, modalità di esecuzione e importo a base di gara*” sono contenute le informazioni generali sull’oggetto e sull’importo dell’appalto, da compiliarsi in base alle specifiche esigenze della stazione appaltante.

In particolare, viene riportato l’importo posto a base di gara per i servizi oggetto d’appalto per la durata contrattuale, al netto dell’IVA e degli oneri di sicurezza non soggetti al ribasso. Nei documenti contrattuali, la stazione appaltante potrà, naturalmente, specificare la periodicità dei pagamenti, prevedendo, ad esempio, canoni mensili, bimestrali, ecc..

---

<sup>3</sup> “*Nelle procedure di gara disciplinate dal codice dei contratti pubblici, il “potere di soccorso” sancito dall’art. 46, co.1, del medesimo codice - sostanziandosi unicamente nel dovere della stazione appaltante di acquisire elementi estrinseci relativi a documenti o dichiarazioni già esistenti, chiedere chiarimenti, rettificare errori materiali o refusi, fornire interpretazioni di clausole ambigue nel rispetto della par condicio dei concorrenti - non consente la produzione tardiva del documento o della dichiarazione mancante o la regolarizzazione della forma omissa, ove tali adempimenti siano previsti a pena di esclusione*” (C.d.S, sez. V, 27 gennaio 2014, n. 400).

Il modello richiama l'attenzione sulla necessità di specificare le prestazioni oggetto dell'appalto con il richiamo al CPV, nonché le eventuali prestazioni a carattere principale e accessorio in cui dovessero essere suddivisi i servizi. Tale scomposizione rileva, in particolare, ai fini della costituzione di eventuali raggruppamenti temporanei di tipo verticale.

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 279 del Regolamento, debbono pertanto rifarsi le indicazioni quantitative, le modalità di esecuzione, nonché gli altri elementi descrittivi dell'attività appaltata. Come evidenziato dall'Autorità nella determinazione del 6 novembre 2013, n. 5, denominata *“Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture”*, alla quale si rinvia per ulteriori dettagli, *“con riferimento al contenuto della progettazione si osserva che, da un punto di vista funzionale, 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 come uno strumento indispensabile per ovviare al fenomeno di porre in gara non specifici servizi ma categorie di servizi (come spesso avviene in alcuni settori, si pensi ad es. a quello informatico), il cui contenuto è oggetto di specificazione successiva all'atto della richiesta di esecuzione: quest'ultima interviene, in sostanza, a valle di un contratto spesso strutturato come “contratto quadro” o “aperto”. Tale circostanza, peraltro, può rivelarsi limitativa della concorrenza, disincentivando la partecipazione alle gare d'appalto per le piccole e medie imprese che non sono in grado di garantire l'ampia gamma dei servizi compresi nelle categorie oggetto di gara.*

La predisposizione di una progettazione di dettaglio, nel senso poc'anzi indicato, appare dunque strettamente connessa anche al corretto svolgimento della concorrenza nelle gare d'appalto per i servizi di pulizia.

In tema di importo ed oggetto dell'appalto, si richiama 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 o sedi, eventualmente dislocati sul territorio provinciale/regionale/nazionale, per i quali sono necessarie prestazioni in tutto o in parte diverse o comunque una capacità economica ed organizzativa che non tutti gli operatori economici potrebbero essere in grado di garantire.

Un altro aspetto disciplinato nel primo paragrafo attiene alla flessibilità del contratto. A tale riguardo, tra le parti facoltative, è prevista la possibilità di ricorrere alla c.d. “ripetizione di servizi analoghi” nei casi di particolari situazioni che richiedono lo svolgimento di ulteriori servizi, analoghi a quelli posti a base di gara, nel puntuale rispetto di quanto previsto dall’art. 57, comma 5, lett. b), del Codice. Resta ferma, in ogni caso, l’applicabilità della disciplina di cui all’art. 57, comma 5, lett. a), del Codice, relativa all’affidamento dei servizi complementari, non previsti nel progetto e nel contratto iniziale, ove si verificano i presupposti di cui al medesimo articolo.

Si ricorda che, ai sensi dell’art. 29 del Codice, ai fini del calcolo del valore del contratto, è necessario determinare il valore complessivo dell’appalto come somma dell’importo a base di gara (al netto dell’IVA e degli oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso) e delle eventuali opzioni o rinnovi. In base a tale disposizione, come indicato nel paragrafo 1.5. del modello di disciplinare, è necessario che le stazioni appaltanti calcolino tale valore sommando all’importo a base di gara gli importi connessi all’eventuale previsione di servizi analoghi.

Un ulteriore aspetto relativo alla flessibilità del contratto riguarda l’inserimento di eventuali condizioni particolari di esecuzione dell’appalto, ai sensi dell’art. 69 del Codice, che prevede, al riguardo, la richiesta di parere facoltativo all’Autorità (comma 3).

In tale parte, anch’essa indicata come facoltativa, la stazione appaltante potrà inserire tutte le particolari clausole di esecuzione che, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti, possono riguardare aspetti ambientali o sociali (cfr. art. 69, commi 1 e 2). In tale ambito, potrà rientrare, ad esempio, la c.d. “clausola sociale” relativa al riassorbimento del personale impiegato dal precedente aggiudicatario, per la quale è stato inserito un esempio di possibile formulazione. Si ricorda che, per costante giurisprudenza (cfr. parere dell’Autorità AG 25/13), tale clausola non deve essere intesa come un obbligo di totale riassorbimento dei lavoratori del pregresso appalto, ma viceversa, deve prevedere che le condizioni di lavoro siano armonizzabili con l’organizzazione dell’impresa subentrante e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto. Nell’eventuale applicazione della clausola appare, quindi, 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.

Si rammenta, altresì, che ogni eventuale condizione particolare di esecuzione del contratto deve essere ben evidenziata nei documenti di gara e, in particolare, nel bando e nel capitolato prestazionale. Infatti, poiché tali clausole implicano una parziale deroga alla disciplina comunitaria, ragioni di opportunità inducono a suggerire una previsione espressa e facilmente individuabile della stessa, mediante formulazione idonea ad evidenziare la specificità esecutiva.

Analoga attenzione deve essere prestata affinché gli operatori economici concorrenti dichiarino in sede di offerta di accettare le condizioni particolari di esecuzione previste dal Capitolato prestazionale (cfr. pareri dell’Autorità, AG 19/13, AG 20/13 e AG 39/13) – aspetto espressamente previsto nel modello di disciplinare.

## **5. Soggetti ammessi alle gare**

Nel paragrafo sono riportate le tipologie di soggetti individuate dall’art. 34 del Codice. Si evidenzia che tale elencazione non è da considerarsi esaustiva e che, ai fini dell’ammissione alla gara, occorre far riferimento alla nozione di operatore economico, così come individuato dalla giurisprudenza europea e nazionale (cfr. determinazione dell’Autorità del 21 ottobre 2010, n. 7)<sup>4</sup>.

Tra i soggetti elencati è prevista anche la nuova figura dell’aggregazione di imprese di rete a cui si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell’art. 37 del Codice. Nel paragrafo “*Contenuto della busta A-documentazione amministrativa*” sono poi disciplinate le modalità di partecipazione e di presentazione dei documenti che gli operatori economici aderenti al contratto di rete devono esibire ai fini dell’ammissione alla gara, secondo le indicazioni già fornite dall’Autorità nella determinazione del 23 aprile 2013, n. 3.

## **6. Condizioni di partecipazione**

Le disposizioni contenute nel paragrafo rubricato “*Condizioni di partecipazione*” richiamano le cause di esclusione previste dall’art. 38 del Codice e dalla normativa vigente in tema di divieto a contrarre con la pubblica amministrazione, nonché le fattispecie di partecipazione plurima o contestuale vietate dal Codice.

Tra le condizioni ostative alla partecipazione, oggetto poi di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, è incluso anche il divieto *ope legis* di cui all’art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall’art. 1, comma 42, lett. l), della l. 6 novembre 2012, n. 190 (legge anticorruzione). Secondo la norma citata “*i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno*

---

<sup>4</sup> A tale riguardo, occorre prestare particolare attenzione ai seguenti elementi: la circostanza che i soggetti concorrenti possano essere ricondotti nel novero degli enti che, ancorché privi di personalità giuridica, “*offrono sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi*” ai sensi dell’art. 3, comma 19, del Codice; la verifica degli effettivi scopi istituzionali dei soggetti concorrenti, in ragione delle relative disposizioni istitutive e statutarie e la compatibilità con l’oggetto dell’affidamento.

*esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*

In coerenza con la normativa suddetta ed in ossequio alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con deliberazione della CIVIT (ora A.N.A.C.) dell'11 settembre 2013, n. 72, il modello di disciplinare riporta l'apposita dichiarazione relativa al possesso del requisito.

## **7. Verifica dei requisiti di partecipazione**

Per la verifica del possesso dei requisiti si fa riferimento all'utilizzo del sistema *AVCpass*, reso disponibile dall'Autorità con la delibera attuativa n. 111 del 20 dicembre 2012 e ss.mm.ii, in applicazione dell'art. 6-bis, comma 3, del Codice.

Si evidenzia, tuttavia, che per effetto del comma 15-ter, dell'art. 9 del d.l. 30 dicembre 2013 n.150 (c.d. “decreto milleproghe”), convertito in l. 7 febbraio 2014, n. 15, il regime di obbligatorietà dell'utilizzo del sistema *AVCpass* è stato differito al 1° luglio 2014.

Fino a tale data le stazioni appaltanti possono continuare a verificare il possesso dei requisiti degli operatori economici con i mezzi previsti dalla normativa vigente, avuto riguardo anche alla disciplina di cui agli artt. 43 e 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 in materia di certificazione nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

## **8. Visione della documentazione di gara e sopralluogo**

Il disciplinare prevede che tutta la documentazione di gara sia messa a disposizione delle imprese sul profilo del committente. Il dato normativo di riferimento va rinvenuto nell'art. 32 della l. 18 giugno 2009, n. 69 secondo cui “a far data dal 1 gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati. La pubblicazione è effettuata nel rispetto dei principi di eguaglianza e di non discriminazione, applicando i requisiti tecnici di accessibilità di cui all'art. 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4”.

Resta fermo che la stazione appaltante ha la facoltà di prevedere anche il ritiro presso i propri uffici, secondo le modalità che dovranno essere specificate caso per caso.

Come già chiarito dall’Autorità nella determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4, per gli appalti di servizi e forniture la stazione appaltante può prescrivere che la mancata effettuazione del sopralluogo sia a pena di esclusione qualora l’oggetto del contratto abbia una stretta e diretta relazione con la struttura edilizia. In linea con tale orientamento, il disciplinare 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.

Qualora si opti per l’obbligatorietà, il modello individua una serie di elementi che devono essere disciplinati per un corretto svolgimento delle relative operazioni (ad esempio, i luoghi oggetto del sopralluogo, gli orari, ecc.). Si evidenzia che il sopralluogo potrà essere effettuato da un rappresentante legale o da un direttore tecnico del concorrente o da soggetto diverso munito di delega, purché dipendente dell’operatore economico concorrente.

## **9. Chiarimenti**

Il paragrafo “*Chiarimenti*” fornisce gli elementi di base che le stazioni appaltanti devono considerare per disciplinare eventuali richieste di chiarimenti da parte degli operatori economici, con particolare riguardo alle modalità e ai termini per la presentazione degli stessi.

## **10. Modalità di presentazione della documentazione**

Il paragrafo 7 regola le modalità di presentazione della documentazione da parte del concorrente mediante il richiamo alla disciplina prevista dal d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e all’istituto del soccorso istruttorio, con la precisazione che il mancato, inesatto o tardivo adempimento alla richiesta della stazione appaltante, formulata ai sensi dell’art. 46, comma 1, del Codice, di completare o fornire chiarimenti in ordine al contenuto dei documenti e delle dichiarazioni presentati, costituisce autonoma causa di esclusione.

## **11. Comunicazioni**

Ai sensi dell’art. 79, comma 5-*quinquies*, del Codice le stazioni appaltanti possono prevedere nei bandi o nelle lettere di invito l’obbligo per i candidati o concorrenti di indicare 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 di disciplinare, si ritiene che, seppur obbligatoria, tale indicazione non costituisca causa di esclusione, ma comporti 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 di precontenzioso del 9 febbraio 2011, n. 23).

## **12. Subappalto**

Il concorrente deve indicare nell'offerta le parti dei servizi che intende eventualmente subappaltare, comunque di importo non superiore al 30% del totale. Tale adempimento costituisce un presupposto essenziale in vista della successiva autorizzazione al subappalto da parte della stazione appaltante e non ai fini della partecipazione alla gara.

Conformemente a quanto già affermato dall'Autorità nella determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4, infatti, la mancata espressione della volontà di ricorso al subappalto non comporta l'esclusione dalla gara, ma la mera impossibilità di ricorrere a tale istituto.

In merito ai limiti al subappalto si ricorda che secondo un orientamento giurisprudenziale diffuso, condiviso anche dall'Autorità (cfr. parere sulla normativa del 20 dicembre 2012), la stazione appaltante può introdurre limiti ulteriori all'utilizzo del subappalto a condizione che ricorrano esigenze specifiche di natura tecnica, organizzativa, ovvero legate alla tipologia del servizio da affidare (es. prestazioni *intuitu personae*), tali da essere proporzionati al principio di massima partecipazione e al sacrificio della libertà imprenditoriale degli operatori economici che da essi consegue. Pertanto, eventuali restrizioni alla possibilità di subappaltare i servizi oggetto dell'appalto dovranno essere adeguatamente motivate.

Il superamento, in sede di offerta, delle percentuali di ammissibilità del subappalto o comunque dei limiti entro cui lo stesso è riconosciuto, non comporta l'esclusione del concorrente, potendo al più comportare l'esclusione del subappalto in caso di aggiudicazione (cfr. parere di precontenzioso del 14 febbraio 2013, n. 13).

## **13. Ulteriori disposizioni**

Nel paragrafo "*Ulteriori disposizioni*" sono contenute una serie di norme volte a completare le regole della gara. Tra queste si evidenziano, in particolare, il periodo temporale per cui il concorrente è vincolato all'offerta presentata e la possibilità di non procedere all'aggiudicazione della gara in presenza di una sola ovvero due offerte valide e, più in generale, in presenza di offerte che non sono ritenute congrue dalla stazione appaltante.

Viene, inoltre, riportata la prescrizione introdotta dall'art. 34, comma 35, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, relativa al rimborso, a carico dell'aggiudicatario, delle spese di pubblicazione del bando sui quotidiani. Al riguardo si rileva che, per il combinato disposto dell'art. 34, comma 35, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 e dell'art. 66, comma 7 secondo periodo, del Codice, il rimborso è previsto solo per le spese relative alla pubblicazione obbligatoria sui quotidiani e non riguarda né la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale né le forme di pubblicità aggiuntive di cui al comma 15 del medesimo articolo 66. Pertanto, la prescrizione non si applica agli appalti di servizi sotto soglia per i quali la pubblicazione sui giornali non è obbligatoria.

#### **14. Cauzioni e garanzie**

Il paragrafo 11, "*Cauzioni e garanzie richieste*", riporta le modalità di presentazione delle garanzie a corredo delle offerte con particolare riguardo alla forma e al contenuto della cauzione provvisoria.

In proposito, vengono indicati gli elementi essenziali, già individuati dall'Autorità nella determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4, la cui mancanza, salvo le ipotesi di regolarizzazione in sede di soccorso istruttorio nei termini sopra precisati, comporta l'esclusione dalla procedura di gara.

Con riferimento alla cauzione provvisoria prestata in forma di fideiussione, 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. 11, comma 6, del Codice, tale durata deve intendersi decorrente 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.

Nel modello di disciplinare è contemplata, altresì, la facoltà delle stazioni appaltanti di richiedere la cauzione con autentica della sottoscrizione. Nell'evidenziare la necessità di porre attenzione all'idoneità dei soggetti che rilasciano le suddette cauzioni, si segnala che l'esercizio di tale facoltà può fornire maggiori garanzie circa l'affidabilità dei soggetti che rilasciano le fideiussioni e che poi sono chiamati in sede di eventuale escussione della cauzione. Tale facoltà, la cui compatibilità con

il vigente quadro normativo è confermata anche da un consolidato orientamento giurisprudenziale (cfr. C.d.S., sez. VI, 6 giugno 2011, n. 3365 e sez. III, 19 aprile 2011, n. 2387), risponde, infatti, all'esigenza di acquisire la piena prova della provenienza della garanzia. Al riguardo è opportuno considerare che la cauzione in esame è azionabile a prima richiesta da parte della stazione appaltante, sicché questa ha interesse a non vedersi opporre il disconoscimento della sottoscrizione, e solo l'autenticazione di quest'ultima garantisce l'amministrazione perché determina la piena prova ai sensi degli artt. 2702 e 2703 c.c. in ordine alla provenienza della sottoscrizione, impedendone il successivo disconoscimento (cfr. pareri di precontenzioso del 19 giugno 2013, n. 102 e dell'8 ottobre 2009, n. 104).

Tra le prescrizioni facoltative relative alla costituzione della cauzione sotto forma di fideiussione è stata inclusa anche l'allegazione di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio con cui il sottoscrittore attesta il potere di impegnare, con la sottoscrizione, la società fideiubente nei confronti della stazione appaltante. Anche tale prescrizione, al pari della richiesta della autenticazione della firma del fideiussore, ha lo scopo di garantire alla stazione appaltante la serietà della garanzia e in passato l'Autorità, supportata dalla giurisprudenza, ha avuto modo di esprimersi nel senso della legittimità di una clausola espulsiva di tale tenore (cfr. parere di precontenzioso dell'8 maggio 2008, n. 141).

Il modello riporta, infine, le condizioni per la riduzione del 50% della cauzione provvisoria e della cauzione 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.

Vengono, altresì, fornite specifiche indicazioni per l'operatività della dimidiazione della garanzia nel caso di raggruppamenti e consorzi. E', infine, previsto lo svincolo della cauzione definitiva, ai sensi dell'art. 113 del Codice (sul punto, cfr. anche deliberazione dell'Autorità del 10 ottobre 2012, n. 85).

## ***15. Pagamento in favore dell'AVCP***

I concorrenti devono effettuare il pagamento del contributo previsto dalla legge in favore dell'AVCP. Le istruzioni per il calcolo dell'importo e per le modalità di versamento sono indicate nella deliberazione 21 dicembre 2011. Si ricorda che il pagamento del contributo costituisce condizione di ammissibilità dell'offerta, di conseguenza, il mancato versamento ovvero la mancata comprova del pagamento costituiscono causa di esclusione dalla procedura di gara.

## **16. Requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa**

Il paragrafo 13, “*Requisiti di idoneità professionale, di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa*”, contiene indicazioni in ordine ai requisiti speciali di partecipazione alla gara.

In tema di idoneità professionale è previsto che i concorrenti debbano essere iscritti, a pena di esclusione dalla gara, all’apposito 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.<sup>5</sup> Su tale aspetto, il modello di disciplinare prevede che, qualora la partecipazione avvenga in forma raggruppata/consorzata/aggregata, ciascuna delle imprese facenti parte del costituendo/constituito 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. È 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. Infatti, in conformità al principio di cui all’art. 275, comma 2, del Regolamento, secondo cui il soggetto mandatario deve possedere i requisiti in misura maggioritaria, è necessario che la stazione appaltante individui una classifica minima per il soggetto mandatario superiore a quella richiesta per i soggetti mandanti.

Relativamente ai requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, il modello riporta alcuni esempi ripresi dagli art. 41 e 42 del Codice. E’ facoltà della stazione appaltante inserire uno o più degli esempi riportati (ad esempio: il fatturato aziendale, globale o specifico, l’esecuzione di servizi analoghi, le certificazioni, ecc.) ovvero prevedere ulteriori requisiti, considerato che i suddetti articoli del Codice individuano uno o più modi per il soddisfacimento dei requisiti di partecipazione e che il meccanismo delle “classifiche”, previsto dal d.m. 7 luglio 1997,

---

<sup>5</sup> In merito al possesso dell’iscrizione in una delle fasce di cui d.m. 7 luglio 1997, n. 274, è stata posta all’Autorità 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.

n. 274, opera già come una sorta di sistema di qualificazione, che abilita le imprese a partecipare a procedure di gara nei limiti dell'importo della fascia di classificazione posseduta. Si rammenta che l'elenco dei mezzi per la dimostrazione della capacità tecnico-professionale di cui all'art. 42, a differenza di quello relativo alla capacità economico-finanziaria contenuto nell'art. 41, deve essere considerato tassativo, pena la violazione dei principi di parità di trattamento e di integrazione nel mercato comunitario (cfr. determinazione dell'Autorità del 10 ottobre 2012, n. 4).

In tema requisiti di capacità economica, si deve ricordare che, l'art. 41, comma 2, secondo periodo, del Codice, 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/sedi 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.

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 che è indicato come tale debba possedere i requisiti in misura maggioritaria. A tale proposito, come già indicato nella determinazione dell'Autorità del 10 ottobre 2012, n. 4, tale norma non va intesa nel senso che la mandataria deve possedere i requisiti in misura maggioritaria assoluta (ovvero, il 51% del requisito), bensì è sufficiente che possieda i requisiti in misura percentuale superiore a ciascuna delle mandanti. Ad esempio, nel caso di un raggruppamento composto da tre imprese, una richiesta di fatturato pari a 100 potrà essere soddisfatta dal raggruppamento se la mandataria possiede, ad esempio, un fatturato pari a 45 e le mandanti pari 30 e 25, ovvero se la mandataria e le mandanti possiedono una diversa distribuzione del fatturato purché il fatturato della mandataria sia superiore a quello di ciascuna mandante.

Si evidenzia, inoltre, la necessità che la stazione appaltante specifichi le eventuali prestazioni di carattere principale e accessorio in cui i servizi si suddividono. Tale scomposizione rileva, in particolare, ai fini della costituzione di eventuali raggruppamenti di tipo verticale, in ordine ai quali si rammenta che le prestazioni principali, anche in termini economici, possono essere svolte soltanto dal soggetto che svolge le funzioni di mandatario (cfr. art. 37, comma 2, del Codice).

In tema di requisiti di capacità tecnica, ai sensi dell'art. 42 del Codice, il disciplinare prevede il requisito relativo allo svolgimento di servizi analoghi a quelli oggetto di gara, con indicazione, a scelta della stazione appaltante, del numero, della tipologia 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/consorzata. Si ricorda che, a differenza dei requisiti di fatturato che sono "divisibili" tra i vari componenti il raggruppamento/consorzio/aggregazione di rete, il requisito relativo al c.d. "servizio di punta" non è frazionabile e, quindi, deve essere posseduto interamente dalla mandataria.

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, o ad altri elementi caratterizzanti il servizio da svolgere. A mero 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, in particolare per le aree a maggior "rischio" per la salute dei pazienti e del personale sanitario, potrebbe essere riferita a servizi prestati in strutture sanitarie, pubbliche o private, aventi caratteristiche e ambienti analoghi 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. L'individuazione dei servizi analoghi deve, comunque, avvenire nel rispetto dei principi generali di libera concorrenza, parità di trattamento e proporzionalità di cui all'art. 2 del Codice; pertanto, è necessario che le stazioni appaltanti, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, in relazione al caso concreto, bilancino adeguatamente l'esigenza di selezionare soggetti dotati di adeguata esperienza nello specifico settore di interesse con quella di garantire il più ampio confronto concorrenziale in gara.

Il modello di disciplinare prevede, altresì, ai sensi dall'art. 43 del Codice, la possibilità di inserire tra i requisiti di partecipazione eventuali certificazioni ritenute necessarie per lo svolgimento dei servizi. Tale facoltà è generalmente riconosciuta alle stazioni appaltanti in virtù della discrezionalità che connota l'azione amministrativa ed è espressamente ammessa dall'art. 43 del Codice, con l'avvertenza che possono essere considerati legittimi i requisiti richiesti dalla *lex specialis* che, pur essendo ulteriori e più restrittivi di quelli previsti dalla legge, rispettino il limite della logicità, della

ragionevolezza e siano pertinenti e congrui rispetto all'oggetto del contratto (cfr. da ultimo, parere precontenzioso dell'Autorità del 17 luglio 2013, n. 112). 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 della salubrità sul posto di lavoro (cfr. deliberazione dell'Autorità del 23 febbraio 2011, n. 28).

Altre certificazioni, da prevedere nei casi appropriati, potrebbero riguardare eventuali misure connesse alla gestione ambientale che, ai sensi dell'art. 44 del Codice, hanno come riferimento il sistema comunitario di *Eco-Management and Audit Scheme* (EMAS) o altri sistemi riconosciuti a livello europeo o internazionale.

Resta ferma, naturalmente, la possibilità per il concorrente di fornire prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità o dell'ambiente.

Si ricorda che, qualora la partecipazione alla gara sia subordinata al possesso di certificazioni che attengono a requisiti soggettivi, cioè riferite ad uno *status* dell'impresa quale, ad esempio, la qualità o le caratteristiche del processo produttivo e organizzativo della stessa, la certificazione deve essere posseduta, in caso di partecipanti con raggruppamento temporaneo d'impresa, da tutti i soggetti facenti parte del raggruppamento e, in caso di Consorzi, anche dalle consorziate designate come esecutrici del servizio (cfr. parere di precontenzioso 19 dicembre 2012, n. 206 e parere di precontenzioso del 16 giugno 2010, n.119).

## ***17. Modalità di presentazione e criteri di ammissibilità delle offerte***

Il paragrafo 14 "*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 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.

## **18. *Contenuto della Busta A – documentazione amministrativa***

Conformemente al principio espresso nell'atto di determinazione del 10 ottobre 2012, n. 4, nel modello di disciplinare di gara è previsto, a pena di esclusione, l'obbligo di dichiarare il possesso dei requisiti di ordine generale indicati dall'art. 38, comma 1, del Codice. In tal senso si ribadisce l'orientamento giurisprudenziale, da ultimo espresso dal Consiglio di Stato, sez. V, 16 ottobre 2013 n. 5023, secondo cui, nelle procedure ad evidenza pubblica, l'omissione delle singole dichiarazioni previste dall'art. 38 del Codice rappresenta una autonoma violazione di legge sanzionabile, come tale, con l'esclusione dalla gara, senza che possano effettuarsi valutazioni circa la sussistenza in concreto del requisito.

In merito al contenuto delle dichiarazioni, in conformità a quanto espresso in precedenza da questa Autorità, è stata prevista una specifica attestazione in relazione a ciascuna delle condizioni soggettive indicate dalla norma. In particolare, con riferimento al requisito di cui alla lettera c) dell'art. 38, comma 1, nel modello di disciplinare si richiede di dichiarare tutte le condanne penali riportate, anche quelle per le quali il reo abbia beneficiato della non menzione. L'obbligo in questione prescinde, infatti, da una qualsiasi valutazione, che il dichiarante possa compiere, in ordine alla gravità del reato ascrittogli o del pregiudizio penale riportato, in quanto tale giudizio si risolverebbe nella privazione, in capo alla stazione appaltante, di conoscenze indispensabili per decidere in ordine alla incidenza del precedente riportato sulla moralità professionale e sulla gravità del medesimo. Tale obbligo viene meno soltanto nelle ipotesi indicate dal legislatore, ossia quando il reato commesso sia stato depenalizzato o dichiarato estinto dopo la condanna e nei casi in cui sia intervenuta la riabilitazione o la revoca della condanna (cfr. determinazioni del 16 maggio 2012, n. 1 e del 12 gennaio 2010, n. 1).

In relazione al requisito di cui alla lettera a), comma 1, dell'art. 38, si rammenta che, in conseguenza della novella introdotta dal d.l. 22 giugno 2012, n. 835, convertito, con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, l'effetto preclusivo alla partecipazione non si verifica nell'ipotesi di cui all'art.186-*bis* del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 (nel seguito, legge fallimentare), introdotto dall'art. 33, comma 1, lett. h), del medesimo testo normativo, ovvero nel caso di concordato preventivo con continuità aziendale, qualora il concorrente produca, a fondamento della propria affidabilità economica, la documentazione indicata dal medesimo art.186-*bis*.

Nel modello di disciplinare sono, pertanto, indicati i documenti da produrre e le dichiarazioni da rendere al fine di soddisfare i requisiti previsti dalla citata norma. Tra le condizioni che consentono al concorrente in concordato preventivo con continuità aziendale di partecipare è prevista, tra le altre, l'indicazione, in sede di offerta, di una impresa ausiliaria in possesso di tutti i requisiti necessari per la partecipazione alla gara che assuma in solido la responsabilità dell'esecuzione del contratto.

Nel modello è indicato il contenuto delle dichiarazioni da rendere in riferimento a tale adempimento, con la precisazione che, ai fini dell'operatività dell'istituto, non è consentito che l'impresa ausiliaria sia, a propria volta, in concordato preventivo con continuità aziendale, venendosi altrimenti a violare il divieto di avvalimento c.d. "a cascata" recentemente riaffermato dalla giurisprudenza (C.d.S., sez. IV, 24 maggio 2013, n. 2832).

Il modello tiene conto, altresì, della novella del citato articolo 186-*bis*, introdotta dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9 in sede di conversione del d. l. 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. "Destinazione Italia"), a norma della quale, in caso di concordato preventivo con continuità aziendale, possono partecipare alle procedure di gara sia gli operatori già ammessi al concordato sia quelli che hanno depositato il ricorso a detta procedura previa, in questo caso, autorizzazione del Tribunale competente.

In merito all'individuazione dell'ambito soggettivo degli obblighi dichiarativi, in conformità al recente orientamento espresso dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, si precisa che l'obbligo dichiarativo di cui alla lettera c) del comma 1, dell'art. 38, sussiste anche per gli amministratori e i direttori tecnici che hanno operato presso la società cedente, incorporata o le società fuse nel nell'ultimo anno ovvero che sono cessati dalla relativa carica in detto periodo (cfr. C.d.S. ad. plen. 4 maggio 2012, n. 10 e 7 giugno 2012, n. 21), mentre, in relazione ai requisiti di cui alle lettere b), c) e *m-ter*), si precisa che nel caso di società di capitali in cui siano presenti due soli soci, ciascuno in possesso del cinquanta per cento della partecipazione azionaria, le dichiarazioni devono essere rese da entrambi i soci (C.d.S. ad. plen. 6 novembre 2013, n. 24).

Riguardo, infine, ai procuratori speciali – in aderenza a quanto affermato dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 16 ottobre 2013, n. 23 – viene prevista la facoltà delle stazioni appaltanti di richiedere le relative dichiarazioni, fermo restando che il concorrente dovrà indicare, tra i soggetti nei cui confronti deve essere verificato il possesso dei requisiti di carattere generale, anche gli institori e i procuratori speciali muniti di potere di rappresentanza e titolari di poteri gestori e continuativi, così come è previsto al paragrafo 15.3, lett. b), del modello di disciplinare.

Tra le altre dichiarazioni da produrre all'atto di presentazione dell'offerta si evidenziano, infine, quelle relative all'accettazione delle eventuali particolari condizioni di esecuzione del contratto di

cui all'art. 69 del Codice, dei protocolli di legalità e degli obblighi derivanti dal codice di comportamento eventualmente adottato dalla stazione appaltante – prescrizione, quest'ultima, inserita in ossequio alle indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione approvato con deliberazione 11 settembre 2013, n. 72 dell'A.N.A.C..

### **19. *Contenuto della busta B – offerta tecnico-organizzativa***

Il paragrafo 16 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 una relazione tecnica dei prodotti e servizi offerti, che dovranno essere conformi ai requisiti indicati nel capitolato tecnico. Più in particolare, la relazione dovrà contenere una proposta tecnico-organizzativa con riferimento ai criteri di valutazione tecnica previsti dalla stazione appaltante. Nella formulazione di tali criteri, si dovrà tenere conto di uno o più elementi indicati nel medesimo art. 286, 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. Alcuni esempi di criteri di valutazione tecnica, come sarà precisato meglio oltre, sono contenuti nell'allegato 3 al modello di disciplinare. Si evidenzia, infine, che la stazione appaltante può prevedere che la relazione tecnica sia sviluppata entro un certo numero di pagine; tuttavia, tale limitazione rappresenta una mera indicazione ai concorrenti e non può costituire causa di esclusione dalla gara (cfr. parere di precontenzioso dell'Autorità del 16 giugno 2010, n. 119).

### **20. *Contenuto della busta C – offerta economica***

Il paragrafo 17 contiene le indicazioni circa il contenuto della busta “*C-offerta economica*”. Nella busta deve essere contenuta l'offerta economica, predisposta secondo il modello messo a disposizione dalla stazione appaltante, nella quale devono essere riportati i seguenti elementi: il prezzo complessivo e il ribasso percentuale offerti, 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 (cfr. art. 286, comma 3, primo periodo, del Regolamento); gli oneri per la sicurezza, ai sensi dell'art. 87, comma 4, del Codice, che l'impresa ritiene di dover sostenere.

Un esempio di modalità di presentazione dell'offerta economica è illustrato nell'allegato 1 al disciplinare. In esso il concorrente riporta, oltre alle generalità del soggetto/soggetti che sottoscrive/sottoscrivono l'offerta, il prezzo complessivo ed il ribasso offerti ed una serie di dati relativi alla composizione del prezzo, ed in particolare il numero del personale impiegato, la

qualifica, il livello, la retribuzione per ciascun livello, il costo complessivo della manodopera, i costi per i prodotti, macchinari e attrezzature e i costi della sicurezza di cui al suddetto art. 87.

Si raccomanda alle stazioni appaltanti di effettuare, in sede di stesura dei documenti progettuali e di gara, un'attenta analisi dei fabbisogni e delle attività che devono essere ricomprese nell'importo a base di gara. In particolare, la stazione appaltante dovrà elaborare una mappatura puntuale delle aree, dei servizi e della frequenza della attività richieste. Successivamente, ipotizzando una determinata "produttività" del lavoro, ovvero le ore/uomo richieste per svolgere il servizio su "x" mq<sup>2</sup> di superficie, potrà determinare il monte ore complessivo per lo svolgimento del servizio, ad esempio, su base settimanale, mensile, annuale, ecc., necessario alla quantificazione dell'importo da porre a base di gara. Le tabelle di cui all'allegato 2 contengono degli esempi di dati da estrarre dai documenti progettuali per definire l'oggetto contrattuale, che costituiscono una base informativa indispensabile per la corretta formulazione dell'offerta tecnico-economica da parte dei concorrenti. Nello specifico, la tabella A dell'allegato 2 riporta degli esempi di aree oggetto del servizio, suddivise per tipologia (aree comuni, uffici, superfici scoperte, ecc.) e i relativi mq<sup>2</sup> di superficie. La tabella B, riporta, invece, la descrizione e la quantità di elementi/oggetti potenzialmente presenti nelle varie aree indicate (finestre, porte, serrande, ecc.). La tabella C indica la nomenclatura delle frequenze. Le tabelle D.1-D.3, infine, contengono un elenco di possibili attività di pulizia da svolgere per ciascuna delle aree indicate nella precedente tabella A, con la specificazione della relativa frequenza. Nella tabella E sono 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 ad eventuali clausole di assorbimento del personale.

## **21. Procedura e criterio di aggiudicazione**

Il paragrafo 18 rubricato "*Procedura e criterio di aggiudicazione*" disciplina la procedura con cui si determina l'aggiudicazione del contratto. In esso è inserito il sotto-paragrafo denominato "*Operazioni di gara*", nel quale è riportata la sequenza delle operazioni di gara. Tali operazioni hanno inizio con la prima seduta pubblica, dedicata alla verifica della regolarità dei plichi pervenuti ed all'apertura della documentazione amministrativa, proseguono con il sorteggio ai sensi dell'art. 48 del Codice, con l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche, con la lettura dei punteggi attribuiti in seguito alla valutazione delle stesse e, infine, con l'apertura delle buste contenenti le offerte economiche. Le ultime operazioni di gara riguardano la verifica di anomalia dell'offerta, la formazione della graduatoria di gara e l'individuazione dell'offerta migliore. I dettagli di tali ultime operazioni sono riportati nel disciplinare ai sotto-paragrafi 18.4-18.6.

Il criterio di aggiudicazione individuato nel disciplinare è l'offerta economicamente più vantaggiosa in quanto si ritiene essere il sistema più indicato per l'affidamento dei servizi in esame. Per tali servizi, infatti, è necessario fare riferimento all'apposita disciplina di cui all'art. 286 del Regolamento, secondo cui *“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.”*.

Con riferimento al metodo per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di semplificare le attività di elaborazione della documentazione di gara da parte delle stazioni appaltanti, è previsto l'utilizzo del sistema più semplice e di comune uso tra quelli indicati al punto II) dell'Allegato P al Regolamento (nel seguito, Allegato P), ovvero il metodo aggregativo compensatore. La descrizione del metodo è riportata nel paragrafo 18.1.

Si sottolinea che la stazione appaltante è del tutto libera di utilizzare uno degli altri metodi di cui al punto I) del medesimo Allegato P, quali i metodi AHP, TOPSIS, o altri metodi multicriteri / multi-obiettivi che si rinvencono nella letteratura scientifica.

Come già illustrato dall'Autorità nella determinazione del 24 novembre 2011, n. 7, l'offerta economicamente più vantaggiosa può consentire di attribuire rilievo ad elementi oggettivi, legati alla realizzazione di particolari obiettivi, di valenza non economica, purché inerenti, a vario titolo, alle prestazioni contrattuali, quali i criteri ambientali e sociali. L'art. 1, comma 2, del Codice, peraltro, stabilisce, in termini più generali ed ampi, la regola secondo cui *“il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile”*.

In linea con tale orientamento, l'allegato 3 al disciplinare illustra alcuni esempi di possibili criteri di valutazione dell'offerta tecnica, tra i quali rientrano anche quelli di carattere sociale e ambientale. indicati, rispettivamente, dal d.m. 6 giugno 2012 *“Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici”* e dal d.m. 24 maggio 2012 *“Criteri ambientali minimi per l'affidamento dei servizi di pulizia e la fornitura di prodotti per l'igiene”*. In particolare, per quanto riguarda i c.d. *“criteri ambientali minimi”* (CAM), l'allegato 3 riporta alcuni possibili elementi oggetto di valutazione, quali, ad esempio, la predisposizione del *“Piano gestionale del servizio”* di cui all'art. 5.4.1. del medesimo decreto, contenente tutte le misure finalizzate a ridurre gli impatti energetici ed ambientali derivanti dallo svolgimento dei servizi. Per ulteriori dettagli su questo ed altri aspetti che

possono essere considerati ai fini dell'affidamento del contratto si rimanda a quanto contenuto nei citati decreti.

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

Anche in questo caso si sottolinea che la stazione appaltante è del tutto libera di scegliere uno dei due criteri riportati nel disciplinare ovvero uno degli altri criteri indicati al punto II) del medesimo Allegato P.

Qualora la stazione appaltante volesse inserire dei criteri tecnici aventi natura quantitativa, cioè misurabili attraverso un valore numerico, dovrebbe ricorrere alla formula  $V(a)_i = Ra/R_{max}$ , di cui al punto II), lett. b), dell'Allegato P.

Si ricorda che i criteri di valutazione tecnica devono essere collegati all'oggetto dell'appalto e rispettare i principi generali di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza. Inoltre, ai fini dell'individuazione dell'offerta corrispondente al miglior rapporto qualità/prezzo, fermi restando i limiti minimi e massimi indicati dall'art. 286 del Regolamento, si rammenta la grande importanza di pervenire ad una corretta ponderazione dei pesi e di effettuare, in sede di impostazione della gara, simulazioni di vario tipo prima di cristallizzare la scelta definitiva negli atti della gara (cfr. determinazione dell'Autorità del 24 novembre 2011, n. 7), avuto riguardo anche agli incentivi competitivi connessi alla formula scelta per la valutazione del prezzo. Si rammenta, inoltre, che 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).

Si evidenzia, infine, la possibilità di prevedere soglie minime di sbarramento al punteggio tecnico nonché l'opportunità di procedere alla c.d. "riparametrazione" del punteggi tecnico qualora nessun concorrente raggiunga il massimo del punteggio tecnico previsto nel bando di gara. Si rammenta che l'opportunità della riparametrazione assolve all'esigenza di garantire un rapporto invariabile tra il fattore prezzo ed il fattore qualità in modo che, in relazione ad entrambe le componenti, l'offerta migliore ottenga il massimo punteggio, con conseguente rimodulazione delle altre offerte (cfr. C.d.S., sez. V, 12 giugno 2009, n. 3716). Occorre precisare che, qualora la stazione appaltante decida di inserire nel disciplinare di gara sia una soglia di sbarramento sia la riparametrazione, è necessario procedere prima all'esclusione dei concorrenti che eventualmente non raggiungano il

punteggio minimo richiesto e, successivamente, alla riparametrazione dei punteggi ottenuti dai concorrenti rimasti in gara. Ciò al fine di evitare che la riparametrazione possa diventare uno strumento per eludere la soglia e recuperare offerte tecniche che, avendo ricevuto un punteggio tecnico inferiore a quello minimo previsto dalla soglia, sono state giudicate qualitativamente inadeguate. Per approfondimenti in tema di soglia di sbarramento e riparametrazione si rinvia a quanto già indicato dall’Autorità nella determinazione del 10 ottobre, 2012, n. 4 e nella determinazione del 24 novembre 2011, n. 7.

Relativamente alla valutazione dell’offerta economica, per espressa previsione dall’art. 286, le stazioni appaltanti possono utilizzare la formula c.d. “lineare” di cui al comma 6 del medesimo art. 286 del Regolamento oppure la c.d. formula “bilineare” di cui al punto II), b), dell’Allegato P. Le due formule sono state pertanto riportate nel paragrafo 18.5. dedicato alla valutazione dell’offerta economica, lasciando alla stazione appaltante la possibilità di scegliere liberamente l’una o l’altra a seconda delle specifiche esigenze.

Al fine di orientare la scelta delle stazioni appaltanti, occorre evidenziare che la formula lineare ha la proprietà di assegnare coefficienti ovvero punteggi economici molto diversi anche in corrispondenza di differenziali di prezzo estremamente contenuti. Poiché la formula assegna tutto il punteggio economico tra il prezzo minimo offerto e la base d’asta, nel caso in cui questa sia fissata correttamente, cioè sia in linea con i valori di mercato, a parità di altre condizioni<sup>6</sup>, le offerte dei concorrenti saranno probabilmente concentrate in valori relativamente vicini al prezzo base con la conseguenza che, anche a fronte di scarti di prezzo estremamente ridotti, le proposte più convenienti saranno premiate con un punteggio molto più alto rispetto a quelle meno convenienti.

La formula bilineare di cui all’Allegato P ha la caratteristica di comprimere i coefficienti assegnati all’elemento prezzo per le offerte superiori alla media dei ribassi proposti al di sopra di un coefficiente X fissato dalla stazione appaltante, individuabile in 0,80 o 0,85 o 0,90. Per diminuire l’importanza dell’elemento prezzo, è necessario utilizzare un coefficiente X elevato (0,85 o 0,90). In termini generali, si può affermare che, a parità di altre condizioni, la pressione concorrenziale sul prezzo oscilla tra un livello minimo, che si ottiene utilizzando la formula bilineare con coefficiente  $X=0,9$  ed un peso per la componente prezzo pari al minimo consentito dall’art. 286, cioè il 40%, ed un livello massimo che si ottiene utilizzando la formula lineare e assegnando alla componente prezzo il peso massimo consentito dall’art. 286, cioè il 60%.

---

<sup>6</sup> Come, ad esempio, i pesi assegnati al prezzo e agli altri elementi di valutazione delle offerte, la tipologia dei servizi posti a base di gara, e le varie condizioni contrattuali.

In generale, si ritiene che la formula bilineare sia particolarmente indicata per i servizi di pulizia nei casi in cui si voglia evitare un'eccessiva competizione sul prezzo. Sul punto, infatti, l'Autorità ha già avuto modo di considerare come *“Tale formula ha lo scopo di scoraggiare il superamento di determinate soglie, per garantire la qualità dell'offerta o evitare una eccessiva compressione del costo del lavoro. Tale formula si presta, quindi, ad essere utilizzata nel caso in cui la stazione appaltante voglia scoraggiare i concorrenti a praticare ribassi troppo elevati, come, ad esempio, nel caso di servizi ad alta intensità di lavoro, quali i servizi di pulizia.”* (cfr. determinazione dell'Autorità del 24 novembre 2011, n. 7). Nel regolare la distribuzione degli incentivi competitivi tra prezzo e qualità, qualora quest'ultima fosse preponderante, la stazione appaltante potrebbe rafforzarne il peso fissando un coefficiente X pari ad almeno 0,85.

## **22. Verifica di anomalia delle offerte**

In merito alla verifica di congruità delle offerte, il disciplinare 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 riportata la disciplina dettata dall'art. 88 del Codice nonché quella dell'art. 121 del Regolamento. Infatti, l'art. 284 del Regolamento stabilisce che per gli appalti di servizi e forniture si applica quanto previsto per i lavori pubblici dall'art. 121. Tale disposizione stabilisce 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. anche C.d.S., adunanza plenaria del 29 novembre 2012, n. 36).

Quanto al merito della verifica, si evidenzia che le giustificazioni 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 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 sociali. Su tale aspetto, il disciplinare contempla la facoltà per la stazione appaltante di prevedere l'inserimento dei giustificativi all'offerta presentata già nella busta A, fermo restando che, la mancata presentazione anticipata della documentazione da parte del concorrente non costituisce causa di esclusione della gara.

Sempre in tema di contenuto della verifica, come chiarito più volte dall'Autorità e dalla giurisprudenza in materia (cfr., ad esempio, parere di precontenzioso dell'Autorità del 20 ottobre 2011, n. 189), le tabelle relative al costo del lavoro hanno un valore meramente ricognitivo del costo formatosi in un certo settore merceologico e che il mancato rispetto dei minimi previsti 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, 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.

Per maggiori dettagli sul tema della verifica di congruità e delle offerte anormalmente basse, si rinvia alle linee guida contenute nella determinazione dell'Autorità dell'8 luglio 2009, n. 6.