

Parere n.98 del 19/05/2011

PREC 17/11/S

Oggetto: Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 6, comma 7, lettera n) del D.Lgs. n. 163/2006 presentata da Ecosprint S.r.l. - (servizio di pulizia e servizi accessori per gli uffici Inpdap di Napoli) – Criterio di aggiudicazione: prezzo più basso - Importo a base d'asta € 257.500,00 - S.A.: INPDAP Napoli

Il Consiglio

Vista la relazione dell'Ufficio del Precontenzioso

Considerato in fatto

In data 3 gennaio 2011 è pervenuta l'istanza di parere in epigrafe, con la quale l'Impresa Ecosprint S.r.l. ha chiesto chiarimenti in merito alle previsioni di cui ai punti 9.2 e 9.3 del bando di gara in oggetto, che, tra i requisiti di partecipazione, richiedeva obbligatoriamente, a pena di esclusione, il possesso della certificazione di qualità ISO 9001:2008, ISO 14001:2004.

Più specificamente, l'Impresa contesta la legittimità del provvedimento di esclusione disposto nei propri confronti dalla stazione appaltante, ritenendo che la previsione della esclusione dalla gara in caso di mancato possesso delle suddette certificazioni, limitando la partecipazione di molte aziende che non ne sono ancora in possesso (il riferimento è, in particolare, alla ISO 14001:2004), sia illegittima in quanto in evidente contrasto con i principi di cui all'art. 2 del D.Lgs 163/2006.

Al riguardo l'Impresa invoca la disciplina normativa che, in tema di garanzia della qualità e di gestione ambientale, impone di accettare prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità e di gestione ambientale prodotte dagli operatori economici (artt. 43 e 44 del D.Lgs 163/2006).

A riscontro dell'istruttoria procedimentale avviata formalmente da questa Autorità in data 31.01.2011, la stazione appaltante ha presentato le proprie controdeduzioni, ribadendo la piena legittimità delle clausole contestate.

Ritenuto in diritto

La questione all'esame riguarda la possibilità per la Stazione appaltante di richiedere obbligatoriamente, per la partecipazione alla gara, la certificazione di qualità ISO 9001: 2008, ISO 14001: 2004, a pena di esclusione.

La disciplina che al riguardo viene in rilievo è quella contenuta agli artt. 43 e 44 del d.lgs. 163/2006 secondo cui le amministrazioni aggiudicatrici, per verificare l'ottemperanza dell'operatore economico a determinate norme in materia di garanzia della qualità nonché la capacità tecnica dello stesso di gestire l'appalto sotto il profilo ambientale, possono chiedere la presentazione di apposite certificazioni rilasciate da organismi indipendenti. Inoltre, la disciplina in esame, sempre nel rispetto di non discriminazione, prescrive alle amministrazioni aggiudicatrici di accettare ogni altro

attestato o mezzo di prova idoneo a dimostrare la capacità di adozione, da parte dell'operatore economico, di misure equivalenti di garanzia della qualità e di gestione ambientale.

Nel caso di specie, l'impresa istante, in merito alle previsioni di cui al punto 9.2 del bando di gara (è richiesta obbligatoriamente, quale requisito di partecipazione, il possesso della certificazione di qualità ISO 9001:2008, ISO 14001:2004), ha dichiarato di avere in corso l'implementazione di un sistema di qualità ambientale adeguato a tenere sotto controllo gli impatti ambientali delle proprie attività, ricercandone sistematicamente il miglioramento in modo coerente efficace e soprattutto sostenibile. L'impresa ha, inoltre, dichiarato di impegnarsi, nella gestione dell'appalto, ad osservare tutte le norme in materia di qualità ambientale previste dalla ISO 14001:2004.

L'istruttoria procedimentale ha evidenziato che mentre l'impresa istante invoca la disciplina generale in tema di garanzia di qualità e di gestione ambientale, che consente agli operatori economici di produrre altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, la stazione appaltante, in considerazione dell'oggetto della procedura in argomento, indetta per l'affidamento del servizio di pulizia e servizi accessori (comprendenti igienizzanti, disinfestazione e derattizzazione), invoca il principio giurisprudenziale della riconosciuta possibilità di imporre requisiti più rigidi di partecipazione, seppur non scriminanti né abnormi.

Vero è che i principi sopra richiamati vanno coordinati. Infatti, per un verso è ben logico che la stazione appaltante richieda, nel rispetto dei limiti di proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione, specifici requisiti tecnici e di qualità a garanzia dello svolgimento corretto dell'attività in appalto, (e nel caso di specie una certificazione generale come quella ISO rispetta tali parametri); per un altro verso ciò non incide sul parallelo principio, espresso a livello normativo (artt.43 e 44 del D.lgs 163/2006), a tenore del quale, le stazioni appaltanti ammettono parimenti altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità e di gestione ambientale prodotte dagli operatori economici.

La previsione di requisiti specifici riflette la scelta dell'Amministrazione di ottenere, nel complesso, una garanzia qualitativa di un determinato ed atteso livello di prestazione riferito all'esecuzione del rapporto contrattuale. La richiesta certificazione di qualità, infatti, mira ad assicurare che l'impresa affidataria dello svolgimento del servizio possa ritenersi idonea ad effettuare la prestazione secondo un livello minimo di aspettative, accertato da un organismo qualificato secondo parametri rigorosi delineati a livello europeo, che valorizzano l'organizzazione ed il livello complessivo dell'attività nell'intero suo svolgimento. Ciò va garantito anche tramite prove di misure equivalenti, come impone il principio normativo.

Ciò significa che le disposizioni di cui si discute, se da una parte costituiscono previsioni elastiche, strutturate cioè su concetti non tassativi, dall'altra non possono che sottoporre al giudizio discrezionale delle stazioni appaltanti la valutazione circa il possesso dei requisiti tecnici necessari per l'ammissione alla gara.

La questione, quindi, si sposta sulla prova di equivalenza, la quale deve essere rigorosa, al fine di garantire il rispetto delle predette esigenze, nonché autorevole, a fronte delle esigenze di celerità e di integrazione delle professionalità delle stesse stazioni appaltanti.

Nel caso di specie, a fronte di quanto richiesto espressamente dal bando di gara l'impresa ha dichiarato, come sopra riportato, di avere in corso l'implementazione di un sistema di qualità ambientale adeguato a tenere sotto controllo gli impatti ambientali delle proprie attività, e di impegnarsi, nella gestione dell'appalto, ad osservare tutte le norme in materia di qualità ambientale previste dalla ISO 14001:2004.

L'ampio ricorso consentito nelle procedure ad evidenza pubblica alle autocertificazioni, in un'ottica di snellimento delle procedure e semplificazioni degli adempimenti, trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di evitare ai partecipanti ad una gara pubblica, tenuti alla prova del possesso dei requisiti di partecipazione, l'onere di attardarsi nell'acquisizione dei documenti richiesti dalla lex specialis della procedura concorsuale, consentendosi, sotto la propria responsabilità, la dichiarazione del possesso di tali requisiti, suscettibili di effettiva dimostrazione in caso di aggiudicazione della gara.

Tuttavia, ai fini in esame, tale strumento di semplificazione risulta evidentemente inappropriato allorché, non essendo in possesso della certificazione richiesta, rilasciata, come noto, esclusivamente da organismi certificati di comprovata indipendenza, l'impresa avrebbe dovuto fornire altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia e di gestione ambientale. È chiaro, a questo punto, che tale prova non possa essere fornita con una dichiarazione, come quella sopra riportata, resa dallo stesso soggetto destinatario di un'indagine valutativa volta ad accertare, all'interno della sua impresa, l'esistenza di tali elementi. La stessa può essere fornita, ad esempio, o con la dimostrazione del possesso di certificati di sistemi di gestione per la qualità sostanzialmente equivalenti o superiori, nei contenuti di garanzia, al richiesto ISO 9001 2000, oppure con dichiarazioni provenienti da soggetti terzi, di riconosciuta indipendenza e di comprovata capacità tecnica ed esperienza professionale specifica nel settore; all'opposto, non può dunque che rimanere priva di ogni rilievo probatorio la dichiarazione al riguardo resa dall'istante proprio perché priva del requisito di attendibilità sotteso dalla prescrizione del bando e dalle connesse determinazioni della stazione appaltante.

In base a quanto sopra considerato

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che l'esclusione dell'impresa Ecosprint S.r.l. sia conforme alla normativa di settore.

I Consiglieri Relatori: Piero Calandra, Alfredo Meocci

Il Presidente: Giuseppe Brienza

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 1 giugno 2011

Il Segretario: Maria Esposito