

Parere n.129 del 24/07/2013

PREC 44/2013/S

OGGETTO: Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex art. 6, comma 7, lettera n) del D.Lgs. n. 163/2006 presentata dalla Zenith Services Group s.r.l. – “Affidamento di servizio di pulizia delle aree interne ed esterne degli aeroporti pugliesi, servizi specialistici e servizi accessori” - Importo a base di gara € 10.208.134,75 – S.A. Aeroporti di Puglia s.p.a.

Requisiti di capacità economica e finanziaria - Art. 41 comma 1 lett. c) D.lgs. n. 163/2006.

Il Consiglio

Vista la relazione dell'ufficio del precontenzioso

Considerato in fatto

In data 14 febbraio 2013 è pervenuta l'istanza indicata in epigrafe con la quale la società Zenith Services Group s.r.l. ha chiesto un parere in merito alla legittimità della clausola contenuta nel disciplinare di gara al punto 2.2.b., ove è richiesto, con riferimento alla capacità tecnica e professionale, “di aver eseguito nell'ultimo triennio 2010, 2011 e 2012 o di avere in corso di espletamento un appalto per servizi di pulizia di aree interne ed esterne di spazi aeroportuali con l'indicazione degli importi, delle date e degli aeroporti per un importo aggiudicato non inferiore a E. 10.000.000,00”.

La società istante, non possedendo il requisito in parola, non ha potuto partecipare alla gara.

In seguito all'istruttoria procedimentale, formalmente avviata in data 6 marzo 2013, la stazione appaltante ha ribadito la legittimità della disciplina di gara e la conformità alla normativa di settore della clausola in contestazione.

Ritenuto in diritto

La questione controversa ruota intorno alla legittimità della clausola contenuta al punto 2.2.b. del disciplinare di gara che, ancorché riferita da quest'ultimo alla capacità tecnica e professionale del prestatore dei servizi, attiene in realtà alla capacità economica e finanziaria di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 163/2006, in quanto inerente all'importo minimo di euro 10.000.000,00 che l'operatore economico deve aver conseguito in servizi analoghi nell'ultimo triennio, e più in dettaglio in “Servizi di Pulizia di aree interne ed esterne di spazi aeroportuali...”.

Ciò premesso, la questione terminologica sopra prospettata non sposta comunque la sostanza delle argomentazioni che seguono, perfettamente adattabili anche ai requisiti di capacità tecnica e professionale.

Sostiene l'istante che detta clausola sia arbitrariamente ed illogicamente restrittiva della concorrenza in quanto richiede che il concorrente abbia svolto - nell'ultimo triennio 2010, 2011 e 2012 - specifici servizi di pulizia di aree interne ed esterne di spazi aeroportuali per un importo aggiudicato non inferiore a euro 10.000.000,00. Tale duplice requisito non troverebbe alcuna giustificazione né nella tipologia del servizio di pulizia aeroportuale, che non si differenzerebbe – secondo l'istante - dai normali servizi di pulizia ovunque espletabili, né nell'importo richiesto che non qualifica in nessun modo la capacità tecnica e professionale, ben potendo un operatore economico che ha espletato identico o analogo servizio, ma per un importo inferiore a euro 10.000.000,00, avere comunque la capacità tecnico-professionale richiesta.

Conseguentemente questi requisiti, non soddisfacendo alcun apprezzabile interesse della stazione appaltante, si tradurrebbero in vere e proprie barriere limitative alla massima partecipazione alle pubbliche gare.

Le censure sollevate si ritengono infondate.

L'appalto ha ad oggetto il servizio triennale di pulizia delle aree interne ed esterne degli aeroporti pugliesi (di Bari, Brindisi, Foggia e Taranto), nonché servizi specialistici e servizi accessori.

I servizi di pulizia riguardano tutte le attività volte ad assicurare il comfort igienico e ambientale all'interno delle aerostazioni interessate ed all'esterno per l'intero ambito aeroportuale (viabilità, parcheggi, ecc.). I servizi specialistici riguardano la derattizzazione e la disinfestazione per l'eliminazione e/o riduzione di specie animali pericolose per la salute e il comfort dei passeggeri e degli operatori aeroportuali. I servizi accessori, invece, vanno dal recupero, manutenzione e pulizia dei carrelli, alla raccolta e smaltimento di rifiuti speciali e urbani (con modalità di raccolta differenziata), ed infine alla fornitura di materiali di consumo dei servizi igienici e sanificazione e sostituzione di accessori sanitari.

I servizi previsti nel capitolato speciale d'appalto non possono essere assimilati tout court a servizi di pulizia ordinari ovunque espletabili, dovendo essi essere eseguiti in aree aeroportuali caratterizzate da specifiche norme di sicurezza e soggette al transito non solo dei passeggeri ma anche degli addetti alla manutenzione degli impianti, del personale di volo, del personale amministrativo aeroportuale e delle forze di polizia ivi dedicate.

Il requisito di capacità tecnica professionale richiesto dalla lex specialis di gara risponde, quindi, all'esigenza di aggiudicare l'appalto ad una ditta che sia dotata di un livello minimo e sufficiente di esperienza e capacità strutturale in relazione alle specifiche attività dedotte in contratto.

Deve ritenersi legittimo richiedere, ai fini della partecipazione alla gara, una puntuale esperienza laddove sussistano peculiari caratteristiche della struttura interessata o dell'utenza finale del servizio, come per esempio accade per la pulizia di strutture ospedaliere o per il servizio di fornitura di pasti ad una scuola elementare.

Nel caso di specie, nelle aree interessate dalle operazioni di pulizia l'appaltatore dovrà trattare oggetti e materiali che si rinvenivano solo negli aeroporti (ad es. tabelloni e monitor di informazione al pubblico, segnaletica aeroportuale, apparecchiature sospese al controsoffitto, sedute passeggeri, apparecchiature telefoniche aperte al pubblico, banchi accettazione, biglietterie, gate di imbarco, ecc.), e tali attività dovranno essere eseguite in ambienti e oggetti utilizzati da una particolare tipologia di utenti finali (passeggeri e operatori aeroportuali).

Il capitolato prevede, inoltre, l'obbligo per l'aggiudicatario di destinare gli operatori da impiegare nel servizio a specifici corsi, quali il corso aeroportuale finalizzato al conseguimento del tesserino d'accesso in "area sterile" (air side), nonché l'obbligo di far conseguire la patente aeroportuale al personale addetto alla movimentazione di autoveicoli all'interno del sedime aeroportuale in cui è in vigore la Air side driving permit, e l'obbligo di rispettare la Procedura Operativa, il Manuale di Aeroporto, il Regolamento di Scalo, le Procedure Operative del Manuale del Sistema di Gestione Ambientale, e così via.

È evidente che, data la specificità di alcune prestazioni dedotte in contratto, non appare né illogico né irragionevole prevedere ai fini della partecipazione alla gara un requisito minimo di fatturato in servizi analoghi.

Si tratta di una scelta che rientra nella discrezionalità dell'Amministrazione, come tale insindacabile se non per palesi illogicità o contraddittorietà, irragionevolezza o violazione del principio di proporzionalità.

In merito all'importo di sbarramento di euro 10.000.000,00 si ritiene di non doversi discostare dall'orientamento consolidato, anche giurisprudenziale (T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 11.4.2008, n. 1424), che considera legittima la clausola richiedente un fatturato medio negli ultimi tre esercizi sino al doppio di quello posto a base di gara.

Ne deriva che anche per quanto riguarda l'importo, la pretesa che l'operatore economico abbia prestato uno o più servizi di importo aggiudicato non inferiore a euro 10.000.000,00 non appare eccessiva e sproporzionata, fermo restando l'obbligo motivazionale di cui all'art. 41 comma 2 del d.lgs. n. 163/2006, introdotto dall'art. 1, comma 2-bis, lett. b), della L. n. 135/2012.

In conclusione, data la specificità dell'appalto, non è dato evincere motivi di illegittimità nella clausola contestata dall'istante.

In base a tutto quanto sopra considerato, pertanto

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che il contestato requisito di partecipazione di cui al punto 2.2.b. del disciplinare di gara sia legittimo.

I Consiglieri Relatori: Piero Calandra, Alfredo Meocci

Il Vice Presidente: Sergio Gallo

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 2 agosto 2013

Il Segretario: Rosetta Greco