



DELIBERA N. 118

26 marzo 2025

Oggetto

Istanza SINGOLA presentata da ADFER - Procedura aperta per i "Servizi di manutenzione del verde, taglio alberi e controllo/contenimento della vegetazione delle aree verdi gestite dalle Ferrovie Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l.". CIG: B55B7087F9 Importo: euro 7.565.925,54 (IVA esclusa) S.A.: Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l.

UPREC-PRE-0063-2025-S-PREC (FASC. 0989/2025)

Riferimenti normativi

Art. 100 del d.lgs 36/2023

Art. 168 del d.lgs 36/2023

Parole chiave

Appalto pubblico – servizi – sistema di qualificazione delle imprese di RFI – non sussiste

Massima

Non massimabile



Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 26 marzo 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 30765 del 26 febbraio 2025, con cui la ADFER ha contestato la mancata previsione nella lex specialis del requisito del possesso del "*Sistema di Qualificazione delle imprese per l'esecuzione di servizi per il controllo della vegetazione infestante alla sede ferroviaria su linee in esercizio (SQ007)*" istituito ex art. 232 del d.lgs 163/2006 da parte di R.F.I.;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 32071 del 28 febbraio 2025;

VISTA la documentazione in atti e le memorie presentate dalla parte e dalla stazione appaltante;

VISTO pertanto che la vicenda oggetto della presente istruttoria concerne l'affidamento mediante procedura aperta per i "*Servizi di manutenzione del verde, taglio alberi e controllo/contenimento della vegetazione delle aree verdi gestite dalle Ferrovie Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l.*". CIG: B55B7087F9 Importo: euro 7.565.925,54 (IVA esclusa), indetta dalla Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l. (FSE s.r.l.) in data 28.1.2025;

PRESO ATTO che con unica doglianza l'associazione istante ADFER – che riunisce tutti gli oo.aa. in possesso della attestazione di qualificazione al "*Sistema di Qualificazione delle imprese per l'esecuzione di servizi per il controllo della vegetazione infestante alla sede ferroviaria su linee in esercizio (SQ007)*" (d'ora innanzi qualificazione SQ 007) istituito ex art. 232 del d.lgs 163/2006 da parte di R.F.I. – contesta che, stante le peculiarità della procedura in esame, i requisiti di idoneità professionale scelti dalla stazione appaltante debbano ritenersi inadatti con ricadute sulla legittimità della lex specialis;

PRESO ATTO che, ai sensi del disciplinare di gara al punto VI.2.1., veniva espressamente richiesto – a pena di esclusione - il possesso dei seguenti requisiti speciali di idoneità professionale: "*Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori*"



Ambientali Categoria 2 bis ex D.Lgs n.152/2006; Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali Categorie 4 e 5 (classe F) ex D.Lgs n.152/2006; Iscrizione Albo Regionale delle Imprese Boschive o Albo equivalente (Classe A)", e non anche il possesso della predetta qualificazione SQ 007, come invece contestato dall'istante;

PRESO ATTO che il sistema di qualificazione SQ007 è stato previsto ai sensi dell'art. 232 del d.lgs 163/2006 secondo cui "*Gli enti aggiudicatori possono istituire e gestire un proprio sistema di qualificazione degli imprenditori, fornitori o prestatori di servizi ...*", previsione oggi sostanzialmente replicata dall'art. 168 del d.lgs 36/2023 che recita "*le stazioni appaltanti o gli enti concedenti possono istituire e gestire un sistema di qualificazione degli operatori economici*", e che individua le caratteristiche di idoneità degli oo.ee. per l'esecuzione degli affidamenti relativi al "*controllo della vegetazione infestante, erbacea, arbustiva ed arborea presente lungo le linee e nei piazzali ferroviari mediante l'impiego di mezzi meccanici e formulati chimici*";

CONSIDERATO quanto sopra, la associazione istante evidenzia come la dedotta insufficienza dei requisiti di capacità tecnica professionale risulti dimostrata dalle caratteristiche del servizio in esame, contraddistinto anche dall'attività di "*controllo della vegetazione nelle aree interessate dai binari*" che in quanto tale, quindi, si deve prestare senza alcun dubbio "*lungo la linea ferroviaria*" e pertanto riservato solo agli oo.ee. muniti della precipua qualificazione SQ 007, gli unici "*in grado di operare nelle aree interessate dal servizio de quo in condizioni di sicurezza e, dunque, di efficienza nell'esecuzione dell'appalto*". Secondo l'istante, ciò risulterebbe altresì dimostrato dalle indicazioni contenute nella lex specialis, segnatamente nell'allegato 1 al CSA, che nel perimetrare l'ambito operativo del servizio, richiede lo svolgimento delle attività presso le "*aree verdi FSE*" al "*I binario, II binario, III binario*". Tale evidenza risulterebbe anche dallo stesso DUVRI in cui – ad avviso dell'istante – le attività del servizio si dovrebbero effettuare lungo la linea ferroviaria in presenza di linee elettrificate. In funzione di ciò, la ADFER ritiene che il requisito della sola iscrizione agli albi prevista non appaia equiparabile alla qualificazione SQ 007 e che l'appalto così bandito sia illegittimo stante la carenza dei requisiti di capacità richiesti;



RILEVATO che, nella propria relazione difensiva, la stazione appaltante evidenzia che i requisiti richiesti debbano invece ritenersi congrui alla luce delle caratteristiche dell'appalto, che non richiede anche le specifiche competenze sottese alla qualificazione SQ 007. In particolare, riferisce la stazione appaltante, la tesi dell'ADFER non può ritenersi condivisibile, giacché nella *lex specialis*, anche laddove si fa riferimento alle c.d. parti di infrastruttura, questa locuzione andrebbe intesa in senso ampio. Più precisamente, riferisce sempre la FSE s.r.l., il servizio de quo andrebbe delimitato alle sole aree pertinenti della infrastruttura medesima – individuate nell'allegato n. 1 al CSA – quali ad es. i *"caselli adiacenti la linea ferroviaria o scali di stazione che non intercettano, nel caso specifico, binari attivi all'esercizio"*. Secondo la stazione appaltante, pertanto, l'appalto in esame appare estraneo alle aree dell'infrastruttura (o sede) ferroviaria propriamente dette e su cui l'attività manutentiva del verde e il contenimento della vegetazione richiede invece specifiche competenze individuate dal sistema di qualificazione SQ 007: l'appalto in esame riguarda invece solo le aree verdi gestite da FSE e in funzione di ciò i requisiti richiesti – circoscritti alle sole iscrizioni agli albi – devono ritenersi coerenti e conformi al servizio, in ottemperanza alle indicazioni del d.lgs 36/2023;

RITENUTO che, alla luce della disciplina generale di riferimento, da cui la scrivente non ha ragione di discostarsi, si rappresenta che *"Il nuovo codice dei contratti, di cui al d.lgs. n. 36/2023, operando una codificazione di taluni principi, mira a favorire una più ampia libertà di iniziativa e di autoresponsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità amministrativa e tecnica (cfr., in tal senso, TAR Catania, 12 dicembre 2023 n. 3738): tra essi, oltre al richiamato principio di cui all'articolo 10, comma 3, sopra citato, rileva evidenziare il particolare ruolo che il codice attribuisce al principio del risultato e al correlato principio della fiducia. In particolare, mentre il principio di risultato di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 36/2023 costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale ed è inscindibilmente connesso con il principio di concorrenza, affinché sia conseguito il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire contratti; il principio di fiducia, di cui all'articolo 2, del d.lgs. n. 36/2023, mira a valorizzare l'autonomia decisionale, ampliando poteri valutativi e la discrezionalità della*



stazione appaltante, la quale ha la responsabilità delle gare e deve svolgerle non solo rispettando la legalità formale, ma tenendo sempre presente che ogni gara è funzionale a realizzare un'opera pubblica o ad acquisire servizi e forniture nel modo più rispondente agli interessi della collettività (cfr., in tal senso, TAR Catania, 12 dicembre 2023 n. 3738). Rilevato pertanto che, alla luce dei principi sopra richiamati e della pacifica giurisprudenza sul punto, la stazione appaltante dispone di ampia discrezionalità nella redazione degli atti di gara [...] purché tale scelta non sia eccessivamente ed irragionevolmente limitativa della concorrenza, in quanto correttamente esercitata attraverso la previsione di requisiti pertinenti e congrui rispetto allo scopo perseguito, e risponda, quindi, oltre che alla legalità formale, ai parametri della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto alla tipologia e all'oggetto dello specifico appalto (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2020, n. 2004; 2 marzo 2020, n. 1484; Sez. V, 23 settembre 2015, n. 4440) e considerato, inoltre, che le prescrizioni di gara devono essere frutto di una adeguata istruttoria, nonché ragionevoli e proporzionali rispetto all'interesse perseguito dalla stazione appaltante, in modo da contemperare l'interesse pubblico ad ottenere il miglior servizio con il massimo risparmio di spesa, assicurando, nel contempo, la partecipazione alla gara di una pluralità di concorrenti che consenta all'amministrazione di aggiudicare l'appalto a quella ritenuta più vantaggiosa dopo aver vagliato una molteplicità di offerte (cfr. Cons. St., Sez. V, 15.11.2021, n. 7597; cfr. ANAC, delibera n. 32 del 17 gennaio 2024)' (ex multis ANAC delibera n. 225 del 8.5.2024);

CONSIDERATO pertanto che, in corso di istruttoria, non sono emersi elementi di evidente illogicità, incongruità o irragionevolezza delle scelte poste in essere dalla stazione appaltante, la quale ha, condivisibilmente, alla luce delle peculiarità dell'appalto e della propria discrezionalità tecnica, rappresentato le ragioni poste a fondamento dei requisiti speciali richiesti senza incorrere in evidenti antinomie o contraddizioni, escludendo in termini generali ogni possibile criticità di tali scelte;

CONSIDERATO peraltro che, anche esaminando nel dettaglio le doglianze rese dall'istante, le caratteristiche dell'appalto, nel senso indicato dalla stazione appaltante, sono rinvenibili già *per tabulas* dalla classificazione contenuta nel bando di gara in cui è – seppur in maniera estremamente generica – sancito



che "Classificazione principale (cpv): 77311000 Servizi di manutenzione di giardini ornamentali o ricreativi Classificazione aggiuntiva (cpv): 90513000 Servizi di trattamento e smaltimento di rifiuti urbani e domestici non pericolosi": tali evidenze documentali appaiono coerenti con le indicazioni fornite dalla stazione appaltante e da cui non vi è ragione logica per potersene a buon diritto discostare. Per quanto riguarda, infine, i rilievi di parte istante, viceversa, questi non sembrano dotati del necessario pregio, giacché fondati su alcune indicazioni estrapolate dal CSA e dal DUVRI la cui valenza dimostrativa, però, appare forzata e frutto di una interpretazione decontestualizzata, più che conseguenza di una corretta attività ermeneutica. A tale riguardo, si ribadisce – sebbene le previsioni della lex specialis appaiano per certi versi piuttosto generiche, soprattutto per quanto concerne l'oggetto dell'appalto – non sono emersi in istruttoria elementi tali da far propendere che il luogo del servizio sia la sede ferroviaria (come sostenuto dall'istante), invece che le aree pertinenziali dell'infrastruttura, come indicato dalla F.S.E. s.r.l., con tutte le conseguenze che ciò comporta. In tale senso depone anche il confronto tra le due procedure bandite dalla stessa stazione appaltante (quella in esame e quella già in essere dal 2021, aventi sempre ad oggetto anche il servizio di controllo della vegetazione) e richiamato anche dall'istante, in cui nella gara del 2021 era richiesta espressamente la qualificazione SQ 007 proprio perché il servizio andava prestato presso l'infrastruttura (segnatamente lungo la linea ferroviaria ed in presenza di condutture elettriche - cfr. artt. 8 e 9 del CSA), situazioni invece del tutto assenti e non disciplinate dell'appalto in esame;

RILEVATO quanto sopra, appare evidente che, sebbene in casi siffatti appaia opportuno che la redazione della lex specialis sia effettuata con un maggiore livello di chiarezza nella individuazione del servizio, allo stesso tempo, da quanto emerso in istruttoria, la condotta della stazione appaltante nell'esercizio della sua discrezionalità appare conforme alla disciplina di riferimento ed alla lex specialis;

Il Consiglio



Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono che la previsione della *lex specialis*, la quale non richiede il possesso anche della precipua qualificazione SQ 007, risulta conforme alla disciplina di riferimento al pari della condotta della stazione appaltante.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 31 marzo 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente