



DELIBERA N. 191

3 marzo 2021

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata da Garganpol società cooperativa a r.l. e New Vigilantes s.r.l. – Procedura aperta per l'affidamento del Servizio di vigilanza armata, dei servizi fiduciari, del servizio di trasporto valori e del servizio di ronda, da espletarsi presso le strutture varie dell'ASL di Foggia- Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa - Importo a base di gara: importo complessivo 5.882.194, 00 euro - Importo dei lotti interessati: Lotto n. 9 - euro 142.715,00; Lotto n. 11 - euro 128.115,00; Lotto n. 12 - euro 14.600,00 - S.A.: ASL di Foggia

PREC 32/2021/S

Riferimenti normativi

Articolo 83 d.lgs. n. 50/2016

Parole chiave

Requisiti di partecipazione – previsione requisiti più stringenti – discrezionalità della stazione appaltante – proporzionalità, ragionevolezza, pertinenza e congruità all'oggetto contrattuale - certificazioni di qualità – esigenza di garantire un livello qualitativo e tecnico-prestazionale

Massima

La stazione appaltante, nel definire i requisiti tecnici e professionali dei concorrenti, vanta un margine di discrezionalità tale da consentirgli di fissare requisiti di partecipazione alla gara anche molto rigorosi e superiori a quelli previsti dalla legge purché non siano discriminatori e abnormi rispetto alle regole proprie del settore e parametrati all'oggetto complessivo del contratto di appalto. Le certificazioni di qualità sono in grado di illustrare anche caratteristiche oggettive del processo produttivo aziendale del concorrente medesimo

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 3 marzo 2021

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 4528 del 19 gennaio, presentata dalla Garganpol società cooperativa a r.l. e l'istanza prot. n. 4529 del 19 gennaio 2021, presentata dalla New Vigilantes S.r.l., entrambe relative alla procedura per l'affidamento del contratto in oggetto, rispettivamente per i lotti 11, l'una, e 9 e 12,



l'altra ed entrambe inerenti la medesima questione giuridica controversa, con conseguente possibilità di trattazione congiunta;

CONSIDERATO che gli istanti chiedevano all'Autorità di esprimersi in ordine alla legittimità del provvedimento di esclusione disposto nei loro confronti dall'amministrazione nella seduta del 5 gennaio 2021, in ragione della mancata dimostrazione del requisito della certificazione di qualità UNI EN ISO 9001:2015 nel settore di attività oggetto dei Lotti di partecipazione, richiesta, a pena di esclusione, quale requisito di capacità tecnica e professionale all'articolo 7.3 lettera b) del Disciplinare;

CONSIDERATO che, nello specifico, per entrambi gli operatori economici veniva attivato il procedimento di soccorso istruttorio in merito al requisito sopra indicato e che in esito ad esso l'amministrazione procedeva alla relativa esclusione, adottata con Determinazione Dirigenziale n.162 del 8/01/2021, in quanto entrambi non avevano «prodotto la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001:2015 né dimostrato l'equivalenza della certificazione prodotta (UNI 10891:2000) che invece attesta la sussistenza dei requisiti fissati dalla disciplina di settore (D.M. n.269/2010), che sono requisiti essenziali ai fini dell'ottenimento della Licenza da parte degli istituti di vigilanza privata»;

VISTA la documentazione di gara e, nello specifico, nell'ambito della sezione relativa ai requisiti di capacità tecnica e professionale, la disposizione di cui all'articolo 7.3, lettera b) del disciplinare che richiedeva la dimostrazione del «Possesso di una valutazione di conformità del proprio sistema di gestione della qualità alla norma UNI EN ISO 9001:2015 nel settore di attività oggetto del/i lotto/i cui partecipa»;

VISTA la documentazione in atti;

VISTO il Regolamento di precontenzioso approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 10 nell'adunanza del 9 gennaio 2019;

VISTO l'avvio del procedimento avvenuto in data 26 gennaio 2021, con nota prot. n.6369;

VISTA la memoria della stazione appaltante nella quale la stessa, ribadendo la legittimità del proprio operato rigettava le contestazioni sollevate dall'odierno istante;

CONSIDERATO che la questione controversa sottoposta all'Autorità attiene alla legittimità di un provvedimento di esclusione adottato per mancata dimostrazione del requisito richiesto dalla *lex specialis*;

VISTE le Linee guida n. 10 recanti "Affidamento del servizio di vigilanza privata", approvate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 462 del 23 maggio 2018;

RILEVATO preliminarmente che la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001 è un requisito di natura soggettiva, descritto dalla norma come un modello di gestione aziendale orientato alla soddisfazione del cliente attraverso una serie di requisiti organizzativi e operativi che le aziende adottano con la specifica finalità di acquisire efficienza e competitività (cfr. ANAC, delibera n. 1091 del 25 ottobre 2017) e che invece la certificazione UNI 10891 definisce i requisiti minimi inerenti i servizi erogati da istituti di vigilanza privata, prevista come obbligatoria dalla disciplina di settore;

CONSIDERATO che in ragione delle disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'Interno 1 ottobre 2010 n. 269, al decreto del Ministro dell'Interno 4 giugno 2014 n. 115 e alle circolari attuative, la scelta dell'ordinamento di subordinare l'ingresso nel mercato della vigilanza privata a specifici e stringenti requisiti organizzativi e professionali, oggetto della suddetta certificazione, deriva dalla particolare natura dei servizi che gli operatori economici del settore sono chiamati a svolgere (cfr. ANAC Linee guida



n. 10 recanti "Affidamento del servizio di vigilanza privata", approvate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 462 del 23 maggio 2018);

CONSIDERATO che, ai fini della risoluzione della questione, occorre richiamare il contenuto dispositivo dell'articolo 83, concernente i requisiti di partecipazione;

CONSIDERATO che, in generale, con riferimento al possesso dei requisiti di partecipazione, giova ricordare come la giurisprudenza abbia affermato che la stazione appaltante, nel definire i requisiti tecnici e professionali dei concorrenti, vanta un margine di discrezionalità tale da consentirgli di definire criteri ulteriori e più stringenti rispetto a quelli normativamente previsti, con il rispetto del limite della proporzionalità e della ragionevolezza, oltre che della pertinenza e congruità dei requisiti prescelti in relazione alle caratteristiche dello specifico oggetto di gara (circa la rilevanza del "vaglio in concreto" di tali presupposti cfr. delibera ANAC n. 99 del 10 giugno 2015) e che la stessa Autorità, nella delibera n. 830 del 27 luglio 2017, abbia stabilito che «i bandi di gara possono prevedere requisiti di capacità particolarmente rigorosi, purché non siano discriminanti e abnormi rispetto alle regole proprie del settore e parametrati all'oggetto complessivo del contratto di appalto, giacché rientra nella discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice la possibilità di fissare requisiti di partecipazione ad una singola gara anche molto rigorosi e superiori a quelli previsti dalla legge» (cfr., da ultimo, ANAC, delibera n. 393 del 29 aprile 2020 e delibera n. 25 del 13 gennaio 2021);

CONSIDERATO che tale possibilità di fissare requisiti di partecipazione più stringenti, come evidenziato dalla stessa Autorità, «in punto di adeguatezza, corrisponde a un corretto uso del principio di proporzionalità nell'azione amministrativa: le credenziali e le qualificazioni pregresse debbono infatti – ai fini dell'efficiente risultato del contratto e dunque dell'interesse alla buona amministrazione mediante una tale esternalizzazione – essere attentamente congrue rispetto all'oggetto del contratto. Errerebbe l'amministrazione pubblica che, non facendosi carico di un tale criterio di corrispondenza, aprisse incautamente la via dell'aggiudicazione a chi non dimostri inerenti particolari esperienze e capacità. Naturalmente, sempre in ragione del criterio dell'adeguatezza, stavolta congiunto a quello della necessità, tali particolari requisiti vanno parametrati all'oggetto complessivo del contratto di appalto ed essere riferiti alle sue specifiche peculiarità, al fine di valutarne la corrispondenza effettiva e concreta alla gara medesima, specie con riferimento a quei requisiti che esprimono la capacità tecnica dei concorrenti (cfr. ANAC, delibera n. 830 del 27 luglio 2017; delibera n. 794 del 19 luglio 2017; Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 9 del 4 gennaio 2017 delibera n. 25 del 13 gennaio 2021);

CONSIDERATO altresì che la stessa Autorità ha anche specificato come «la ragionevolezza dei requisiti non deve essere valutata in astratto, ma in correlazione al valore dell'appalto e alle specifiche peculiarità dell'oggetto di gara» (cfr. ANAC, delibera 11 gennaio 2017 n. 5; delibera n. 25 del 13 gennaio 2021);

RILEVATO che, in generale, è stato evidenziato che le certificazioni di qualità possono «illustrare anche caratteristiche oggettive del processo produttivo aziendale del concorrente medesimo» e quindi possono anche concorrere all'assegnazione dei punteggi previsti per la valutazione dell'offerta tecnica (cfr., da ultimo, ANAC, delibera n.624 del 4 luglio 2018; delibera n. 1091 del 25 ottobre 2017 e giurisprudenza ivi richiamata; nonché TAR Napoli, sentenza n. 5596 del 28 novembre 2017, TAR Veneto, sentenza n. 40 dell'11 gennaio 2018; delibera n. 25 del 13 gennaio 2021);

RITENUTO quindi che, in una gara come quella oggetto della controversia, sulla base delle sopra richiamate argomentazioni, rientra nella discrezionalità dell'amministrazione la previsione di requisiti di partecipazione più rigorosi, che appaiono adeguatamente motivate dalle esigenze dalla stessa perseguite nell'ambito dell'aggiudicazione del contratto oggetto dell'affidamento, non apparendo



illogiche e sproporzionate, incongrue o non pertinenti rispetto alle caratteristiche specifiche dell'oggetto contrattuale;

RITENUTO che la tutela dell'interesse pubblico e delle fondamentali esigenze che quell'esecuzione contrattuale è chiamata a soddisfare, siano tali da giustificare una maggiore rigosità nella definizione di alcuni requisiti di partecipazione, al fine di garantire un determinato standard qualitativo nella selezione dell'operatore economico affidatario del contratto e che, per l'effetto, il mancato possesso di tali requisiti possa costituire legittima causa di esclusione;

RITENUTE, conseguentemente, infondate le doglianze sollevate dagli odierni istanti;

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono e limitatamente alla questione esaminata, che il provvedimento di esclusione adottato nei confronti dei concorrenti istanti sia conforme ai principi e alla normativa di settore.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 12 marzo 2021

Per il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco