



DELIBERA N. 103

19 marzo 2025

Oggetto

Istanza singola di parere ex art. 220, comma 1, d.lgs. 36/2023 – O.E. ISTANTE: [OMISSIS] s.r.l. - S.A.: [OMISSIS]S.p.A. - Gara d'appalto a procedura ristretta per l'affidamento dei servizi di pulizia di autobus, veicoli ausiliari, impianti fissi ed uffici di proprietà o in uso ad [OMISSIS]S.p.A. ed operazioni accessorie - CIG [OMISSIS] - Importo a base di gara: [OMISSIS]

UPREC-PRE-0036-2025 - FASC. 610/2025

Riferimenti normativi

Art. 57, comma 2, d.lgs. 36/2023;

D.M. 29.01.2021, Allegato I;

Art. 98, co. 3, d.lgs. 36/2023;

Parole chiave



Appalto – Servizi – Pulizia - Criteri di aggiudicazione – Offerta economicamente più vantaggiosa – Offerta Tecnica – Criteri di valutazione - Criteri premiali – CAM sanificazione – Specifiche tecniche – Caratteristiche attrezzature – Verifica – Assegnazione punteggi - aggiudicazione

Massima

Appalto pubblico - Servizi – Pulizia - Criteri - Offerta economicamente più vantaggiosa - Valutazione - Offerta Tecnica - Criteri premiali – Specifiche tecniche – Criteri ambientali minimi (CAM) - Lettera d’invito – Interpretazione – Aggiudicazione - Illegittimità

Non è conforme alla *lex specialis* e alla normativa di settore l’aggiudicazione conseguente all’assegnazione del punteggio premiale previsto per il sistema di dosaggio detergente a bordo macchina, in favore dell’operatore che ha offerto un’asciugatrice priva del requisito richiesto, in quanto dotata di un sistema di dosaggio detergente manuale anziché automatico

Il criterio premiale relativo a “sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina” deve essere, infatti, interpretato in senso conforme al Decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 29.01.2021 (CAM pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti) – costituente parte integrante della *lex specialis* ai sensi dell’art. 57, comma 2, d.lgs. 36/2023 e perché espressamente richiamato – e quindi inteso come relativo a “sistemi di dosaggio automatico del detergente a bordo macchina”, senza intervento dell’operatore.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza del 19 marzo 2025



DELIBERA

VISTA l'istanza, acquisita al prot. gen. ANAC n. 15566 del 31.01.2025 (consegnata via PEC il 30.01.2025) presentata da [OMISSIS] s.r.l., che contesta l'aggiudicazione della procedura in oggetto in favore di [OMISSIS]s.r.l. del 29.11.2024 (conosciuta il 04.12.2024), per erronea attribuzione di n. 0,5 punti all'offerta tecnica (conosciuta il 31.12.2024) per il sistema di dosaggio detergente a bordo macchina (art. 18, criterio 4.3) poiché ritiene che detto requisito sia assente nella lavasciuga iMx 50B/[OMISSIS], offerta dall'aggiudicatario, e ritenendo che le informazioni false o fuorvianti rese dall'aggiudicatario in sede di gara costituiscano circostanza rilevante ai fini dell'art. 98, co. 3, d.lgs. 36/2023. In particolare, l'istante, secondo in graduatoria, rappresenta che l'aggiudicatario ha espressamente dichiarato nell'offerta tecnica che «i macchinari (lavasciuga) che verranno utilizzati per l'esecuzione del servizio in oggetto sono provvisti di sistema di dosaggio detergente a bordo macchina» e che la «"Lavasciuga uomo a terra iMx 50B/[OMISSIS]" è dotata del sistema di dosaggio detergente FSS ([OMISSIS] Solution Saver)» mentre dalle schede tecniche allegate all'offerta emerge che per la lavasciuga iMx 50B/[OMISSIS] sono indicati i sistemi [OMISSIS], quali FES o FNC, ma non il sistema FSS, dichiarato nell'offerta nella "Descrizione attrezzature prodotti";

RLEVATO, in particolare, che l'istante ha rappresentato che: a) la SA il 21.01.2025 ha rigettato il suo reclamo avverso l'aggiudicazione perché la lex specialis ha richiesto la mera presenza di sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina, al fine di assegnare il punteggio corrispondente, e perché la ditta produttrice [OMISSIS] ha affermato che la lavasciuga offerta da [OMISSIS] è dotata di sistema di dosaggio a bordo macchina denominato FSS Lite; b) il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica il 25.01.2025, in risposta all'istante, ha chiarito che nell'ambito del D.M. 29.01.2021, «per "sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina" si intendono "sistemi di dosaggio automatico del detergente a bordo macchina, senza intervento dell'operatore, trattandosi di criterio premiante che mira a premiare caratteristiche avanzate e funzioni complesse delle macchine"»;



VISTI i quesiti sottoposti all'Autorità con cui l'istante chiede di valutare se:

1. la lavasciuga offerta dall'aggiudicatario contenga il sistema di dosaggio detergente a bordo macchina che ha consentito l'assegnazione del punteggio premiante;
2. l'assegnazione del punteggio premiale si ponga in contrasto, oltre che con la *lex specialis*, anche con la disciplina settore, il D.M. 29.01.2021 di approvazione dei C.A.M. di settore e relativi principi e finalità e l'art. 57 d.lgs. 36/2023;
3. la Commissione sia venuta meno al proprio dovere di controllo per assicurare la correttezza ed il buon andamento della procedura di gara, dato che non ha accertato la contraddittorietà, l'incongruenza e la non veridicità delle dichiarazioni rese dall'aggiudicatario nella propria offerta tecnica, incorrendo in un grave eccesso di potere per omessa e/o carente istruttoria, viziando con ciò l'aggiudicazione;
4. la condotta della SA possa avere incidenza ai sensi dell'art. 98, co. 3, lett. b), d.lgs. 36/2023, in relazione alla dichiarazione resa da [OMISSIS] per ottenere il punteggio premiale;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 10.02.2024;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

VISTA la memoria della SA e dell'aggiudicatario;

VISTA la memoria integrativa dell'istante;

CONSIDERATO che la questione controversa, sottoposta all'esame dell'Autorità, riguarda l'interpretazione del criterio premiale previsto dalla *lex specialis*, ossia se il sistema di dosaggio detergente a bordo macchina dovesse essere automatico, come sostenuto dal competente Ministero, ovvero manuale, come sostenuto dalla SA e dall'aggiudicatario; e se la dichiarazione sul possesso del requisito richiesto, presentata in sede di gara dall'aggiudicatario, possa rilevare quale dichiarazione falsa ovvero fuorviante, ai fini dell'attribuzione del punteggio e dell'aggiudicazione;

RICHIAMATO l'orientamento consolidato della giurisprudenza e dell'Autorità che rimette alla discrezionalità della SA la verifica delle offerte presentate, trattandosi di un tipico potere tecnico-discrezionale, insindacabile in sede



giurisdizionale, salvo il caso di manifesta e macroscopica erroneità, irragionevolezza, illogicità, incongruenza o palese travisamento dei fatti;

VISTO l'art. 57, comma 2, d.lgs. 36/2023, che prevede che «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica [...]. Tali criteri, in particolare quelli premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 108, commi 4 e 5. Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. [...]»;

VISTO l'art. 98, commi 2 e 3, lett. b), d.lgs. 36/2023, che prevede che «2. L'esclusione di un operatore economico ai sensi dell'articolo 95, comma 1, lettera e) è disposta e comunicata dalla stazione appaltante quando ricorrono tutte le seguenti condizioni: a) elementi sufficienti ad integrare il grave illecito professionale; b) idoneità del grave illecito professionale ad incidere sull'affidabilità e integrità dell'operatore; c) adeguati mezzi di prova di cui al comma 6. 3. L'illecito professionale si può desumere al verificarsi di almeno uno dei seguenti elementi: [...] b) condotta dell'operatore economico che abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a proprio vantaggio oppure che abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione»;

VISTO il Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 29.01.2021, "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti" (pubblicato in G.U. del 19.02.2021, n. 42), in particolare, l'Allegato I (Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia di



edifici ed altri ambienti ad uso civile e per l'affidamento delle forniture di prodotti detergenti);

VISTO l'art. 18 della lettera d'invito, in particolare, la parte A, lett. b, criterio 4.0 che prevede «attrezzature e prodotti (rif. art. 14 punto 5) secondo i criteri premiali del dm 29.1.2021», sub-criterio 4.3, che prevede «presenza di sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina, SI/NO, 0.5 p.ti», e l'art. 15, punto 5, che prevede «Nella sezione "Offerta Tecnica" presente nello step di compilazione telematica, dovranno essere allegati i seguenti documenti: [...] 5. Descrizione attrezzature e prodotti, impostata nel modo ritenuto più adeguato [...] per consentire ad [OMISSIS]S.p.A. di verificare l'idoneità e l'adeguatezza delle attrezzature e dei prodotti utilizzati»;

VISTA la comunicazione del Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica (Direzione Generale sostenibilità dei prodotti e dei consumi (SPC) Dipartimento sviluppo sostenibile) del 28.01.2025, che rappresenta quanto segue: «Il DM 51 del 29 gennaio 2021, in G.U. n. 42 del 19 febbraio 2021, adotta i criteri ambientali minimi per l'"Affidamento del servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti". L'allegato tecnico al decreto individua i criteri sotto forma di specifiche tecniche obbligatorie, clausole contrattuali obbligatorie e criteri premianti da tenere in considerazione. Il capitolo "C. Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia di edifici ed altri ambienti ad uso civile" include un capitolo specifico "d)" di criteri premianti, tra i quali è presente un criterio, il numero 1, intitolato "Contenimento degli impatti ambientali lungo il ciclo di vita del servizio offerto". Tale criterio, alla lettera "g" sesto punto, cita, tra i possibili punteggi premianti attribuibili, la "presenza di sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina (sono assegnati punti D alle macchine che presentano questi sistemi)". In tale contesto, per "sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina", si intendono "sistemi di dosaggio automatico del detergente a bordo macchina, senza intervento dell'operatore, trattandosi di criterio premiante che mira a premiare caratteristiche avanzate e funzioni complesse delle macchine»;

VISTA la nota con cui la SA ha respinto la richiesta di annullamento dell'aggiudicazione, rappresentando che «- la SA richiedeva nei documenti di



gara, ex art. 18 criterio 4.3, la mera "Presenza di sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina", al fine dell'assegnazione del punteggio corrispondente; - così come formalizzato da [OMISSIS] [...], il modello di lavasciuga IMx 50B è dotato del sistema di dosaggio detergente a bordo macchina, denominato FSS Lite; -la sigla FSS corrisponde all'acronimo "[OMISSIS] Solution Saver", denominazione del sistema installato sui macchinari prodotti dallo stesso costruttore [OMISSIS] (motivo per cui non avrebbe potuto elevarsi a requisito per l'attribuzione di punteggio tecnico, essendo tale sigla relativa ed identificativa delle attrezzature di uno specifico costruttore);

VISTE le dichiarazioni di [OMISSIS] S.p.A., ditta produttrice della lavasciuga, del 15.01.2025 e del 20.01.2025, presentate alla SA dopo l'aggiudicazione, che prevedono, rispettivamente, che «la lavasciuga pavimenti mod.IMX 50 B non può essere dotata del Sistema di Dosaggio denominato FSS e di nessun altro optional aggiuntivo» e che la lavasciuga IMX 50 B dispone del sistema di dosaggio a bordo macchina FSS Lite. Il sistema consente di dosare il detergente in funzione della diluizione prevista. Riduce sprechi e dosaggi errati da parte dell'operatore», che appaiono contraddittorie tra di loro;

VISTA la dichiarazione del 04.02.2025 di [OMISSIS], ditta produttrice della lavasciuga offerta, presentata nel presente procedimento, che illustra che «**FSS** ([OMISSIS] Solution Saver) **Lite** o tappo dosatore consiste in un sistema di dosaggio manuale a bordo macchina [...] Viene utilizzato nelle lavasciuga di piccole dimensioni dove non è possibile installare fisicamente un sistema di dosaggio automatico (l'FSS). [...]» e che «**FSS** ([OMISSIS] Solution Saver) consiste in un sistema di dosaggio **automatizzato** a bordo macchina. Qui la quantità di acqua e di detergente viene dosata in modo separato: il sistema di dosaggio preleva acqua dal serbatoio principale ed il detergente da un altro dedicato e li mescola erogando una soluzione dosata alla portata selezionata. In questo modo la soluzione viene erogata in quantità costante, rendendo la pulizia omogenea su tutto il percorso e si utilizza solo la corretta percentuale di detergente, secondo il tipo di sporco da affrontare, evitando sprechi o eccessive quantità di chimico poi difficili da rimuovere», da cui si evince che il sistema denominato FSS è un sistema di dosaggio automatico del detergente;



CONSIDERATO che: a) l'offerta tecnica dell'aggiudicatario, nella «descrizione attrezzature e prodotti», dichiara che «i macchinari (lavasciuga) che verranno utilizzati [...] per l'esecuzione del servizio in oggetto sono provvisti di sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina» e nell'elenco dei macchinari, delle attrezzature e dei prodotti chimici proposti, indica la "Lavasciuga uomo a terra iMx 50B[OMISSIS]", riportando le seguenti caratteristiche «41L. 0,96 kW. 52.9 dBA. FES. Ecomode. FLR. FSS. Start&Stop. FFM. ID. Contenuto di plastica riciclata > 15%. Materiali riciclabili a fine vita. Lavaggio meccanico pavimento ampi spazi»; b) la scheda tecnica, allegata all'offerta, che nella parte intitolata «criteri premianti CAM 2021-gestione delle risorse per la riduzione dei consumi», indica «Dosaggio detergente a bordo macchina» senza la sigla FSS (né FLR, Start&Stop, ID) e nella parte successiva, intitolata «tecnologie per la sostenibilità- soluzione lavante», indica «tappo dosatore per la giusta quantità di detergente», da cui si evince che il sistema di dosaggio a bordo macchina consiste nel tappo dosatore anziché nel sistema dosatore FSS indicato nell'offerta tecnica dell'aggiudicatario (che è un sistema di dosaggio automatico del detergente, come chiarito dall'aggiudicatario nella propria memoria e da [OMISSIS] nella dichiarazione del 04.02.2025) ;

RILEVATO che il D.M. 29.01.2021, all'allegato I, elenca i criteri e sub-criteri premianti che la SA introduce nella documentazione di gara (sezione C), tra cui il criterio 1 (contenimento degli impatti ambientali lungo il ciclo di vita del servizio offerto) e il sub criterio g), che prevede che «sono assegnati ulteriori punti in base a tali casistiche: - pulizie parzialmente manuali, a seconda delle seguenti caratteristiche ambientali delle macchine che si intendono impiegare: [...] presenza di sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina (sono assegnati punti D alle macchine che presentano questi sistemi)» e nella parte "Verifica: sottoscrizione degli impegni assunti", prevede per il «Sub criterio g) dichiarare gli impegni assunti con le informazioni pertinenti [...] Sono oggetto di valutazione, per quanto riguarda le macchine, le caratteristiche indicate nelle schede tecniche delle macchine che devono essere allegare in offerta, nel caso di impegno ad offrire servizi parzialmente manuali [...]»;

RILEVATO che la lettera d'invito (art. 18) prevede l'attribuzione di punteggi tabellari (fissi e predefiniti) in caso di possesso del requisito richiesto del sistema dosaggio detergente a bordo macchina, indicando espressamente



l'attribuzione di n. 2 punti secondo i criteri premiali del DM 29.1.2021, per le attrezzature e prodotti offerti (criterio 4.0), di cui n. 0.5 punti per la presenza di sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina (sub-criterio 4.3), riproducendo esattamente il testo dell'allegato I al DM 29.01.2021; pertanto, il significato da attribuire a tale clausola non può che essere quello attribuito al citato Decreto ministeriale;

RITENUTO che il D.M. 29.01.2021 costituisce parte integrante della lex specialis perché espressamente previsto nella lettera d'invito - che prevede l'attribuzione dei punteggi per le attrezzature e prodotti secondo i criteri premiali del DM 29.1.2021 - e nell'art. 57, comma 2, d.lgs. 36/2023, che prevede l'inserimento negli atti di gara delle specifiche tecniche, delle clausole contrattuali e dei criteri premiali (per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa) contenuti nei criteri ambientali minimi definiti con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, oltre che la valorizzazione economica delle procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi;

RITENUTO, dunque, che nel caso in esame la clausola della lex specialis relativa all'attribuzione dei criteri premiali debba essere interpretata alla luce di quanto previsto nel DM 29.1.2021 e relativi allegati e che la valutazione sul possesso del requisito premiale richiesto, trattandosi di servizio di pulizia parzialmente manuale, debba essere effettuata alla luce delle caratteristiche tecniche indicate nelle schede tecniche, allegate all'offerta;

RITENUTO pertinente e necessario l'utilizzo del chiarimento fornito dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica per la corretta interpretazione del D.M. 29.01.2021, adottato dallo stesso Ministero, ai fini dell'interpretazione della clausola della lex specialis che riproduce il testo del DM; pertanto, l'espressione contenuta nella lettera d'invito deve essere interpretata come segue: «In tale contesto, per "sistemi di dosaggio detergente a bordo macchina", si intendono "sistemi di dosaggio automatico del detergente a bordo macchina, senza intervento dell'operatore, trattandosi di criterio premiante che mira a premiare caratteristiche avanzate e funzioni complesse delle macchine»;



RITENUTO che dalle memorie delle parti e relativi documenti allegati è emerso in maniera chiara che: a) l'asciugatrice offerta dall'aggiudicatario - oggetto di attribuzione del punteggio premiale contestato - era priva di un sistema automatico di dosaggio detergente ma era dotata di un sistema di dosaggio manuale; b); l'offerta tecnica dell'aggiudicatario attestava il possesso del sistema di dosaggio a bordo macchina FSS ossia automatico, ma allegava una scheda tecnica che indicava, quali caratteristiche tecniche dell'asciugatrice offerta, il «tappo dosatore per la giusta quantità di detergente»; c) l'offerta tecnica dell'aggiudicatario, la scheda tecnica del prodotto offerto e le due dichiarazioni della ditta produttrice dell'asciugatrice presentate alla SA dopo l'aggiudicazione, sono idonee a generare dubbi e incertezze sulle caratteristiche dell'attrezzatura offerta dall'aggiudicatario - che non risultano essere state oggetto di richiesta di chiarimenti da parte della SA, né in sede di valutazione delle offerte tecniche, né in sede di autotutela -e che tali dubbi sono stati fugati solo nel presente procedimento, dalla memoria dell'aggiudicatario e dall'allegata dichiarazione della [OMISSIS] del 04.02.2024, non presentata alla SA e prodotta solo dopo la stipula del contratto d'appalto e l'avvio del servizio, avvenuto il 01.02.2024 (come da dichiarazione della SA e dall'aggiudicatario);

RILEVATO, conseguentemente, che:

- a) l'assegnazione all'offerta tecnica della [OMISSIS] spa dei punti premiali previsti per il sistema dosaggio detergente dell'asciugatrice offerta è errata, sia a causa della carenza nell'attrezzatura da questa offerta del requisito richiesto, sia per l'errata interpretazione della clausola della lex specialis che lo prevedeva, in quanto non conforme alla normativa di settore, ossia al D.M. 29.01.2021 e all'art. 57 d.lgs. 36/2023; per l'effetto, anche la conseguente aggiudicazione dell'appalto in esame a [OMISSIS] spa non è conforme alla lex specialis e alla normativa di settore;
- b) le dichiarazioni rese e la documentazione prodotta dalla [OMISSIS] spa, sia in corso di gara, sia dopo l'aggiudicazione, appaiono contraddittorie e poco chiare; pertanto, sebbene la SA non abbia chiesto chiarimenti in merito, le stesse debbono essere oggetto di valutazione da parte di [OMISSIS]S.p.A. ai sensi e per gli effetti dell'art. 98, commi 2 e 3, lett. b), d.lgs. 36/2023;

Il Consiglio



ritiene, limitatamente alle questioni esaminate, alla luce della documentazione in atti e sulla base di tutte le motivazioni che precedono, che l'aggiudicazione a [OMISSIS] S.p.A. dell'appalto in esame da parte di [OMISSIS]S.p.A. non sia conforme alla lex specialis e alla normativa di settore, D.M. 29.01.2021 e art. 57 d.lgs. 36/2023.

La Stazione appaltante è, pertanto, tenuta ad annullare l'aggiudicazione in favore di [OMISSIS] S.p.A. e a riformulare la graduatoria alla luce delle valutazioni espresse nel presente parere. È tenuta, altresì, a valutare le dichiarazioni rese dall'operatore in corso di gara e dopo l'aggiudicazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 95, comma 1, lett. e) in combinato disposto con l'art. 98, commi 2 e 3 lett. b), del d.lgs. 36/2023;

Ai sensi dell'art. 220, comma 1 del Codice, qualora la Stazione appaltante non intendesse conformarsi al parere dovrà comunicare, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che potrà proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 24 marzo 2025
Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente