



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

**DELIBERA N. 146**

**DEL 27 febbraio 2019**

OGGETTO: Istanze singole di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs.50/2016 presentata da S.A.C. Società Aeroporto Catania S.p.A. e Ontario S.r.l. – Gestione del Presidio Sanitario Aeroportuale e delle attività di soccorso sanitario in caso di emergenze, presso l’Aeroporto Internazionale di Catania Fontanarossa – Importo a base di gara: euro 3.000.000,00 - S.A.: S.A.C. Società Aeroporto Catania S.p.A.

**PREC 261/18/S**

### **Considerato in fatto**

Con istanza acquisita al prot. n. 118751 del 18 ottobre 2017, S.A.C. Società Aeroporto Catania S.p.A. ha sottoposto all’Autorità un quesito riguardante la legittimità della gara in epigrafe sotto il duplice profilo del criterio di aggiudicazione prescelto (minor prezzo) e dei requisiti speciali richiesti per la partecipazione. Il quesito della stazione appaltante tre origine dalle doglianze manifestate da due operatori economici partecipanti alla gara, Ontario S.r.l. e Comitato di Catania della Croce Rossa Italiana, che hanno contestato, il primo, la scelta del criterio di aggiudicazione del minor prezzo trattandosi, a suo avviso, di servizi ad alta intensità di manodopera (art. 95, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 50/2016) e, il secondo, la mancata richiesta del requisito di partecipazione del possesso dell’abilitazione al trasporto in biocontenimento dei malati affetti da patologia contagiosa o potenzialmente contagiosa essendo stato, l’aeroporto di Catania, designato quale “aeroporto sanitario” con decreto del Ministro della Salute, di concerto col Ministro delle Infrastrutture e col Ministro dell’Economia e delle Finanze, del 3 aprile 2017.

La stazione appaltante ha replicato eccependo che le attività oggetto della gara hanno caratteristiche standardizzate e condizioni stabilite dal mercato che giustificano il ricorso al criterio del minor prezzo (art. 95, comma 4, lett. b), d.lgs. n. 50/2016), trattandosi di servizi di pronto soccorso sanitario aeroportuale i cui requisiti minimi sono definiti dalle Linee Guida Enac 31/10/2014 e che sono comunque disciplinati da una fitta normativa di settore. Quanto al requisito dell’abilitazione al trasporto in biocontenimento, la stazione appaltante ha rilevato che la gara non ha ad oggetto le operazioni di carattere igienico profilattico (a cui solo la Croce Rossa è abilitata) connesse alla qualifica di aeroporto sanitario ma esclusivamente i servizi di primo soccorso i quali non comprendono il trasferimento a presidi ospedalieri esterni al sedime aeroportuale per i quali, in caso di necessità, dovrà essere attivata l’emergenza sanitaria “118”.

Con istanza acquisita al prot. n. 119540 del 23 ottobre 2017, Ontario s.r.l. ha proposto propria istanza di precontenzioso facendo valere la doglianza relativa al criterio di aggiudicazione già anticipata dalla stazione appaltante.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

A seguito della comunicazione di avvio del procedimento con nota prot. n. 4713 del 21 gennaio 2019, Ontario S.r.l. ha contestato la legittimità del bando sotto l'ulteriore profilo dell'illogicità manifesta, per avere richiesto come requisito di partecipazione l'autorizzazione per l'esercizio attività di trasporto e soccorso in ambulanza laddove l'oggetto del contratto non contempla il trasporto al di fuori del sedime aeroportuale (per il quale ci si avvale del "118) ma solo quello all'interno dell'area aeroportuale per il quale sarebbe sufficiente l'autorizzazione del solo veicolo coinvolto, mentre la richiesta autorizzazione è necessaria per la circolazione su suolo pubblico e lungo la pubblica via. Inoltre, Ontario S.r.l. ha evidenziato che la Croce Rossa Italiana è l'attuale gestore dei servizi di primo soccorso dell'aeroporto di Catania in forza di una convenzione risalente al 2009 a seguito di affidamento diretto e illegittimamente prorogata fino ai giorni nostri.

#### **Ritenuto in diritto**

Costituisce oggetto dell'appalto la gestione del servizio di Presidio Sanitario Aeroportuale (PSA) nell'aeroporto di Catania, ovvero lo svolgimento da parte di personale medico e autista/soccorritore di tutte le azioni e misure che si rendano necessarie per prestare aiuto di primo intervento e di assistenza medica di emergenza/urgenza per l'utenza all'interno del sedime aeroportuale, compreso l'eventuale trasporto all'interno del sedime stesso, incluse le fattispecie previste nel Regolamento di Scalo, nel Manuale d'Aeroporto, nelle procedure aeroportuali, nonché nei Piani di Emergenza Aeroportuali (Art. 1, Capitolato speciale).

Come previsto al punto IV.2) del bando, «considerato che il servizio consiste nell'espletamento di attività standardizzate», la stazione appaltante ha individuato il criterio di aggiudicazione del minor prezzo, ai sensi dell'art. 95 comma 4 lettera b), rispetto all'importo a base d'asta.

Ad avviso di Ontario S.r.l., la scelta effettuata dalla stazione appaltante è contraria alla vigente normativa trattandosi di servizi ad alta intensità di manodopera ricadenti nell'ambito di applicazione dell'art. 95, comma 3, d.lgs. n. 50/2016, ai sensi del quale i servizi ad alta intensità di manodopera (oltre agli altri servizi ivi indicati) «sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo».

Sono qualificabili come servizi ad alta intensità di manodopera, secondo la definizione fornita dall'art. 50 d.lgs. n. 50/2016, quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo del contratto.

Occorre dunque valutare se servizi ad alta intensità di manodopera (qualificazione che la stazione appaltante nel caso in esame non ha contestato e che quindi si assume come certa), che siano anche standardizzati, rientrino nell'ambito di applicazione del comma 3 o del comma 4 dell'art. 95.

Come noto, il d.lgs. n. 50/2016, sulla scorta del considerando 89 della direttiva 24/2014 (laddove si afferma che l'offerta economicamente più vantaggiosa è sempre quella che assicura il miglior



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

rapporto tra qualità e prezzo) ha modificato la previgente disciplina della scelta del metodo di aggiudicazione fondata sul principio di equa ordinazione dei criteri (prezzo più basso e offerta economicamente vantaggiosa) esprimendo una indubbia preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basato sul miglior rapporto qualità/prezzo e prevedendo una gerarchia tra i metodi di aggiudicazione

L'art. 95, comma 2, stabilisce che le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo. Il comma 3 indica i contratti che devono essere aggiudicati esclusivamente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo (e tra questi sono annoverati i contratti relativi ai servizi ad alta intensità di manodopera). Il comma 4 i casi in cui è possibile utilizzare il criterio del minor prezzo (e tra questi sono annoverati i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato).

Il rapporto tra il comma 3 e il comma 4 dell'art. 95 è stato oggetto di una intensa attività giurisprudenziale, che ha dato luogo a due orientamenti contrastanti.

Secondo l'orientamento che, anche a fronte della recente rimessione della questione all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, 5 febbraio 2019, n. 882), l'Autorità ritiene più rispondente al principio di gerarchia tra i criteri di aggiudicazione e a cui ha aderito nei propri atti a carattere generale (cfr. Linee guida n. 2 recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa" e Linee guida n. 10 recanti "Affidamento del servizio di vigilanza privata"), il rapporto tra i due commi è di specie a genere, per cui «Ove ricorrano le fattispecie di cui al comma 3 scatta, cioè, un obbligo speciale di adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che, a differenza della ordinaria preferenza per tale criterio fatta in via generale dal codice, non ammette deroghe, nemmeno al ricorrere delle fattispecie di cui al comma 4, a prescindere dall'entità dello sforzo motivazionale dell'amministrazione» (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 2014 del 2 maggio 2017; Consiglio di Stato, 16 agosto 2018, n. 4945; TAR Lazio, Roma, 12 dicembre 2016, n. 12439; e TAR Campania, Napoli, sez. V, sentenza n. 4995 del 24 ottobre 2017; TAR Sicilia-Catania 19 febbraio 2018, n. 389).

Tale approdo ermeneutico risulta in linea con i criteri direttivi dettati dal legislatore delegante che, nell'art. 1, comma 1, lett. gg), l. n. 11/2016, per i contratti relativi (tra gli altri) ai servizi "ad alta intensità di manodopera", precisa, quale criterio direttivo, che l'aggiudicazione debba avvenire «esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come definita dalla lettera ff), escludendo in ogni caso l'applicazione del solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta»; ciò nell'ottica di una maggiore attenzione alle esigenze di protezione sociale al fine di evitare gare al ribasso giocate sull'abbattimento del costo del lavoro.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

Alla luce di quanto considerato, nel caso in esame, la stazione appaltante non avrebbe potuto fare valere in deroga al comma 3, lett. a) dell'art. 95 le rivendicate caratteristiche standardizzate del servizio.

Quanto alla mancata richiesta del requisito dell'abilitazione al trasporto in biocontenimento dei malati affetti da patologia contagiosa o potenzialmente contagiosa, pare sufficiente rilevare che il contratto non ha ad oggetto servizi connessi alla qualifica di aeroporto sanitario ma solo servizi di primo soccorso che non richiedono prestazioni di quel genere, in conformità a quanto dettato dall'ENAC nelle Linee guida del 31 ottobre 2014. La scelta della stazione appaltante di affidare separatamente le due tipologie di servizi, tenuto conto della forte specializzazione richiesta per le operazioni di carattere igienico profilattico proprie di un aeroporto sanitario, appare non manifestamente illogica ed è rispettosa del principio di concorrenza che, all'opposto, la richiesta del requisito dell'abilitazione al trasporto in biocontenimento per accedere ad una gara riguardante anche servizi di primo soccorso avrebbe certamente compromesso.

Per ciò che concerne l'ulteriore requisito dell'autorizzazione al trasporto e soccorso in ambulanza richiesto ai fini della partecipazione (punto III.2.3 del bando di gara), si evidenzia che l'ultimo comma dell'art. 7 del Capitolato speciale dispone che «Le ambulanze sono dedicate esclusivamente ai servizi connessi con il primo intervento in ambito aeroportuale e non può effettuare trasporti fuori dal perimetro salvo casi di grave emergenze sanitaria aeronautica nelle immediate vicinanze del sedime a condizione che vi sia stata la contestuale chiusura della pista di volo». Da ciò emerge che i trasporti al di fuori del sedime aeroportuale, benché eccezionali, non sono tuttavia esclusi dall'oggetto del contratto, con la conseguenza che la richiesta dell'autorizzazione al trasporto e soccorso in ambulanza non si rivela contraddittoria rispetto all'oggetto della gara.

Infine, si ritiene che la convenzione stipulata con Croce Rossa Italia a seguito di affidamento diretto e le successive proroghe della stessa protrattesi fino alla data odierna siano meritevoli di approfondimento da parte del competente Ufficio di Vigilanza.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte,

### **Il Consiglio**

ritiene, nei limiti delle motivazioni che precedono, che

- la scelta del criterio di aggiudicazione del minor prezzo non è conforme alla normativa di settore;



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

- la mancata richiesta del requisito dell'abilitazione al trasporto in biocontenimento dei malati affetti da patologia contagiosa o potenzialmente contagiosa è conforme alla normativa di settore;
- il requisito dell'autorizzazione al trasporto e soccorso in ambulanza è conforme alla normativa di settore;

dispone la trasmissione degli atti all'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture per il seguito di competenza.

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 7 marzo 2019

Il segretario Maria Esposito