



**CONSIGLIO NAZIONALE
DEI GEOLOGI**

VIA VITTORIA COLONNA, 40 - 00193 ROMA
TEL: (06) 68807736 - 68807737 - FAX (06) 68807742
email: info@cngeologi.it



Spett.le
Nuovo Circondario Imolese
Centrale Unica di Committenza di
Comuni

Trasmissione via p.e.c. a: circondario.imola@cert.provincia.bo.it

Spett.le
Autorità Nazionale Anticorruzione

Trasmissione via p.e.c. a: protocollo@pec.anticorruzione.it

Spett.le
Autorità Garante della Concorrenza e
del Mercato

Trasmissione via p.e.c. a: protocollo.agcm@pec.agcm.it

Spett.le
Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Direzione Generale per la Regolazione
e i Contratti Pubblici

Trasmissione via p.e.c. a: dg.reg.contratti@pec.mit.gov.it

Spett.le
Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Consiglio Superiore dei Lavori
Pubblici

Trasmissione via p.e.c. a: consiglio.superiore@pec.mit.gov.it

Roma, 17 ottobre 2017
Rif. P-CR.BO/AL.C.BO/

Consiglio Nazionale dei Geologi
Cod. Ente: cnodg Cod. Registro: OUT
UO: Consiglio Nazionale dei Geologi
Prot.N. 0003574 del 17/10/2017
Rif. P-CR.BO/AL.C.BO/
Nuovo Circondario Imolese

**OGGETTO: PROCEDURA APERTA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PER LA
REDAZIONE DEGLI STUDI DI MICROZONAZIONE SISMICA DI III LIVELLO
DI CUI ALL’O.C.D.P.C. 293/2015 E D.C.D.P.C. DEL 14 DICEMBRE 2015 -
COMUNI DEL NUOVO CIRCONDARIO IMOLESE CUP B66J16000980005
CIG 71927859F2.**

Il Consiglio Nazionale dei Geologi e l'Ordine dei Geologi dell'Emilia Romagna, in persona dei rispettivi Presidenti e legali rappresentanti pro tempore, formulano la presente con riferimento alla procedura in oggetto, nell'esercizio delle proprie funzioni di rappresentanza e di tutela della categoria professionale dei geologi su base nazionale e territoriale, oltre che nell'ambito della necessaria collaborazione istituzionale.

* * *

Premessa.

Il Consiglio Nazionale dei Geologi, dopo aver ricevuto segnalazione della procedura in oggetto dal competente Ordine Territoriale, formulava una motivata diffida al Nuovo Circondario Imolese affinché ponesse in essere ogni iniziativa utile e necessaria - anche in sede di autotutela mediante annullamento, revoca e/o rettifica dei documenti amministrativi adottati - per garantire il rispetto delle vigenti disposizioni normanti l'affidamento de quo.

Alla suddetta nota seguiva la risposta della Stazione Appaltante, con cui quest'ultima, in conclusione, riteneva di confermare il contenuto dei documenti di gara per le motivazioni ivi addotte.

Gli scriventi Ordini Professionali, ritenendo prive di ogni fondamento le ragioni riportate dal Nuovo Circondario Imolese a supporto del proprio agire, si vedono costretti ad avviare le dovute azioni, così come preannunciate dal Consiglio Nazionale dei Geologi e pienamente condivise dall'Ordine Regionale, al fine di tutelare i diritti e gli interessi legittimi degli iscritti all'albo professionale dei geologi sia dinanzi all'A.N.A.C. sia dinanzi all'A.G.C.M. sia dinanzi al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in virtù dei motivi di seguito riportati.

Sul valore dell'appalto e sul corrispettivo fisso per le prestazioni da affidare.

Nella procedura in esame si prevede l'aggiudicazione degli studi di microzonazione sismica di III livello mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con valutazione dell'offerta tecnica, in quanto il valore dell'appalto e, quindi, il corrispettivo per l'appaltatore vengono stimati nella misura fissa di € 200.000 (comprensivi di i.v.a. e contributi previdenziali) in assenza di specifica motivazione e di descrizione dettagliata dei criteri che hanno condotto alla loro determinazione.

Il Consiglio Nazionale dei Geologi rilevava, pertanto, quanto segue nella propria diffida rivolta alla Stazione Appaltante.

Vero è che il comma 7 dell'art. 95 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 prevede che l'elemento relativo al costo - anche nei casi di cui al precedente comma 2 relativi a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici - può assumere la forma di un prezzo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi. È,

però, altrettanto indiscutibile che i “Considerando” 92 e 93 della Direttiva 2014/24/UE prevedono, rispettivamente, che la decisione di aggiudicazione dell’appalto non dovrebbe basarsi solo su criteri che prescindono dai costi e che le stazioni appaltanti devono valutare il rapporto qualità/prezzo per aggiudicare un appalto.

Sulla base di tale assunto, le Linee Guida n. 2 di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa”, adottate dall’A.N.A.C. con Delibera n. 1005 del 21 settembre 2016, hanno precisato che: “... laddove le stazioni appaltanti decidano di determinare il prezzo dell’affidamento per fattispecie diverse da quelle per le quali vi è una norma di legge che lo preveda, le stesse devono adottare particolari cautele al riguardo, valutando con attenzione le modalità di calcolo o stima del prezzo o costo fisso. Ciò al fine di evitare che il prezzo sia troppo contenuto per permettere la partecipazione di imprese “corrette” o troppo elevato, producendo danni per la stazione appaltante. In sostanza, fuori dai casi di cui all’art. 97, comma 2, del Codice, le stazioni appaltanti se vogliono limitare o annullare la concorrenza sul prezzo devono adeguatamente motivare sulle ragioni alla base di tale scelta e sulla metodologia seguita per il calcolo del prezzo o costo fisso, in base al quale verrà remunerato l’oggetto dell’acquisizione ...” (cfr. Paragrafo II “CRITERI DI VALUTAZIONE”).

Pertanto, nei documenti della procedura in oggetto, illegittimamente non viene riportata alcuna specifica motivazione né sulle ragioni poste alla base della propria scelta dalla Centrale Unica di Committenza né sul metodo seguito per il calcolo del prezzo fisso.

Tale vizio è aggravato dalla violazione del vigente comma 8 dell’art. 24 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il quale, per gli specifici servizi di cui si discute, prevede che le stazioni appaltanti utilizzano le tabelle ministeriali dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività quale criterio o base di riferimento ai fini dell’individuazione dell’importo da porre a base di gara dell’affidamento. D’altra parte, è indiscutibile che – così come previsto dalle Linee Guida n. 1 di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Indirizzi generali sull’affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria”, adottate dall’A.N.A.C. con Delibera n. 973 del 14 settembre 2016 – “Per motivi di trasparenza e correttezza è obbligatorio riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi. Ciò permette ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell’importo fissato, l’assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo. Permette, inoltre, di accertare che il procedimento non produca tariffe superiori a quelle derivanti dal sistema precedente, oltre a rappresentare una misura minima a presidio della qualità della prestazione resa.” (cfr. Paragrafo III “Indicazioni operative” – Sottoparagrafo 2 “Determinazione del Corrispettivo”).

In sostanza, nella propria diffida, il Consiglio Nazionale dei Geologi eccepiva che la Centrale Unica di Committenza, nei documenti della procedura in oggetto, avrebbe dovuto, per motivi di correttezza e trasparenza, quantomeno indicare dettagliatamente e motivatamente le modalità di determinazione del corrispettivo fisso.

Il Nuovo Circondario Imolese precisava, nella propria risposta, che “la stima del costo dello studio in oggetto è basata sulla tabella 3, art. 21, della sopracitata O.C.D.P.C. n. 293/2015, espressamente richiamata nel bando e disciplinare di gara, che si riporta in allegato alla presente”.

In realtà, dalla lettura della suddetta ordinanza e, nello specifico, dell’articolo soprarichiamato risulta evidente che essa abbia lo scopo - e diversamente non potrebbe essere - di regolare il cofinanziamento degli studi di microzonazione sismica da parte degli enti locali mediante contributi derivanti dal fondo legislativamente stanziato, ma giammai la medesima ordinanza ha e può avere lo scopo di normare le modalità di affidamento di dette prestazioni ai soggetti che vi siano abilitati.

Pertanto, le procedure di aggiudicazione degli incarichi di microzonazione sismica ed, in particolare, la determinazione del valore dei relativi appalti e dei corrispettivi dovuti per la relativa esecuzione debbono ritenersi normati, in via esclusiva, dalle sopravvenute disposizioni di attuazione del vigente Codice dei contratti pubblici.

Da tale incontestabile presupposto non può che derivare l’impossibilità di ritenere legittimo l’operato del Nuovo Circondario Imolese, che, per sua stessa ammissione, si è limitato a determinare il valore dell’appalto ed il corrispettivo fisso riconosciuto all’aggiudicatario sulla base dell’importo del cofinanziamento di cui all’ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Infatti, erroneamente la Centrale Unica di Committenza non ha considerato che, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di contratti pubblici, dovesse specificare i criteri seguiti per la determinazione del corrispettivo in funzione delle attività a rendersi, al fine di garantire, oltre al rispetto dei principi di correttezza e trasparenza sopra menzionati, l’esatta fissazione del valore dell’appalto (anche per evitare elusioni delle procedure da seguire) e l’effettiva congruità del prezzo del medesimo appalto.

Sulle motivazioni relative ai criteri di valutazione delle offerte.

Nella propria diffida alla Centrale Unica di Committenza, il Consiglio Nazionale dei Geologi eccepiva la determinazione anomala di uno dei sub-criteri per l’assegnazione dei punteggi ai fini dell’aggiudicazione dell’appalto in oggetto, laddove si prevede l’attribuzione di 10 punti su 100 al concorrente che abbia una “Esperienza documentata di studi ed indagini svolti nel territorio dei Comuni facenti parte del NCI finalizzati alla dimostrazione della conoscenza delle problematiche geologiche”.

In particolare, essendo ben consapevole che non si trattasse di un requisito escludente, il Consiglio Nazionale dei Geologi contestava che l’attribuzione del suddetto specifico punteggio, che mira a valorizzare in maniera differenziale un determinato nesso di collegamento con il territorio di riferimento della stazione appaltante, non apparisse

ammissibile, in quanto non risultante funzionale all'esigenza di migliorare l'erogazione dei servizi affidati ed, in ogni caso, limita la partecipazione concorrenziale alla procedura.

Il Nuovo Circondario Imolese, nella propria risposta, evidentemente avendo preso atto della assenza di una necessaria indicazione nei documenti di gara della motivata esigenza funzionale di cui sopra, nella propria risposta, tenta di porre rimedio, in maniera postuma ed in una sede non deputata, alla segnalata carenza, cosicché puntualizza che il sub-criterio per la selezione delle offerte fosse volto a consentire – in maniera congrua, logica, pertinente, proporzionale e ragionevole – “di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta e di valorizzare caratteristiche della medesima che vengono ritenute particolarmente rilevanti quali, nel caso specifico, la conoscenza delle problematiche geologiche del territorio che si ritiene influisca in maniera significativa sulla qualità dell'offerta e, conseguentemente, sulle prestazioni da rendere”.

Orbene, tale scelta non appare fondata sotto il profilo tecnico e, quindi, risulta essere il frutto di un'arbitraria applicazione dell'art. 95, comma 6, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Infatti, sarebbe privo di ogni logica e ragionevolezza ritenere che gli operatori economici che abbiano un'esperienza documentata di studi ed indagini svolti sul territorio di cui alla procedura in oggetto possano avere una conoscenza delle problematiche geologiche che consenta loro di rendere prestazioni di qualità superiore.

Ciò in quanto, in realtà, la microzonazione sismica consiste nella “valutazione della pericolosità sismica locale attraverso l'individuazione di zone del territorio caratterizzate da comportamento sismico omogeneo. In sostanza la MS individua e caratterizza le zone stabili, le zone stabili suscettibili di amplificazione locale del moto sismico e le zone suscettibili di instabilità.” (così definita negli “Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica” approvati il 13 novembre 2008 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome).

L'attività di microzonazione sismica è, quindi, un'attività propedeutica alla pianificazione urbanistica ed alla classificazione delle diverse aree in tre tipologie ai fini della successiva fase di progettazione edilizia (costruzione e/o ricostruzione e/o consolidamento di edifici in area sismica).

Ne deriva che, aderendo alla tesi della Centrale Unica di Committenza, si cadrebbe nell'assurdo secondo cui per garantire la massima qualità di attività di pianificazione e classificazione, quali quelle in esame, sarebbe sempre da preferire un operatore che abbia già conoscenza del territorio cui esse si riferiscono!

In realtà, sarebbe - ed è - corretto che gli studi di microzonazione sismica di III livello, così come tutte le attività di pianificazione e classificazione, siano affidati a soggetti abilitati per legge in grado di esaminare i precedenti studi di microzonazione sismica di I e II livello (o, comunque, i precedenti studi relativi al medesimo territorio), cosicché siano

contestualmente garantite sia la massima partecipazione alla gara e concorrenza tra gli operatori sia la massima qualità della prestazione.

Appare, in conclusione, che, nonostante i chiarimenti forniti dalla Stazione Appaltante, persistano le anomalie rilevate dal Consiglio Nazionale dei Geologi nella propria diffida, in quanto:

la fissazione di un prezzo fisso e la contestuale previsione di un sub-criterio di territorialità legato a precedenti esperienze in un ambito ristretto di Comuni svilisce illegittimamente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, determinando la violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento nella misura in cui privilegia, in via esclusiva, professionisti che abbiano già operato ed operino a livello locale, senza alcuna pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito;

fermo quanto sopra sotto il profilo normativo, la scelta compiuta appare, comunque, illogica ed irragionevole, con conseguente sua inammissibilità, in virtù delle motivazioni di natura tecnica sopra menzionate;

in ogni caso, anche a volerlo per assurdo condividere, l'iter motivazionale che avrebbe determinato la scelta del sub-criterio fondato sulla "territorialità" è riportato solo nella nota del Nuovo Circondario Imolese, mentre andava – e va – correttamente reso noto a tutti i potenziali concorrenti alla gara con inserimento nei documenti di quest'ultima.

Sulle prestazioni miste oggetto di affidamento.

La risposta fornita dalla Centrale Unica di Committenza al Consiglio Nazionale dei Geologi in relazione alle modalità di determinazione del corrispettivo e dei sub-criteri per la valutazione delle offerte sembra far emergere, come sopra anticipato, che la Stazione Appaltante non abbia debita contezza della effettiva natura degli studi di microzonazione sismica di III livello.

Ci si vede, pertanto, costretti a puntualizzare quanto segue in relazione all'attività oggetto della procedura in esame, che viene definita al paragrafo 3.1 del disciplinare di gara: "svolgimento di studio geologico, indagini geognostiche, prove di laboratorio, elaborazione e restituzione dati relative agli studi di Microzonazione Sismica di III livello per la conferma delle condizioni di pericolosità indicate dai precedenti livelli di approfondimento ed eventuale nuova perimetrazione e valutazione più approfondita della risposta sismica locale delle aree dei Comuni del Nuovo Circondario Imolese nelle quali è stata effettuata la microzonazione sismica".

Le prestazioni oggetto di eventuale affidamento consistono in attività di natura diversa: lo studio geologico è di esclusiva natura professionale; le indagini geognostiche includono lavori di impresa qualificata; le prove debbono essere eseguite da un laboratorio autorizzato nel rispetto della Circolare del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici dell'8 settembre 2010 n. 7618/STC.

I documenti di gara dovevano, quindi, dettagliatamente identificare la natura, le caratteristiche e l'importo di dette prestazioni.

Infatti, come più volte ribadito dall'A.N.A.C. - da ultimo con Delibera del Consiglio n. 322 del 23 marzo 2016 - e a differenza di quanto avviene con i documenti di gara in esame, nell'affidamento ad un unico operatore di un contratto misto del genere di cui si discute risulta sempre necessario porre in essere la suddetta attività al fine di garantire che:

le qualificazioni richieste siano commisurate alle effettive prestazioni da realizzare (anche per accertare quale sia prevalente e se vi siano lavorazioni a qualificazione obbligatoria e non obbligatoria);

sia prevista, a titolo di requisiti di partecipazione, tanto la dimostrazione della capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale per l'erogazione dei servizi quanto il possesso della qualificazione SOA nella categoria e classifica corrispondenti alla natura e all'importo dei lavori da eseguire.

Tutto ciò in quanto l'operatore economico che concorre all'affidamento di un contratto misto deve possedere i requisiti di qualificazione e le capacità prescritti per ogni singola prestazione contrattuale, secondo le norme previste per ciascuna di esse.

Nel caso di specie, tale necessità è ancor più rafforzata, laddove gli studi di microzonazione sismica oggetto della procedura in esame prevedono l'esecuzione: di indagini geognostiche che non sono state preventivamente pianificate e computate, cosicché non viene neppure garantita una par condicio sotto il profilo quantitativo tra i potenziali concorrenti alla gara, i quali potrebbero arbitrariamente - e quindi a proprio vantaggio - determinare natura, caratteristiche ed ammontare delle dette attività di indagine; di prove di laboratorio, anch'esse erroneamente non quantificate, che possono e debbono essere eseguite da laboratori autorizzati ex art. 59 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, mentre non si precisa che il concorrente alla gara in esame possieda tale essenziale requisito o che, comunque, possa procedere o meno al relativo subappalto (ove consentito); di attività di natura non solo intellettuale, che richiedono la determinazione ed indicazione degli oneri per la sicurezza e che, pertanto, erroneamente non sono stati considerati ex art. 26 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

* * *

In virtù di tutto quanto sopra riportato, il Consiglio Nazionale dei Geologi e l'Ordine dei Geologi dell'Emilia Romagna, come sopra rappresentati, si vedono costretti a:

reiterare l'invito-diffida al Nuovo Circondario Imolese affinché ponga in essere ogni iniziativa utile e necessaria - anche in sede di autotutela mediante annullamento, revoca e/o rettifica dei documenti amministrativi adottati - per garantire il rispetto dei principi normativi enunciati nella procedura e nel successivo affidamento in oggetto;

chiedere l'immediato intervento dell'A.N.A.C. e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti affinché pongano in essere ogni attività, ivi incluse quelle di vigilanza e controllo ad essi rispettivamente demandata ai sensi e per gli effetti degli artt. 213 e 214 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

chiedere l'immediato intervento dell'A.G.C.M. avverso i provvedimenti della procedura in oggetto che violano le norme a tutela della concorrenza e del mercato ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

chiedere l'immediato intervento del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici affinché, anche in virtù delle funzioni demandate dall'art. 215 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, garantisca il pedissequo rispetto dell'art. 59 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 nell'affidamento e nell'esecuzione delle prove di laboratorio di cui all'appalto in esame.

Distinti saluti.

**IL PRESIDENTE DELL'ORDINE
DEI GEOLOGI DELL'EMILIA ROMAGNA
Paride Antolini**

**IL PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOLOGI
Francesco Peduto**