



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza
Servizio lavori

VERBALE N. 2

**PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DI BANDO DEI LAVORI DI
“REALIZZAZIONE DEI LOCALI DI SERVIZIO ALLE RESIDENZE AREA SITE IN CORSO IGLESIAS DAL
CIVICO 32 AL CIVICO 40, NEL COMUNE DI CARBONIA (SUD SARDEGNA)” – APPLICAZIONE C.A.M**

CIG 876033484E

CPV 45210000-2 Lavori generali di costruzione di edifici

CUP J88D16000000002

Si procede con l'esame della documentazione pervenuta a seguito di richiesta di integrazioni inviata all'operatore economico PISANO BRUNO COSTRUZIONI, come da verbale n. 1 del 12 luglio 2021 e con l'esame degli approfondimenti effettuati sui contratti di avvalimento presentati dagli operatori economici A. S. COSTRUZIONI e TECNOSERRAMENTI sui quali ci si era riservati di effettuare approfondimenti nel medesimo verbale. Propedeuticamente si rileva che l'avvalimento oggetto dell'appalto è di tipo "operativo" secondo le definizioni fornite dall'adunanza plenaria del CdS n. 23/2016 riprese in diverse sentenze tra le quali CdS sez V 20/11/2020 n. 6551, CdS sez V 21/02/2020 n. 1330). Si tratta quindi di comprendere se i contratti presentati dagli operatori economici dimostrino "con crisma di certezza" l'effettiva e concreta messa a disposizione di tutti i mezzi e le risorse occorrenti per garantire le prestazioni oggetto del contratto, in base ai requisiti di partecipazione previsti, con particolare riferimento alla certificazione di qualità dei sistemi di gestione ambientale richiesta quale requisito di selezione dei candidati. Si rimarca che tale requisito è richiesto per adempiere alle prescrizioni relative ai Criteri Ambientali Minimi di cui all'articolo 34 del Codice e che, come esplicitato nel capitolato tecnico (richiamato anche nel disciplinare di gara) sono finalizzate a garantire che tutte le misure tecnico operative relative al sistema di gestione ambientale (politica ambientale, analisi ambientale iniziale, programma di miglioramento, attuazione del sistema di gestione ambientale, misurazioni e valutazioni, definizione delle responsabilità, sistema di documentazione etc) siano garantite per tutta la fase di gestione dell'appalto. Nel disciplinare di gara (paragrafo 8) si evidenziava, inoltre, che non sarebbero stati ammessi generici contratti di avvalimento, richiamando anche la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 22/2020 nella quale si esplicita che è onere del concorrente dimostrare che l'impresa ausiliaria non si impegna semplicemente a prestare il requisito soggettivo richiesto, quale mero requisito astratto e valore cartolare, ma assume la specifica obbligazione di mettere a disposizione dell'impresa ausiliata, in relazione all'esecuzione dell'appalto, le proprie risorse, il



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza
Servizio lavori

proprio apparato organizzativo in tutte le parti che giustificano l'attribuzione del requisito di qualità.

1) A. S. COSTRUZIONI

L'Operatore economico, in assenza dei requisiti di partecipazione per la procedura in oggetto, è ricorso all'istituto dell'avvalimento per la SOA categoria OS3 classifica I, per la certificazione ambientale ISO 14001 e per la certificazione di qualità ISO 9001.

Nel contratto di avvalimento, l'impresa ausiliaria ECOFAST SISTEMA S.r.l. dichiara (art. 1) di impegnarsi a mettere a disposizione *“ai fini della partecipazione alla gara per l'affidamento di detto appalto, nonché per l'esecuzione del relativo servizio, i seguenti requisiti: SOA categoria OS3 classifica I, la certificazione ambientale ISO 14001:2015, la certificazione di qualità ISO 9001:2015. Oltre a n. 1 operaio qualificato Idraulico, set completo chiavi e presse stringi tubi, cavalletto blocca tubi, nonché tutte le risorse, nessuna esclusa per consentire l'esecuzione del servizio oggetto del presente appalto.”* Il contratto prosegue con altri 4 articoli nei quali si assume tale impegno, per tutta la durata del contratto, la responsabilità solidale relativamente alla parte oggetto di avvalimento estesa anche agli articoli 1667 e 1669 del codice civile e si dichiara il pieno possesso dei requisiti generali di cui all'articolo 38 del D. Lvo 163/2006 nonché di ogni altro requisito previsto dalla legislazione vigente, e insussistenza delle preclusioni antimafia.

Nulla si dice circa l'onerosità del contratto e l'organizzazione aziendale che si intende porre alla base del contratto, con particolare riferimento al requisito per la soddisfazione dei C.A.M. (ISO 14001) non venendo esplicitata la descrizione delle risorse, dei processi, del Know-how organizzativo effettivamente messi a disposizione e i processi di gestione ambientale di cui l'ausiliata potrà usufruire dall'ausiliaria. Per entrambe le carenze riscontrate si rileva:

In merito all'assenza di corrispettivo: *“l'onerosità del contratto è ritenuta indice della effettiva concessione delle risorse da parte dell'ausiliaria a favore della concorrente, e, per questo, idoneo (unitamente alla determinatezza del contenuto contrattuale) a fugare i dubbi sul carattere meramente formale della disponibilità delle risorse che spesso circondano il ricorso all'avvalimento per l'acquisizione dei requisiti di partecipazione mancanti da parte di un concorrente.”* (Consiglio di Stato, sez. V, 27 gennaio 2021, n. 806 e 12 febbraio 2020, n. 1074); Parere di precotenzioso Anac 91/19/S, delibera n. 578 del 26/06/2019 nel quale ritiene *“non attivabile il soccorso istruttorio per sanare le lacune del contratto di avvalimento che non indichi il costo o la diversa utilità economica dell'ausiliaria.”* Nel contratto presentato dall'operatore economico AS non solo non è prevista esplicitamente una onerosità ma non si desume, neanche dal testo complessivo del contratto,



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza
Servizio lavori

(composto da due pagine e 5 articoli) neanche l'eventuale interesse (direttamente o indirettamente patrimoniale) che avrebbe indotto l'ausiliaria ad assumere, senza corrispettivo, gli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento. (AP Cds n. 23/2016 – CdS Sez. V n. 2953/2018).

In merito all'assenza di elementi di valutazione della certificazione di qualità del sistema di gestione ambientale:

In base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, (TAR Lombardia, sez. IV, 6 luglio 2020, n. 2065, Consiglio di Stato, sez. V, 20 novembre 2018, n. 6551), si rileva che il contratto di avvalimento, finalizzato a fornire all'impresa ausiliata la certificazione ambientale ISO 9001 e ISO 14001, deve avere ad oggetto *“l'intera organizzazione aziendale, comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse, che, complessivamente considerata, le hanno consentito di acquisire la certificazione di qualità.”* E ancora (CdS sez V n. 2953/2018- n. 3710/2017 – n. 852/2017) *“l'ausiliaria deve mettere a disposizione dell'ausiliata “tutti i fattori della produzione e tutte le risorse che, complessivamente considerate, le hanno consentito di acquisire la certificazione di qualità da mettere a disposizione”* che devono essere indicate nel contratto. L'elenco delle attrezzature inserito nel contratto, se si può ritenere utile per valutare il trasferimento della SOA (trattandosi di attrezzature per l'esecuzione materiale delle lavorazioni oltre ad un generico riferimento, sempre all'articolo 1 del contratto a *“tutte le risorse, nessuna esclusa per consentire l'esecuzione del servizio oggetto del presente appalto”*), non può essere utilizzato per la certificazione di qualità del sistema di gestione ambientale che presuppone l'utilizzo, ad esempio, di specifica modulistica, di personale appositamente formato e di una proceduralizzazione delle procedure della quale non si fa neanche cenno nel contratto presentato. Manca completamente qualsiasi riferimento alla messa a disposizione dei processi di sostenibilità ambientale della quale l'ausiliata (e quindi l'amministrazione) potrà disporre per eseguire compiutamente e con tutti i requisiti l'appalto.

Tali dati non si evincono neanche dalla lettura del complesso del contratto (secondo la tesi, condivisibile, dell'Adunanza Plenaria n. 23/2016) con l'interpretazione civilistica dello stesso in quanto il resto del contratto contiene solo gli impegni di responsabilità sopra riportati.

Si ritiene, anche alla luce dei citati arresti giurisprudenziali, che il contratto presentato sia carente della effettiva indicazione sull'organizzazione aziendale e sui processi che hanno permesso all'ausiliaria di conseguire la certificazione e che sarebbero dovuti essere trasferiti all'ausiliata, oltretché di qualsiasi elemento che consenta di definire l'onerosità del contratto.

Per tali premesse, il contratto di avvalimento non può essere ritenuto idoneo a soddisfare il requisito di partecipazione dell'Ausiliata per la qualificazione richiesta.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza
Servizio lavori

L'Operatore economico, pertanto, **non è ammesso** alla successiva fase di gara.

2) PISANO BRUNO COSTRUZIONI

La documentazione presentata con nota 9 luglio 2021, n. 5440, a seguito della richiesta di soccorso istruttorio è regolare.

L'operatore economico **è ammesso** alla successiva fase di gara.

3) TECNOSERRAMENTI

L'Operatore economico, in assenza dei requisiti di partecipazione per la procedura in oggetto, è ricorso all'istituto dell'avvalimento per la categoria OG1 classifica II, OG1 classifica III, ISO 14001 e ISO 9001. L'avvalimento è con due operatori economici differenti.

Per la categoria OG1 classifica II l'operatore stipula contratto con l'impresa ausiliaria **GENERALI COSTRUZIONI SRL**. Nella premessa del contratto si esplicita che l'impresa ausiliaria dispone della certificazione per la categoria OG1 classifica II. Nel corpo del contratto, al punto 1 si dichiara che l'impresa avvalente è autorizzata a utilizzare il requisito indicato in premessa (SOA OG1 II classifica), poi alla lettera c) del punto 2 dichiara *"di mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto tutte le risorse necessarie ed i mezzi necessari di cui è carente il concorrente, tramite la disciplina dell'avvalimento, art. 89 del D.Lgs. n. 50/2016: ATTESTAZIONE SOA PER LA CATEGORIA OG1 II, RILASCIATA DALLA SOCIETA' DAP SOA SPA IL 12/11/2020, SCADENZA 24/10/2022, ATTESTAZIONE N. 4911/6/01. CERTIFICAZIONE DEL SISTEMA DI QUALITA' ISO 9001:2015, RILASCIATO DALLA SOCIETA' ASACERT SRL, IL 07/09/2018, SCADENZA IL 06/09/2021, CERTIFICATO N. 2004_18_Q. le risorse ed i mezzi necessari (in termini di dotazione di personale attrezzature e mezzi d'opera)."*Nello specifico: *Attrezzature e mezzi impresa ausiliari. VEDI ALLEGATO.*

L'impresa omette l'invio dell'Allegato. Il contratto elenca poi le risorse umane individuate in : 1 Direttore tecnico di cantiere, 1 operaio specializzato e 1 operaio qualificato. Nulla si dice invece in merito alle modalità di prestito della certificazione del sistema di qualità ISO 9001:2015. Il contratto infatti prosegue con le dichiarazioni di rito (disponibilità risorse per tutta la durata dell'appalto, di non partecipare alla procedura in proprio, di non fornire i medesimi requisiti ad altri partecipanti). Viene inserita poi la seguente frase *"L'impresa avvalente, ove mai dovesse richiedere all'impresa ausiliaria, anche per effetto di richiesta della stazione appaltante, di fornire le risorse materiali o tecniche per l'esecuzione dell'appalto dovrà preventivamente erogarne il*



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza
Servizio lavori

costo, a valore di mercato, a favore dell'impresa ausiliaria". Di tale disposizione non se ne comprende il contenuto letterale posto che, nella parte conclusiva del contratto, si individua la componente onerosa del contratto di avvalimento: "In caso di aggiudicazione l'impresa ausiliata verserà entro la conclusione dei lavori un importo pari al 0.50% del valore dell'appalto, al netto del ribasso che sarà praticato". Non è chiaro pertanto se le risorse citate siano ulteriori rispetto a quelle definite nel contratto.

Nel secondo contratto di avvalimento, l'operatore economico stipula contratto con l'impresa ausiliaria **MARSAL COSTRUZIONI SRL** per la categoria OG1 classifica III e, secondo quanto dichiarato anche in altri documenti di gara, per la certificazione del sistema di qualità ISO 9001:2015 e per la certificazione del sistema di gestione ambientale ISO 14001:2015. Nella premessa del contratto si esplicita che l'impresa ausiliaria dispone della certificazione per la categoria OG1 classifica III. Nel corpo del contratto, al punto 1 si dichiara che l'impresa avvalente è autorizzata a utilizzare il requisito indicato in premessa (SOA OG1 III classifica), poi alla lettera c) del punto 2 dichiara di mettere a disposizione "*-ATTESTAZIONE SOA PER LA CATEGORIA OG1 III, RILASCIATA DALLA SOCIETA' DAP SOA SPA, ATTESTAZIONE N. 4651/46/01, DATA DI RILASCIO 10/10/2016, DATA DI SCADENZA 9/10/2021;*

-CERTIFICAZIONE DEL SISTEMA DI QUALITA' ISO 9001:2015, RILASCIATO DALLA SOCIETA' ASACERT SRL, CERTIFICATO N. 1287_20_Q, DATA DI RILASCIO 08/04/2014, DATA DI SCADENZA 07/04/2023;

- CERTIFICAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE PER L'AMBIENTE ISO 14001:2015, RILASCIATO DALLA SOCIETA' AXE REGISTER, DATA DI RILASCIO IL 06/04/2018, DATA DI SCADENZA IL 05/04/2024.

le risorse ed i mezzi necessari (in termini di dotazione di personale attrezzature e mezzi d'opera)."

Nello specifico: Attrezzature e mezzi impresa ausiliaria: ELENCO MEZZI Art. 21 L. Regionale 20/99 e s.m.i.: Che per l'esecuzione dei lavori dispone in proprio dei seguenti mezzi e attrezzature (art. 21 della L. R. n. 20/99 e s.m.i.): Martello Bosch USH 27, Betoniera It 350, Martello Pneumatico Makita kit HR4001C con trolley, Macchina Operatrice Semovente – Pala Caricatrice Fabbrica MELROE COMPANY – tipo 763 H telaio 512613286 targa CL AA 490, Mini escavatore HITAKI ZX 50U Matricola HCM1LE00H00005267, Mini Escavatore Komatsu – Matricola F74450 – Modello PC16R-3HS, Autocarro Iveco Daily 35C13A targa CE 081 TY, Autoveicolo FORD TRANSIT - targa FT 046 BA, Autocarro con grù IVECO 120E18 - targa DY 573 GC, Autocarro fiat DOBLO' targa DC046ZK, Autocarro fiat DOBLO' targa FV434NL;

Risorse umane impresa ausiliaria: - nr. 01 Direttore tecnico di cantiere - nr. 01 Operaio specializzato - nr. 01 Operaio qualificato.

Il contratto poi prosegue con le dichiarazioni di rito (disponibilità risorse per tutta la durata dell'appalto, di non partecipare alla procedura in proprio, di non fornire i medesimi



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza
Servizio lavori

requisiti ad altri partecipanti.) Viene inserita poi la seguente frase “L’impresa avvalente, ove mai dovesse richiedere all’impresa ausiliaria, anche per effetto di richiesta della stazione appaltante, di fornire le risorse materiali o tecniche per l’esecuzione dell’appalto dovrà preventivamente erogarne il costo, a valore di mercato, a favore dell’impresa ausiliaria”. Valgono le stesse considerazioni fatte sopra per l’altro contratto di avvalimento con l’impresa Generali Costruzioni srl. Anche in questo contratto nulla si dice in merito alle modalità di prestito della certificazione del sistema di qualità ISO 9001:2015 e, ancor meno per la certificazione di qualità del sistema di gestione ambientale.

Nulla si dice circa l’organizzazione aziendale che si intende porre alla base del contratto di avvalimento, con particolare riferimento al requisito per la soddisfazione dei C.A.M. (ISO 14001) non venendo esplicitata la descrizione delle risorse, dei processi, del Know-how organizzativo effettivamente messi a disposizione e dei processi di gestione ambientale di cui l’ausiliata potrà usufruire dall’ausiliaria. Il contratto risulta lacunoso e carente di alcuni elementi essenziali.

In base al consolidato orientamento giurisprudenziale, (TAR Lombardia, sez. IV, 6 luglio 2020, n. 2065, Consiglio di Stato, sez. V, 20 novembre 2018, n. 6551), si rileva che il contratto di avvalimento, finalizzato a fornire all’impresa ausiliata la certificazione ambientale ISO 9001 e ISO 14001, deve avere ad oggetto *“l’intera organizzazione aziendale, comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse, che, complessivamente considerata, le hanno consentito di acquisire la certificazione di qualità.”* E ancora (CdS sez V n. 2953/2018- n. 3710/2017 – n. 852/2017) *“l’ausiliaria deve mettere a disposizione dell’ausiliata “tutti i fattori della produzione e tutte le risorse che, complessivamente considerate, le hanno consentito di acquisire la certificazione di qualità da mettere a disposizione” che devono essere indicate nel contratto.* L’elenco delle attrezzature inserito nel contratto, se si può ritenere utile per comprendere il trasferimento della SOA (trattandosi di mezzi e attrezzature per l’esecuzione materiale delle lavorazioni come escavatori e autocarri), non può essere utilizzato per la certificazione di qualità del sistema di gestione ambientale che presuppone l’utilizzo di specifica modulistica, di personale appositamente formato e di una procedimentalizzazione delle procedure della quale non si fa neanche cenno nel contratto presentato. Manca completamente qualsiasi riferimento alla messa a disposizione dei processi di sostenibilità ambientale della quale l’ausiliata (e quindi l’amministrazione) potrà disporre per eseguire compiutamente e con tutti i requisiti l’appalto.

Tali dati non si evincono neanche dalla lettura del complesso del contratto (secondo la tesi, condivisibile, dell’Adunanza Plenaria n. 23/2016) con l’interpretazione civilistica dello stesso in quanto il resto del contratto contiene solo formulazioni generiche e ripetitive di quanto detto in altri punti.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

Direzione generale della Centrale Regionale di Committenza
Servizio lavori

Si ritiene, anche alla luce dei citati arresti giurisprudenziali, che il contratto presentato, non sia atto a dimostrare “con crisma di certezza” l’effettiva e concreta messa a disposizione di tutti i mezzi e le risorse occorrenti per garantire la qualità dei processi aziendali oggetto di avvalimento. Per tali premesse, il contratto di avvalimento non può essere ritenuto idoneo a soddisfare il requisito di partecipazione dell’Ausiliata per la qualificazione richiesta.

Viste le carenze dei contratti non si è ritenuto necessario richiedere e verificare il contenuto dell’allegato A, non materialmente prodotto per il contratto con l’ausiliaria Generali Costruzioni srl, in quanto relativo solo all’eventuale requisito dell’OG1 II classifica, non sufficiente a coprire il requisito di partecipazione.

L’Operatore economico, pertanto, **non è ammesso** alla successiva fase di gara.

4) TRASPORTI E MOVIMENTI TERRA S.R.L.

L’operatore economico è ammesso alla successiva fase di gara.

5) USAI LUIGI S.R.L.

L’operatore economico è ammesso alla successiva fase di gara.

Tutti i concorrenti sono ammessi alla successiva fase di gara, ad esclusione degli operatori economici A.S. COSTRUZIONI e TECNOSERRAMENTI per i motivi sopra riportati.

Il Responsabile della procedura nella
fase di affidamento

Il Segretario verbalizzante
