

# Tanta CONFUSIONE



**Richieste discutibili  
e contraddittorie, decisioni  
illogiche e limiti evidenti  
alla libera concorrenza**

**E**cco un esempio da non imitare. Le Direzioni Contratti della Marina Militare di La Spezia e di Taranto, come vedremo, hanno previsto in 3 bandi con lo stesso oggetto, prodotti nell'arco di 3 anni, requisiti qualitativi per i partecipanti sempre più restrittivi, tanto da permettere la partecipazione alla gara a pochissime (se non ad una sola) società. Possibile?

Questo emerge dal materiale che un nostro lettore, titolare di un'azienda di servizi, ci ha fatto pervenire. Vediamo i fatti. Con bando spedito in data 13 dicembre 2007 e inviato in GUCE il 18 dicembre 2007, la direzione di Commissariato M.M., nucleo contratti, ha indetto una procedura ristretta accelerata per l'affidamento del servizio di "analisi del rischio finalizzata ad innalzare il livello di sicurezza della filiera produttiva ali-

*mentare presso le mense di servizio collettive della M.M. ubicate nelle sedi di Liguria e Toscana".*

Il criterio di aggiudicazione era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con l'attribuzione di 40 punti al prezzo e di 60 all'offerta tecnica.

La base di gara era fissata in 295.000 euro l'anno per un contratto prorogabile per i 3 anni successivi, per un valore complessivo di 1.180.000 euro. Il capitolato di gara prevedeva:

- controllo ispettivo dell'intera filiera alimentare;
- campionamento ed analisi delle derrate alimentari approvvigionate e conservate;
- campionamento ed analisi dei prodotti semilavorati e finiti;
- campionamento ed analisi per la verifica dell'igiene degli ambienti di la-

vorazione e degli operatori, presso 9 mense e un deposito.

Il nostro lettore stimava, in base ai propri calcoli, che avrebbe potuto effettuare uno sconto pari almeno al 70% della base d'asta, ed era pertanto molto interessato a partecipare.

Il bando di gara richiedeva, tra le condizioni di partecipazione, la produzione di copia conforme del certificato UNI EN ISO 9001/2000 rilasciato da ente certificatore riconosciuto SINCERT relativo: a) alla "consulenza in igiene alimentare ed autocontrollo igienico sanitario"; b) alle attività di servizi di "analisi chimico-fisiche e microbiologiche su alimenti e bevande".

La società di cui sopra ha partecipato alla procedura presentando quanto richiesto, ricorrendo per il certificato al punto b) alla formula dell'avvalimento.

## APPALTI PUBBLICI

---

La stazione appaltante ha dichiarato inammissibile l'uso dell'avvalimento nel caso specifico, innescando da subito un discutibile meccanismo di contenzioso.

Dopo un primo, intenso scambio di pareri a colpi di carte bollate, la Marina Militare rilevava, in second'ordine, che *"la certificazione UNI EN ISO 9001/2000 in possesso non era riferita al servizio di analisi chimico-fisiche e microbiologiche su alimenti e bevande, come richiesto dal bando di gara"*, e per tale ragione escludeva la società dalla procedura.

In effetti, l'impresa in questione aveva prodotto due distinte certificazioni UNI; la prima inerente all'attività di consulenza in igiene e autocontrollo, la seconda all'attività di determinazioni (analisi) chimiche, fisiche e microbiologiche su ali-



menti e bevande, intestata alla ditta ausiliaria e riferibile alla società concorrente, ai fini dell'appalto, tramite avvalimento.

Non è chiaro, dal contesto del provvedimento, se la stazione appaltante, nel momento in cui lamenta il mancato possesso, faccia riferimento alla certificazione prodotta attraverso il ricorso all'istituto dell'avvalimento, intestata alla società ausiliaria o a quella propria della società concorrente, relativa all'attività di consulenza-igiene e autocontrollo.

In conclusione, la società concorrente ha presentato entrambi i certificati UNI EN ISO 9001/2000 richiesti: il certificato relativo a consulenza igienico alimentare in proprio, ed il secondo, inerente alle analisi di laboratorio su cibi e bevande, tramite la propria ausiliaria, depositando il relativo, legittimo, contratto

---

di avvalimento. Malgrado questo, non viene ammessa alla gara. A questo punto, l'impresa decide di presentare istanza di parere per la soluzione delle controversie (ex art. 6, comma 7, lettera N del D.lgs 163/2006) all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, la quale, nel dicembre 2008 si esprime a favore della stazione appaltante.

## La storia continua

Nel dicembre del 2008, la Marina Militare di Taranto pubblicava un bando con oggetto simile a quello appena analizzato.

Questa volta la procedura scelta era quella ristretta accelerata, e il criterio di aggiudicazione era quello del prezzo più basso. La base di gara era fissata in 80.000 euro l'anno, prorogabile per i 3 anni successivi, per una prestazione uguale, ma presso 1 sola struttura.

Anche in questo caso, il nostro lettore



stimava che avrebbe potuto espletare il servizio con uno sconto simile al precedente. I requisiti di partecipazione dei concorrenti, rispetto al precedente bando, subiscono tuttavia un'evoluzione.

Infatti, il bando richiede espressamen-

te che i concorrenti posseggano un laboratorio nell'ambito di 100 km dalla città di Taranto; esibiscano una dichiarazione firmata dal direttore tecnico del laboratorio attestante che il laboratorio "operi in conformità ai criteri generali stabiliti

dalla norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17025", e fotocopia del "Certificato ISO 9001/2000 in erogazione di servizi di analisi chimiche microbiologiche di alimenti" e che, in caso di associazione temporanea o raggruppamento, la suddetta certificazione debba essere posseduta da ciascuna impresa partecipante all'associazione o raggruppamento.

Ci si chiede come mai venga richiesta un'autodichiarazione relativa al possesso della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17025 e non la fotocopia della stessa, come per il Certificato ISO 9001/2000. Sorprende anche la richiesta di un laboratorio entro i 100 km, rispetto al primo bando che non poneva alcun limite, così come la dichiarazione relativa alla norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17025, non richiesta nel precedente bando. La società in questione, non disponendo di un laboratorio nella regione Puglia, decideva di concorrere in ATI con un partner che soddisfacesse tali requisiti, ponendo alcuni quesiti alla stazione appaltante.

In particolare, si chiedevano spiegazioni sul motivo per cui fosse richiesta sia la certificazione ISO 9001/2000, sia di operare secondo la norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17025, visto che quest'ultima cita testualmente: "se i laboratori di prova e/o taratura sono conformi ai requisiti della presente norma internazionale, essi operano secondo un sistema di gestione per la qualità, per loro attività di prova e taratura, che soddisfa anche i principi della ISO 9001. La presente norma internazionale riporta requisiti di competenza tecnica che non sono coperti dalla ISO 9001".

In sostanza, la società faceva rilevare che domandare entrambe le certificazioni per lo stesso servizio appariva quantomeno poco convincente, tanto che quasi tutti i laboratori della regione Puglia non posseggono la certificazione ISO 9001, ma la 17025.

Sarebbe stato opportuno, in caso di ATI, richiedere la certificazione ISO 9001 solo al soggetto responsabile del servizio di controllo ispettivo della filiera alimentare e della formazione, e l'accreditamento alla norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17025 solo al soggetto responsabile delle analisi. A queste domande non fu data alcuna risposta. La

Società, ritenendo che non sarebbe stata invitata, ha deciso di non partecipare; la gara è ancora in corso di assegnazione, anche se sono ormai trascorsi 3 mesi dalla scadenza del termine di presentazione delle offerte.

### Non finisce qui

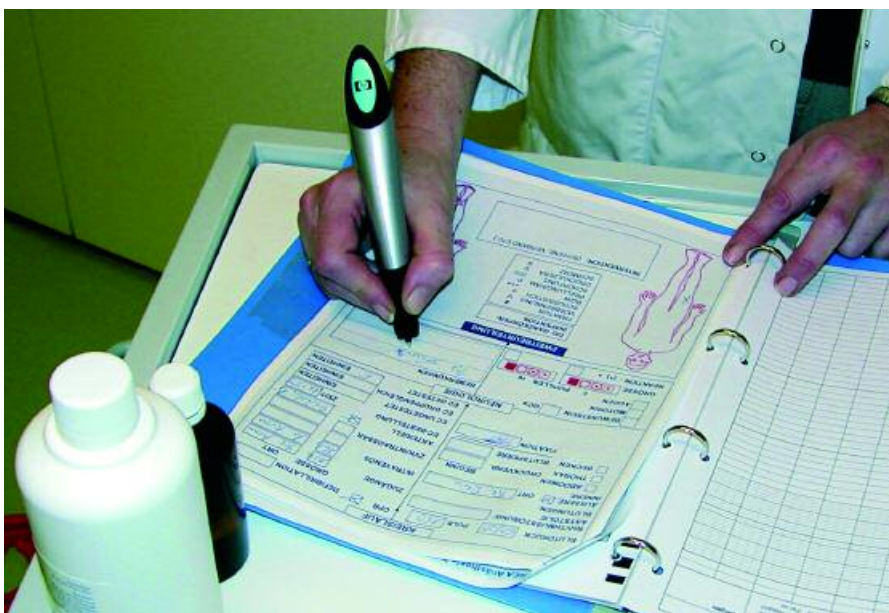
In data 1 febbraio 2009 viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, sempre dalla Marina Militare di Taranto, un terzo bando con oggetto simile ai due precedenti.

La procedura è ancora ristretta accelerata, ma il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con l'attribuzione di 40

zioni del direttore del laboratorio attestante che lo stesso è annoverato nell'albo tenuto dal Sistema Nazionale per l'Accreditamento di Laboratori (SINAL) per la categoria "microbiologico", oltre al possesso del laboratorio nell'ambito di 100 km dalla città di Taranto.

La Società in questione decideva questa volta di partecipare in ATI con un partner locale, ritenendo di avere tutti i requisiti richiesti.

Tuttavia, poiché il bando, come evidente, presentava alcune incongruenze, l'impresa pone alcuni quesiti alla stazione appaltante, premettendo di essere in possesso della Certificazione ISO 9001/2000 per tutti i servizi richiesti, e di possedere laboratori accreditati se-



punti al prezzo e 60 all'offerta tecnica. La base di gara è fissata in 458.851,22 euro l'anno, prorogabile per i 3 anni successivi, per un valore complessivo di 1.835.404,88 euro, per una prestazione uguale, ma presso 3 strutture in Taranto. La capacità tecnica, tra l'altro, questa volta richiede copia del Certificato ISO 9001/2000 specifico per il settore "servizi di analisi chimico-fisiche e microbiologiche su alimenti e bevande, consulenza in materia di igiene alimentare e autocontrollo igienico-sanitario, ricerca ed enumerazione di Legionella". In caso di associazione temporanea o raggruppamento, la certificazione avrebbe dovuto essere posseduta da ciascuna impresa costituente l'ATI o l'RTI. Veniva inoltre richiesta documentazione o autocertifica-

condo la norma 17025; che il partner locale, con laboratorio all'interno dei 100 km, è accreditato secondo la norma 17025 e, tra le numerose prove accreditate, ha anche l'enumerazione della Legionella.

Quindi, l'ATI sostiene di possedere cumulativamente tutti i requisiti richiesti.

Veniva fatto notare al responsabile del procedimento che, da una lettura attenta del bando di gara, l'ATI non poteva partecipare alla gara, in quanto il bando era inspiegabilmente troppo restrittivo nei requisiti richiesti. Contemporaneamente, gli organismi IAF, ILAC e ISO emanavano un documento ufficiale che riportava le seguenti considerazioni: "Gli organismi di accreditamento membri dell'ILAC sono a conoscenza delle

difficoltà che incontrano molti laboratori accreditati a causa di clienti che non conoscono la differenza tra accreditamento e certificazione, e richiedono la certificazione ISO 9001 non sapendo della maggiore valenza dell'accREDITAMENTO. La situazione è peggiorata dopo la pubblicazione della ISO 9001:2008, con clienti che hanno continuato a richiedere ai laboratori di essere certificati, mentre avrebbero dovuto chiedere l'accREDITAMENTO. Questa confusione deriva dalla percezione che i laboratori accreditati non abbiano un sistema di gestione per la qualità riconosciuto. Il Laboratory Committee ILAC ha richiesto di met-

servizi. Inoltre, l'ATI precisava che se le fosse stata data la possibilità di partecipare alla gara, avrebbe potuto offrire un prezzo di aggiudicazione molto inferiore rispetto all'importo posto a base d'asta, che risultava essere incredibilmente elevato; richiedeva altresì, viste le incongruenze rilevate dai documenti di gara, di annullare il bando e procedere all'indizione di una nuova gara. In effetti, le osservazioni fatte dall'ATI sono condivisibili, in quanto il bando, oltre ad incongruenze palesi, richiede una serie di documenti inutili che hanno come unico scopo quello di appesantire la procedura. Alle richieste inoltrate dall'ATI, la

tuare il servizio di analisi in oggetto, oltre che alla tipologia di analisi di laboratorio richieste, che saranno indicate nella lettera di invito, e ribadiva ancora una volta che il possesso di tale certificazione è un requisito essenziale di partecipazione. In successivi chiarimenti, l'ATI chiedeva alla stazione appaltante come mai, posta la correttezza della richiesta, la Certificazione ISO 9001 che doveva possedere il concorrente, riguardasse analisi sia chimiche che microbiologiche, mentre la 17025 doveva riguardare esclusivamente le determinazioni microbiologiche.

A questi quesiti, la committenza ribadiva quanto già specificato nel bando.

### Un freno alla concorrenza

Come si evince chiaramente, nei 3 bandi di gara, pur trattandosi della medesima prestazione, i requisiti soggettivi dei partecipanti sono andati via via verso un maggiore e ingiustificato irrigidimento, determinando di fatto una riduzione dei potenziali concorrenti.

La richiesta, per esempio, di ricerca ed enumerazione della Legionella, nello scopo della ISO 9001, è priva di senso, in quanto la norma in questione riguarda i sistemi di gestione della qualità aziendale, mentre la garanzia della correttezza dell'analisi è data dall'accREDITAMENTO della prova. La curiosità ci ha spinto a fare una ricerca per capire quanti fossero i laboratori in possesso del requisito richiesto; dalla ricerca è emerso che solo 1 laboratorio con sede a Taranto soddisfa in pieno il requisito, struttura che è la stessa che si è aggiudicata la prima delle 3 gare. Il suddetto laboratorio, come dal sito ufficiale del SINAL, ha ottenuto l'accREDITAMENTO il 17.12.2008, e le prove accreditate sono solo microbiologiche. Non sappiamo ancora a chi saranno aggiudicate le ultime 2 gare, ancora in corso; restiamo quindi in attesa di raccontarne gli sviluppi. Il citato concorrente escluso presenterà comunque segnalazione all'Autorità per la vigilanza. Di certo, possiamo affermare che gare di questa natura non rispettano la pluralità della partecipazione e sono limitative della concorrenza, comportando per la pubblica amministrazione oneri inutili ed eccessivi. ●



tere a punto una dichiarazione al fine di chiarire la situazione." Questo documento chiarisce in modo definitivo la differenza tra accREDITAMENTO e certificazione. L'ATI chiedeva se non sarebbe stato più logico e coerente innalzare il livello di sicurezza della filiera alimentare, che l'accREDITAMENTO SINAL fosse posseduto dal laboratorio che avrebbe effettuato materialmente i prelievi e le relative analisi di laboratorio e che la certificazione ISO 9000:2001 fosse posseduta dalla società che avrebbe erogato tutti gli altri

Marina Militare rispondeva che la richiesta della Certificazione ISO 9001/2000 per i servizi in capitolato rappresenta "un'attestazione di garanzia di qualità del sistema aziendale o ramo di esso e si differenzia rispetto all'accREDITAMENTO SINAL, il quale, come noto, attesta che le singole e specifiche prove di laboratorio oggetto di accREDITAMENTO vengono svolte nel rispetto delle norme di qualità UNI CEI ISO IEC 17025". Si rispondeva, inoltre, che l'importo a base d'asta è in relazione al numero di mense ove effet-