

Relazione geologica

Consiglio di Stato, Sez. V, 28 febbraio 2019, n. 1412 - Pres. Saltelli - Est. Giovagnoli - Consorzio Stabile Santa Rita c. Provincia di Frosinone e nei confronti di Impresa Costruzioni Industriali (I.C.I.) S.r.l.

I soggetti che partecipano a una procedura di gara per l'affidamento di un appalto integrato di progettazione e di esecuzione dei lavori devono indicare un geologo tra i progettisti in sede di gara solo allorché la natura delle prestazioni affidate all'appaltatore implichi una modifica sostanziale delle previsioni progettuali formulate dalla Stazione appaltante e contenute nel progetto posto a base di gara; solo in presenza di tali circostanze, infatti, l'omessa indicazione del geologo e la mancata allegazione della relazione geologica determinano l'esclusione del concorrente dalla procedura di gara, a causa della mancanza di un elemento essenziale dell'offerta.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Conforme	Cons. Stato, Sez. V, 13 settembre 2018, n. 5364; Cons. Stato, Sez. V, 21 marzo 2018, n. 1812; Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2018, n. 265; Cons. Stato, Sez. V, 28 agosto 2017, n. 4080; Cons. Stato, Sez. V, 28 ottobre 2016, n. 4553.
Difforme	Cons. Stato, Sez. V, 21 aprile 2016, n. 1595; Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2016, n. 1492; T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 27 marzo 2015, n. 1837; T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 19 marzo 2014, n. 1578; Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2009, n. 5666.

Il Consiglio di Stato (*omissis*)

Fatto e diritto

- Viene in decisione l'appello proposto dal Consorzio Stabile Santa Rita per la riforma della sentenza, di estremi indicati in epigrafe, con la quale il T.A.R. per il Lazio, sezione staccata di Latina, ha respinto il suo ricorso contro gli esiti della gara, indetta dalla Provincia di Frosinone, per l'affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione dei lavori aventi a oggetto l'adeguamento alle norme antincendio e alle barriere architettoniche dell'istituto Sulpicio di Veroli.
- Si è costituita in giudizio per resistere all'appello la Provincia di Frosinone.
- Alla pubblica udienza del 10 gennaio 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.
- L'appellante ripropone solo la censura in base alla quale l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa per la mancata indicazione del nominativo del geologo. Secondo la ricorrente, più nel dettaglio, benché nella fattispecie venga in rilievo un c.d. appalto integrato (cioè un appalto avente a oggetto non solo la realizzazione dei lavori, ma anche la predisposizione del progetto esecutivo, che comprende la relazione geologica), l'aggiudicataria non ha - in sede di offerta e relative dichiarazioni - indicato un geologo; la tesi della ricorrente è che il progetto esecutivo deve sempre essere corredato della relazione geologica sicché - anche a prescindere da uno specifico obbligo risultante dal bando - il concorrente deve indicare un geologo tra i soggetti incaricati della progettazione.
- L'appello non merita accoglimento.
- Va, infatti, evidenziato che la più recente giurisprudenza di questa Sezione, superando il precedente contrario orientamento interpretativo, ha affermato che i concorrenti ad una procedura di appalto integrato di progettazione e lavori devono allegare al progetto esecutivo presentato in sede di

gara la relazione geologica solo se contenente integrazioni o modifiche alla corrispondente relazione facente parte del progetto definitivo posto a base di gara. Solo in tal caso, l'esclusione conseguente alla mancata allegazione della relazione specialistica è determinata dalla carenza di un elemento essenziale dell'offerta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2018, n. 65; Cons. Stato, Sez. V, 28 agosto 2017, n. 4080; Cons. Stato, Sez. V, 28 ottobre 2016, n. 4553; Cons. Stato, Sez. V, 17 febbraio 2016, n. 630).

L'obbligo di indicare un geologo tra i progettisti in sede di gara e di corredare l'offerta tecnica con la relazione geologica dipende, quindi, dalla natura delle prestazioni affidate all'appaltatore, laddove cioè queste implicino una modificazione sostanziale delle previsioni progettuali formulate dalla stazione appaltante ed in tal caso l'esclusione conseguente alla mancata allegazione della relazione specialistica è determinata dalla carenza di un elemento essenziale dell'offerta (non dalla mera carenza formale della relazione).

7. Nel caso di specie la Provincia di Frosinone disponeva già di un progetto esecutivo completo di autorizzazioni e relazione geologica, il quale veniva posto a base di gara con la denominazione di "definitivo", ma con l'espressa indicazione che il livello della progettazione fosse da intendersi quale esecutivo; l'appalto integrato si rendeva necessario esclusivamente al fine di adeguare tale progetto alla nuova e sopravvenuta normativa antincendio. Alla luce di tali considerazioni, la stazione appaltante ha ritenuto di non richiedere una nuova ed ulteriore relazione geologica nel bando e/o nel disciplinare di gara né di conteggiarla nella quantificazione del corrispettivo per l'attività domandata. La medesima ricorrente, del resto, in corso di gara, nella formulazione del quesito n. 2 del 9 giugno 2017, aveva chiesto al RUP: "nel caso si voglia inserire nello staff anche un Geologo, per completezza di competenza nello staff, anche esso deve avere singolarmente i requisiti di gara? O può semplicemente essere indicato nel RTP da costituirsi?".

Lo stesso Consorzio Stabile Santa Rita, pertanto, era perfettamente consapevole della non obbligatorietà dell'indicazione del nominativo del geologo.

8. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve, pertanto, essere respinto.

9. Sussistono i presupposti, alla luce dell'originario contrasto interpretativo sorto sulla necessità dell'indicazione del geologo nell'offerta tecnica, per compensare le spese del giudizio.

(omissis)

Relazione geologica e progetto esecutivo: un binomio ancora in fase di definizione

di Gabriella Rondoni e Chiara Pagliaroli (*)

La sentenza che si annota offre l'occasione per ricostruire il c.d. "stato dell'arte" in merito alla nota (e dibattuta) questione dell'obbligatorietà o meno della relazione geologica in sede di predisposizione della progettazione - definitiva ed esecutiva - di un'opera pubblica. L'argomento, come è agevole intuire, assume valenza dirimente - anche per le implicazioni che da esso derivano - in tutti i casi di omessa indicazione, all'interno della *lex specialis* di gara inerente all'affidamento di un appalto integrato, di una previsione espressa ed univoca in merito alla necessità della presenza della figura del geologo all'interno della compagine aggiudicataria. Il Consiglio di Stato, aderendo all'orientamento interpretativo più recente, ribadisce l'anzidetta necessità in tutte le ipotesi di "modifiche sostanziali delle previsioni progettuali formulate dalla Stazione appaltante" che impattino sulla relazione geologica facente parte del progetto posto a base di gara. Ciò a condizione, però, che detta necessità sia espressamente prefigurata nelle regole operative della gara.

I fatti di causa

Un consorzio stabile partecipava a una procedura di gara aperta, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, indetta dalla Provincia di Frosinone per l'affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione dei lavori di adeguamento dell'istituto scolastico Sulpicio di Veroli alla disciplina in materia di prevenzione degli incendi e di abbattimento delle barriere architettoniche, classificandosi al secondo posto.

In conseguenza di ciò, il medesimo impugnava - dinanzi al T.A.R. Lazio Latina - gli atti di gara e, in particolare, il provvedimento di aggiudicazione definitiva, sostenendo che l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di selezione per avere omesso di indicare, in sede di offerta, il nominativo del geologo incaricato di redigere la relazione geologica posta a corredo del progetto esecutivo.

I giudici di prime cure - pur ritenendo corrette "in linea generale le argomentazioni del ricorrente in punto di necessità della relazione geologica (e, quindi, del geologo che deve redigerla)" - respingevano il ricorso poiché, nel caso di specie, non sussisteva la necessità di redigere la summenzionata relazione geologica, atteso che "come palesato agli stessi concorrenti in sede di chiarimenti [...], peraltro su quesito inoltrato dal consorzio ricorrente, la documentazione a base di gara, pur formalmente qualificata come progetto definitivo, era di "livello esecutivo", ragion per cui la redazione di un'ulteriore relazione geologica si sarebbe tradotta "in un inutile duplicato di quanto già esistente" (1).

Avverso la predetta sentenza insorgeva in appello il consorzio, riproponendo - nei fatti - la medesima censura sollevata nel corso del giudizio di primo grado.

(*) Il presente contributo è stato sottoposto, in forma anonima, al vaglio del Comitato di valutazione.

(1) T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 23 febbraio 2018, n. 91.

Nel caso in esame, la Stazione appaltante aveva commissionato e acquisito un progetto esecutivo, comprensivo anche della relazione geologica. Il ricorso all'istituto dell'appalto integrato, nello specifico, si era reso necessario solo perché, nelle more dell'indizione della procedura di gara, era mutata la normativa in materia di prevenzione degli incendi e i professionisti esterni che avevano

curato la redazione del progetto esecutivo non avevano adeguato tale documento alla disciplina sopravvenuta e non avevano provveduto a sostituire una scala esterna in acciaio con una interna. Per tale ragione, essendo il progetto posto a base di gara assistito da una relazione geologica di livello esecutivo e non essendovi la necessità di redigerne un'altra, la Provincia non aveva richiesto la presenza obbligatoria del geologo, bensì una presenza meramente eventuale "solo se ritenuto opportuno".

Il Consiglio di Stato, nel respingere il ricorso, ha precisato - superando il precedente orientamento interpretativo di segno contrario - che i concorrenti avrebbero dovuto presentare, in sede di offerta tecnica, la relazione geologica solo qualora si fossero rese necessarie "integrazioni o modifiche alla corrispondente relazione facente parte del progetto definitivo (n.d.r.: *rectius* progetto esecutivo) posto a base di gara". Solo in questo caso, infatti, l'esclusione conseguente alla mancata allegazione della relazione specialistica sarebbe stata determinata "dalla carenza di un elemento essenziale dell'offerta".

Nel caso in esame, viceversa, la Stazione appaltante disponeva già di un progetto esecutivo completo delle relative autorizzazioni e della relazione geologica (*i.e.* progetto posto a base di gara), tant'è vero che il ricorso al modulo dell'appalto integrato si era reso necessario al solo fine di adeguare il livello di progettazione esecutiva già agli atti alla normativa antincendio nel frattempo sopravvenuta.

Il quadro normativo di riferimento

La disciplina codicistica si limita a prevedere in capo all'affidatario degli incarichi di progettazione il divieto di subappalto della relazione geologica (2). Ciò significa che, nel caso di appalto integrato avente ad oggetto anche la predisposizione della relazione geologica, la figura del geologo deve essere presente nella compagine del concorrente, al pari dei progettisti (3).

La disciplina di dettaglio è, viceversa, contenuta all'interno del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 e s.m.i. (c.d. Regolamento di esecuzione e di attuazione) (4), tutt'ora in

vigore in forza della disposizione transitoria contenuta nell'art. 216, comma 4 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. (c.d. Codice dei contratti pubblici).

Il summenzionato d.P.R., nello specifico, dedica alla relazione geologica l'art. 26, comma 1, lett. a), definendo la stessa come la relazione tecnica che: i) "comprende, sulla base di specifiche indagini geologiche, l'identificazione delle formazioni presenti nel sito, lo studio dei tipi litologici, della struttura e dei caratteri fisici del sottosuolo"; ii) "definisce il modello geologico del sottosuolo"; iii) "illustra e caratterizza gli aspetti stratigrafici, strutturali, idrogeologici, geomorfologici, nonché il conseguente livello di pericolosità geologica".

Se il citato art. 26 prevede che detta relazione debba fare parte del progetto definitivo "salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento", l'art. 35, dal canto suo, richiede che il progetto esecutivo contenga "almeno le medesime relazioni specialistiche contenute nel progetto definitivo, che illustrino puntualmente le eventuali indagini integrative, le soluzioni adottate e le modifiche rispetto al progetto definitivo".

Ciò significa - a rigor di logica - che se il progetto definitivo annovera tra i propri elaborati la relazione geologica, la medesima dovrà necessariamente accompagnare anche il progetto esecutivo. Senonché l'art. 33 attribuisce al responsabile del procedimento la facoltà di stabilire - sempre previa "diversa motivata determinazione" - la composizione dei documenti che andranno ad accompagnare il progetto esecutivo, "anche con riferimento alla loro articolazione".

(2) Cfr. art. 31, comma 8, ultimo periodo del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., recante "Codice dei contratti pubblici", in *G.U.*, 19 aprile 2016, n. 91, Suppl. Ord. n. 10, ai sensi del quale "[...] l'affidatario non può avvalersi del subappalto, fatta eccezione per indagini geologiche, geotecniche e sismiche, sondaggi, rilievi, misurazioni e picchettazioni, predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, con esclusione delle relazioni geologiche, nonché per la sola redazione grafica degli elaborati progettuali. Resta, comunque, ferma la responsabilità del progettista".

Nello stesso senso si esprimono le Linee guida Anac n. 1 al paragrafo II ("Principi generali"), punto n. 3, rubricato "Divieto subappalto relazione geologica". Cfr., nello specifico, Linee guida Anac n. 1, recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", in *G.U.*, 13 giugno 2019, n. 137.

Una previsione analoga era contenuta anche nel D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", in *G.U.*, 2 maggio 2006, n. 100, Suppl. Ord. n. 107, il cui art. 91, al comma 3, così statuiva: "in tutti gli affidamenti di cui al presente articolo l'affidatario non può avvalersi del subappalto, fatta eccezione per le attività relative alle indagini geologiche, geotecniche e sismiche, a sondaggi, a rilievi, a misurazioni e

picchettazioni, alla predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, con l'esclusione delle relazioni geologiche, nonché per la sola redazione grafica degli elaborati progettuali. Resta comunque impregiudicata la responsabilità del progettista".

(3) Sul rapporto intercorrente tra il geologo e gli affidatari degli incarichi di progettazione, cfr. AVLP, 27 febbraio 2002, determinazione n. 3, in *G.U.*, 22 marzo 2002, n. 69, nella parte in cui si afferma che "lo status giuridico caratterizzante il rapporto fra geologo e affidatario può essere indifferentemente sia di natura indipendente, sotto forma di associazione temporanea, sia di natura subordinata, in qualità di dipendente, sia di natura parasubordinata, attraverso forme di collaborazione coordinata e continuativa. [...] Rimangono esclusi dalle previsioni normative i rapporti di consulenza professionale "ad hoc" che possono configurarsi nello specifico come forma di subappalto, esplicitamente vietata dalle norme per la prestazione di redazione della relazione geologica, in particolare qualora tale rapporto non risulti dichiarato e quindi formalizzato prima dell'affidamento dell'incarico".

(4) D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e s.m.i., recante "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", in *G.U.*, 10 dicembre 2010, n. 288, Suppl. Ord. n. 270.

Non è, pertanto, detto che se il progetto definitivo contempla la relazione geologica, la medesima debba essere posta a corredo anche del progetto esecutivo, ben potendo il responsabile del procedimento optare per una diversa valutazione.

Al tempo stesso, però, è altresì vero che l'art. 15 del medesimo d.P.R. ricorda che i tre livelli di progettazione (progetto di fattibilità tecnica ed economica (già progetto preliminare), progetto definitivo e progetto esecutivo) costituiscono - laddove presenti (5) - "una suddivisione di contenuti che tra loro interagiscono e si sviluppano senza soluzione di continuità".

Sarebbe, pertanto, auspicabile - anche alla luce dei contrasti giurisprudenziali di cui si darà atto nel prosieguo - un intervento legislativo volto a coordinare le disposizioni in esame, così da addivenire a un quadro normativo dal significato chiaro ed univoco.

L'obbligatorietà o meno della relazione geologica in sede di elaborazione del progetto esecutivo

Seppur riferita ad una fattispecie particolare, caratterizzata da un livello di progettazione denominato "definitivo", ma con caratteristiche proprie di un progetto esecutivo, la sentenza che si annota offre l'occasione per trarre alcuni spunti significativi in merito a una questione particolarmente rilevante nella prassi

applicativa, correlata, da un lato, al tema dell'obbligatorietà o meno della relazione geologica in sede di predisposizione del progetto definitivo ed esecutivo di un'opera pubblica e, dall'altro lato, al "grado di dettaglio" che devono possedere le prescrizioni contenute all'interno della *lex specialis* di gara.

Il panorama giurisprudenziale delineatosi sull'argomento risulta, infatti, caratterizzato da due orientamenti contrapposti.

Ad avviso di un primo orientamento, il progetto esecutivo deve sempre essere corredato dalla relazione geologica a prescindere dalla presenza o meno - all'interno della *lex specialis* di gara - di una previsione espressa in tal senso e indipendentemente dalla qualificazione - in termini di eterointegrazione o meno - del rapporto intercorrente tra la disciplina di gara e il dato normativo di riferimento (6).

Tale necessità, peraltro, rimarrebbe ferma anche nell'ipotesi in cui non fossero riscontrabili "differenze di notevole rilievo" tra il progetto definitivo posto a base di gara e il progetto esecutivo, "non potendosi giammai prescindere dal contributo del geologo, fosse anche al fine di verificare e di confermare che le previsioni progettuali oggetto di offerta tecnica non implicano, dal punto di vista geologico, modificazioni rispetto alla progettazione definitiva" (7).

Da tale impostazione discenderebbe poi, quale logica conseguenza e in considerazione del divieto di

(5) Cfr. art. 93, comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. Il legislatore del 1994, in sede di formazione della legge quadro in materia di lavori pubblici (cfr. L. 11 febbraio 1994, n. 109, recante "Legge quadro in materia di lavori pubblici", in *G.U.*, 19 febbraio 1994, n. 41) aveva optato per l'introduzione di una disciplina organica e compiuta dei differenti livelli di progettazione, poi riproposta, senza modifiche sostanziali, dal legislatore del 2006. Quest'ultimo, in particolare, aveva espressamente previsto - all'art. 93, comma 2 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - la facoltà di omettere "uno dei primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso e siano garantiti i requisiti di cui al comma 1, lett. a), b) e c)", ovverossia: a) la qualità dell'opera e la rispondenza alle relative finalità; b) la conformità alle norme ambientali e urbanistiche; c) il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario. Il legislatore del 2016 dal canto suo - pur mantenendo inalterata la tripartizione originaria - ha mutato la denominazione del primo livello di progettazione (da progetto preliminare a progetto di fattibilità tecnica ed economica), ha introdotto una disciplina più analitica e approfondita dei diversi livelli progettuali e ha ampliato la possibilità di deroga sopra richiamata, ora estesa non più solo ad uno, ma ad "entrambi i primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione" (cfr. art. 23, comma 4 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.).

Come osservato da attenta dottrina, "trattasi di previsione che, verosimilmente, ha ragione di rendersi operante, come in precedenza, per i lavori di piana fattura o particolarmente urgenti". Così A. Cianflone - G. Giovannini - V. Lopilato, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 2018, 895.

(6) Sul punto cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 27 marzo 2015, n. 1837, il quale si esprime a favore del superamento della c.d. "logica di eterointegrazione".

Per l'affermazione generale del principio cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 8 aprile 2014, n. 2010. Ad avviso del Collegio, in particolare, "alla luce della riforma recata dal D.L. n. 70/2011, di sostanziale riscrittura dell'art. 46 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, si rivela ormai superata l'esigenza di qualificare in termini di eterointegrazione il rapporto di completamento tra disposizioni della *lex specialis*, di fonte provvedimentale, e norme giuridiche primarie e secondarie che devono ora trovare applicazione al procedimento specifico, a prescindere dal loro richiamo nel bando o nel disciplinare; invero, lo spirito della riforma del 2011 è stato quello di riconoscere efficacia precettiva immediata alla *voluntas legis*, disancorandola del tutto da qualsiasi determinazione della stazione appaltante a cui è stato, infatti, espressamente inibito ogni potere, discrezionale e tecnico-discrezionale, di modifica di principi e precetti specifici che il legislatore ha riservato a sé e alla fonte di produzione normativa. Il superamento della logica di eterointegrazione impone di ritenere che, innanzitutto, a presidio del procedimento di gara esistono le norme giuridiche, rispetto alle quali le determinazioni amministrative possono, queste, ritenersi integrative o, al più, meramente specifiche di quelle, senza che possano in alcun modo limitarne l'ambito applicativo, nemmeno come ragione di possibili dubbi interpretativi. In altri termini, è alla norma che l'interprete deve guardare nel momento in cui deve assumere il parametro di legittimità di una decisione della stazione appaltante in materia di procedimenti di gara".

(7) T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 13 febbraio 2017, n. 228.

subappalto della relazione geologica sopra richiamato, l'obbligo di indicare - già in sede di offerta e, dunque, *ab initio* - il nominativo del geologo, pena l'esclusione dalla procedura di gara per mancanza di un elemento essenziale dell'offerta in grado di minarne in radice l'affidabilità e la valutabilità, non emendabile attraverso l'attivazione della procedura di soccorso istruttorio (8).

Militerebbero in tal senso sia il disposto di cui all'art. 35, comma 1 del d.P.R. n. 207/2010 e s.m.i., nella parte in cui afferma che "il progetto esecutivo prevede almeno le medesime relazioni specialistiche (9) contenute nel progetto definitivo [...]", sia il disposto di cui all'art. 26, comma 1, lett. a) del medesimo d.P.R., laddove contempla, tra gli allegati del progetto definitivo, la relazione geologica (10).

Inoltre, la locuzione "relazioni tecniche e specialistiche" contenuta nella rubrica del citato art. 26 andrebbe intesa in senso complementare e non alternativo (11).

La presenza della relazione geologica risulterebbe, poi, imposta "da un punto di vista logico-funzionale, dal rapporto di stretta simmetria e differenziazione esistente tra i vari stadi di progettazione singolarmente considerati", visto e considerato che la progettazione esecutiva rappresenta la conclusione di un percorso armonico che racchiude in sé tutte le fasi di progettazione (12).

Tale relazione, peraltro, non potrebbe essere sostituita "da una qualsiasi e indeterminata valutazione di

idoneità" espressa da un progettista diverso dal geologo nemmeno laddove fosse correlata a un precedente elaborato o a criteri di adiacenza territoriale, atteso che la normativa sui lavori pubblici "impone chiaramente" alle stazioni appaltanti l'acquisizione di detta relazione ai fini della progettazione (13).

Di contro, ad avviso di un secondo orientamento - a dire il vero più recente - l'obbligo di indicare, in sede di offerta, un geologo deputato alla predisposizione della (eventuale) relazione geologica dipenderebbe, in concreto, dalla natura delle prestazioni affidate all'appaltatore e dovrebbe, in ogni caso, essere oggetto di una previsione univoca ed espressa contenuta all'interno della *lex specialis* di gara (14).

Ai concorrenti, infatti, non potrebbero essere addossati oneri di natura progettuale ulteriori rispetto a quelli previsti dalle stazioni appaltanti nell'ambito della propria discrezionalità in ragione del grado di dettaglio della documentazione posta a base di gara, delle caratteristiche dell'opera e delle migliorie consentite, pena il perpetrarsi di un aggravio documentale ed economico che non solo non risponderebbe ad esigenze effettive dell'Amministrazione, ma che si porrebbe addirittura in contrasto con i principi euro-unitari di certezza, di sicurezza giuridica e di salvaguardia dell'affidamento, oltre che con il divieto di enucleare cause di esclusione diverse ed ulteriori rispetto a quelle espressamente previste nel bando di gara (15).

Inoltre, la previsione contenuta nell'art. 33 del d.P.R. n. 207/2010 e s.m.i. e - più in generale - tutte le

(8) Per alcuni spunti di riflessione sulle tematiche del soccorso istruttorio e della tassatività delle cause di esclusione cfr. E. Frediani, *Il soccorso della stazione appaltante tra fairness contrattuale e logica del risultato economico*, in *Dir. amm.*, 2018, 3, 623 ss.; F. Rizzo, *Il principio di tassatività delle cause di esclusione dalle gare pubbliche e il potere di "soccorso istruttorio"*, in *Foro amm.-CDS*, 2013, 9, 2528 ss.

(9) Secondo l'ANAC "l'uso del termine "specialistico" non è casuale, ma serve a differenziare le relazioni specialistiche dalle relazioni tecniche il cui contenuto può essere anche amministrativo". Così ANAC, 3 agosto 2016, delibera n. 840.

(10) Cons. Stato, Sez. V, 22 novembre 2017, n. 5441; Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2017, n. 3044; Cons. Stato, Sez. V, 21 aprile 2016, n. 1595; Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2016, n. 1492.

(11) T.A.R. Campania, Napoli, n. 1837/2015, cit. Il Collegio prosegue, poi, nel proprio ragionamento, specificando che "a ben vedere, tale esigenza, dal punto di vista logico-funzionale, è imposta anche dal rapporto di stretta simmetria e differenziazione esistente tra i vari stadi di progettazione considerati; invero, fin dalla legislazione in materia di lavori pubblici del 1994, si è evidenziata la preferenza del legislatore per una progettazione *in progress*, cioè per livelli successivi di approfondimento, in cui il vincolo esistente tra i vari livelli, di natura funzionale, è destinato a risolversi nella progettazione esecutiva, che costituisce la conclusione di un percorso armonico che racchiude tutte le fasi che in essa finiscono per ritrovarsi. Ebbene, urterebbe con tale costruzione la possibilità in alcune fasi di progettazione di segnare il passo rispetto al livello successivo di differenziazione, in violazione dell'autonomia funzionale riconosciuta ai vari livelli". In

senso conforme cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 19 marzo 2014, n. 1578.

(12) T.A.R. Calabria, Catanzaro, n. 228/2017, cit.

(13) T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 7 giugno 2016, n. 1406.

(14) Cons. Stato, Sez. V, 13 settembre 2018, n. 5364; Cons. Stato, Sez. V, 21 marzo 2018, n. 1812, con osservazioni di A. Balzano, *Progetto definitivo, documentazione prevista dalla normativa ex d.P.R. 207/2010 ed eterointegrazione della lex specialis di gara*, in *www.lamministrativista.it*; Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430, con osservazioni di V. Zallocco, *L'obbligo di indicare un geologo tra i progettisti e di presentare la relazione geologica*, in *www.lamministrativista.it*; Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2018, n. 265; Cons. Stato, Sez. V, 28 agosto 2017, n. 4080; Cons. Stato, Sez. V, 28 ottobre 2016, n. 4553.

(15) Sul punto cfr. CGUE, Sez. VI, 2 giugno 2016, causa C-27/15, Pi.Pi c. CRGT S.r.l., parr. 35 ss. Secondo la Corte di giustizia, in particolare, "il principio di parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza devono essere interpretati nel senso che ostano all'esclusione di un operatore economico da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico in seguito al mancato rispetto, da parte di tale operatore, di un obbligo che non risulta espressamente dai documenti relativi a tale procedura o dal diritto nazionale vigente, bensì da un'interpretazione di tale diritto e di tali documenti nonché dal meccanismo diretto a colmare, con un intervento delle autorità o dei giudici amministrativi nazionali, le lacune presenti in tali documenti. In tali circostanze, i principi di parità di trattamento e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che non ostano al fatto di consentire all'operatore economico di regolarizzare la propria posizione e di adempiere tale

disposizioni del summenzionato Regolamento tese a disciplinare - in termini prescrittivi - il contenuto necessario degli elaborati progettuali posti a base di gara si riferirebbero "all'attività progettuale che si svolge all'interno delle stazioni appaltanti, cosicché, in difetto di una chiara ed esplicita richiesta, come tale idonea ad orientare la formulazione delle offerte dei concorrenti, non ne può essere desunta una rilevanza "esterna" *sub specie* di requisito di partecipazione alle procedure di gara [...]" (16).

Conferme in tal senso si ricaverebbero proprio dal dato normativo di riferimento (17), la cui impostazione deporrebbe per il carattere solo eventuale delle relazioni specialistiche in sede di progettazione (18). L'esclusione del concorrente dalla procedura di gara, pertanto, si giustificerebbe solamente laddove la mancanza della relazione specialistica dovesse tradursi in "una carenza progettuale che impedisca di comprendere nel dettaglio l'insieme unitario delle lavorazioni di cui si compone l'opera" (19).

Per tale ragione, l'obbligo di indicare un geologo in sede di offerta sussisterebbe solamente laddove le prestazioni oggetto di affidamento implicassero delle modifiche sostanziali rispetto alle previsioni progettuali elaborate dalla Stazione appaltante e poste a base di gara.

La posizione assunta dall'ANAC

La questione dell'obbligatorietà o meno della relazione geologica in sede di progettazione esecutiva e della conseguente indicazione nominativa - in sede di offerta - del professionista incaricato di redigerla è stata affrontata anche dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in diversi pareri di precontenzioso.

L'ANAC, in particolare, ha riconosciuto in più occasioni la legittimità dell'esclusione dalla procedura di gara disposta in danno del concorrente che aveva ommesso di allegare la relazione geologica, anche in

presenza di bandi di gara completamente silenti sul punto (20).

Queste, nello specifico, le motivazioni addotte dall'ANAC a fondamento e a sostegno delle proprie determinazioni: a) la struttura del dettato normativo facente capo al d.P.R. n. 207/2010 e s.m.i. non lascerebbe spazio a dubbi in merito all'obbligatorietà della relazione geologica; b) i diversi stadi di progettazione sarebbero legati tra loro da un rapporto di stretta simmetria e differenziazione; c) la relazione geologica fungerebbe (sempre e comunque) da "parte integrante e "coessenziale" del progetto esecutivo, anche nel caso di insussistenza di modifiche rilevanti dal punto di vista geologico tra la progettazione definitiva posta a base di gara e la progettazione di livello esecutivo oggetto di offerta tecnica, "fatto salvo un contrario avviso del responsabile del procedimento, debitamente motivato *ex ante*, a tutela della *par condicio* dei partecipanti" (21).

L'ANAC ha, infine, posto l'accento su un ulteriore aspetto - a dire il vero, poco scandagliato dai giudici amministrativi - ovvero sia sul rapporto di necessaria corrispondenza che lega le relazioni specialistiche che accompagnano il progetto definitivo alle relazioni specialistiche poste a corredo del progetto esecutivo, in virtù della formulazione letterale dell'art. 35 del d.P.R. n. 207/2010 e s.m.i. (22), che - come visto - annovera, a corredo del progetto esecutivo, le "medesime relazioni specialistiche contenute nel progetto definitivo, che illustrino puntualmente le eventuali indagini integrative, le soluzioni adottate e le modifiche rispetto al progetto definitivo".

Considerazioni conclusive

Mentre l'ANAC continua a considerare legittime le esclusioni disposte in danno del concorrente che non indichi nominativamente il professionista (*i.e.* geologo) incaricato di redigere la redazione geologica, anche in assenza di uno specifico obbligo in tal senso

obbligo entro un termine fissato dall'amministrazione aggiudicatrice".

(16) Cons. Stato, Sez. V, n. 1812/2018, cit.

(17) L'art. 24, comma 2 del d.P.R. n. 207/2010 e s.m.i., nel disciplinare i contenuti del progetto definitivo, chiarisce che esso comprende - "salvo diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 15, comma 3" - le relazioni tecniche e le relazioni specialistiche. Analoga previsione è contenuta nel successivo art. 26, il cui comma 1 precisa che "[...] il progetto definitivo deve comprendere, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, almeno le seguenti relazioni tecniche sviluppate - anche sulla base di indagini integrative di quelle eseguite per il progetto preliminare - ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano significative differenze tecniche e di costo: a) relazione geologica [...]" . Lo stesso deve dirsi con riferimento al

progetto esecutivo, la cui disciplina di dettaglio - contenuta negli artt. 33 ss. del d.P.R. n. 207/2010 e s.m.i. - ricalca quanto sin qui visto in relazione al progetto definitivo.

(18) T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 28 novembre 2016, n. 1319.

(19) T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 4 maggio 2016, n. 2225.

(20) ANAC, 7 giugno 2017, delibera n. 615.

(21) ANAC, 11 gennaio 2017, delibera n. 4. *Contra* T.A.R. Puglia n. 1319/2016, cit., ad avviso del quale "la circostanza che una tale motivata ed espressa determinazione sia mancata, non comporta che la relazione geologica assuma per ciò solo carattere di elemento necessario dell'offerta tecnica, atteso che la normativa innanzi richiamata afferisce 'all'attività progettuale che si svolge all'interno delle stazioni appaltanti'".

(22) ANAC, 28 giugno 2016, delibera n. 711; ANAC, 18 maggio 2016, delibera n. 583.

contenuto all'interno della *lex specialis* di gara, la giurisprudenza amministrativa sembra ormai essersi "asestata" - quanto meno *prima facie* - sulla linea di pensiero inaugurata dalla V^o Sezione del Consiglio di Stato con la nota sentenza 17 febbraio 2016, n. 630 (23).

In realtà, se si esamina attentamente il panorama giurisprudenziale formatosi sull'argomento, non si può non notare la presenza di alcune pronunce che, pur muovendo - in linea astratta - dai principi affermati dal Consiglio di Stato nella sentenza sopra richiamata, finiscono, nei fatti, per arrivare a conclusioni diametralmente opposte in ragione di un'invocata, ma non meglio specificata "natura delle opere da realizzare".

Così - ad esempio - in relazione a una procedura di appalto integrato rispetto alla quale non solo la *lex specialis* di gara non prescriveva la presenza del geologo, ma il cui progetto definitivo risultava addirittura sprovvisto della relazione geologica, il T.A.R. Campania Napoli ha comunque confermato l'esclusione disposta in danno del concorrente che aveva

omesso di indicare il geologo, in considerazione della natura delle opere da realizzare (*i.e.* interventi in fondazione) risultante dal progetto definitivo stesso (24).

Le considerazioni che precedono suggeriscono di definire la questione in esame in occasione dell'adozione del futuro regolamento, nel rispetto delle previsioni legislative di rango superiore.

A tale riguardo, si ricorda che la L. 14 giugno 2019, n. 55, nel convertire con modificazioni il D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. decreto Sblocca-cantieri) (25): i) ha confermato il ritorno al Regolamento unico in luogo delle Linee guida Anac e dei decreti attuativi, da adottarsi entro il termine (a dir poco ambizioso, visti i precedenti) di centottanta giorni; ii) ha previsto che tale Regolamento detti norme di "esecuzione, attuazione e integrazione" in materia di "[...] b) progettazione di lavori, servizi e forniture e verifica del progetto; [...] h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici" (cfr. art. 216, comma 27-*octies* del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.).

(23) Cons. Stato, Sez. V, 17 febbraio 2016, n. 630.

(24) T.A.R. Campania, Napoli, n. 2225/2016, cit., ad avviso del quale "come non può ritenersi sempre e in ogni caso necessaria la relazione geologica a prescindere dalla valutazione della natura e tipologia delle opere da realizzarsi, così non può ritenersi che detta relazione geologica debba essere esclusa per il semplice dato che il progetto definitivo nulla preveda al riguardo. Ecco che allora diviene centrale la valutazione delle opere da realizzare [...]".

(25) L. 14 giugno 2019, n. 55, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", in *G.U.* 17 giugno 2019, n. 140.