

Numero 1/2023

**Gennaio/Aprile**



In collaborazione con



L&C Consulting s.r.l.

# Rassegna di giurisprudenza

---

## **Consiglio di Stato – Sentenza del 16/01/2023 n. 502**

La Sentenza affronta ancora una volta il dibattuto e delicato tema dell'avvalimento della certificazione accreditata. In questo caso, si tratta della certificazione UNI CEI ISO/IEC 27001 relativa al Sistema di Gestione della Sicurezza delle Informazioni. Si tratta di un tema – quello della sicurezza dei dati – destinato a divenire sempre più importante nel prossimo futuro. Il sistema di gestione certificato ISO 2001 persegue l'obiettivo della protezione dei dati e delle informazioni da rischi che ne minaccino l'integrità e la riservatezza. Il Consiglio di Stato chiarisce se l'avvalimento sia ammesso e a quali condizioni.

*Avvalimento; sicurezza dei dati; certificazione UNI CEI ISO/IEC 27001.*

4

---

## **TAR Lazio Roma – Sentenza del 16/01/2023 n. 727**

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi su quale sia il momento nel quale la stazione appaltante deve effettuare il controllo delle certificazioni tecniche delle forniture di mobilio previste dai decreti CAM (Criteri Ambientali Minimi). Il contenzioso nasce dal contrasto tra la tesi del ricorrente, secondo il quale tale verifica sarebbe dovuta intervenire al momento della valutazione delle offerte tecniche, oppure in sede di esecuzione del contratto.

*CAM; criteri ambientali minimi; controllo dei requisiti.*

6

---

## **TAR Puglia – Sentenza del 23/01/2023 n. 112**

Il Tribunale Pugliese affronta una serie di temi, sia connessi alle certificazioni per la marcatura CE di impianti gas medicali e, in particolare, alla continuità del requisito in presenza di richiesta di rinnovo, sia la questione della subappaltabilità delle analisi degli impianti e dei gas medicali a laboratorio accreditato da Accredia per la specifica metodologia, in una fattispecie in cui la legge di gara non aveva prescritto il possesso del predetto accreditamento quale requisito di partecipazione.

*Gas medicali; accreditamento; Accredia.*

7

---

## **Consiglio di Stato – Sentenza del 20/03/2023 n. 2799**

Il Consiglio di Stato esamina la valenza dei CAM nell'ambito delle gare per l'acquisto di servizi energetici per gli edifici – servizio di illuminazione e forza motrice – servizio di riscaldamento/raffrescamento e le conseguenze derivanti dal mancato inserimento negli atti di gara delle diagnosi energetiche e dell'ulteriore documentazione indicata all'art. 4 del DM del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 7 marzo 2012.

*CAM; Servizi energetici; diagnosi energetiche; DM 7 marzo 2012; impugnazione; clausola escludente.*

9

---

### **TAR Molise – Sentenza del 27/03/2023 n. 89**

Il TAR affronta il tema, molto ricorrente nell'ambito del contenzioso in materia di affidamenti pubblici, della corretta attribuzione del punteggio premiale previsto per la certificazione di conformità del sistema di gestione ambientale alla norma UNI EN ISO 14001, tenuto anche conto della formulazione puntuale del requisito prevista dalla documentazione di gara.

*UNI EN ISO 14001; punteggio premiale; certificazione; equivalenza; scopo della certificazione; settore IAF.* 10

---

### **TAR Lazio Roma – Sentenza del 06/04/2021 n. 5882**

Ancora un giudizio che ha per oggetto la questione complessa dell'equivalenza della certificazione prodotta dall'impresa in sede di gara, rispetto a quanto richiesto dai documenti della procedura. Il tema della valutazione di equivalenza si conferma, quindi, tra i più delicati e controversi, in particolare per quanto attiene all'operatività dei principi generali di matrice eurounitaria nel caso di applicazione alle valutazioni di conformità accreditate.

*Equivalenza; Ente di accreditamento.* 12

---

### **TAR Lazio Roma – Sentenza dell'11/04/2023 n. 6259**

Il TAR capitolino affronta il tema dell'equivalenza dei certificati rilasciati da Organismi accreditati da Enti di accreditamento di altri Paesi comunque appartenenti all'Unione Europea. In particolare, in questo caso è preso in considerazione l'Ente di accreditamento spagnolo.

*Organismo accreditato; equivalenza.* 13

---

### **Consiglio di Stato – Sentenza del 21/04/2023 n. 4089**

Il Consiglio di Stato, con una sentenza che sta già creando molto scompiglio, anche a livello internazionale, si è pronunciato sull'utilizzabilità, nell'ambito delle gare italiane, delle valutazioni di conformità rilasciate da organismi di certificazione accreditati dall'UKAS, ovvero l'Ente di accreditamento britannico, successivamente alla fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

*EA; UKAS; Brexit; equivalenza; ANAC; valutazioni di conformità; certificazioni; mutuo riconoscimento.* 14

---



## **Consiglio di Stato**

### **Sentenza del 16/01/2023 n. 502**

#### **Avvalimento**

Il Collegio ha esaminato un tema delicato e controverso, ovvero quello dell'applicazione dell'istituto dell'avvalimento alla certificazione di qualità. Si tratta di un argomento che torna sistematicamente ad occupare i Tribunali amministrativi, in tutte le sue variegate declinazioni.

Nel caso affrontato dai Giudici di Palazzo Spada viene in considerazione una certificazione non così frequentemente richiesta nel passato, ma certamente destinata da assumere un'importanza via via crescente nelle procedure di affidamento, tenuto conto della delicatezza degli interessi che i sistemi certificati in conformità ad essa si propongono di proteggere.

#### **UNI CEI ISO/IEC 27001**

Parliamo della certificazione di conformità dei sistemi di gestione aziendale alla norma UNI CEI ISO/IEC 27001, ovvero la norma che persegue l'obiettivo della protezione dei dati e delle informazioni da rischi che ne minaccino l'integrità e la riservatezza. Nel mondo attuale, con i milioni di dati e informazioni continuamente scambiati a livello globale, è evidente che il tema della sicurezza e dell'integrità assuma un'importanza cruciale nella valutazione delle diverse possibili soluzioni a disposizione della pubblica amministrazione.

#### **Sicurezza dei dati**

Quindi, appare chiaro che ancora più sensibile sarà la tematica relativa al possibile "prestito" delle qualità che hanno consentito ad un operatore economico di conseguire quella specifica certificazione, ad un altro e diverso operatore che quella certificazione non possiede e, soprattutto, di quali siano le condizioni alle quali un simile prestito possa essere considerato effettivo.

Lo schema di certificazione ISO 27001 prevede uno standard per la gestione della sicurezza delle informazioni in tutti gli ambiti interessati per prevenire i rischi derivanti da attacchi dall'esterno o dall'interno, informatici e non informatici, da errori o dal mancato rispetto della normativa vigente pertinente. Cosa significa, dunque, in concreto mettere a disposizione di un soggetto terzo non dotato di certificazione la valutazione di conformità del proprio sistema di gestione a questo standard?

#### **Contenuto del contratto di avvalimento**

La giurisprudenza amministrativa, muovendo dal contenuto della normativa europea – sovraordinata a quella nazionale nella materia dei contratti pubblici – a partire dal 2014 ha smesso di considerare le certificazioni di qualità come requisiti di idoneità professionale – come tali sottratti all'operatività dell'avvalimento – ritenendole piuttosto requisiti di capacità tecnica e, come tali, pacificamente suscettibili di essere "prestati".

L'attenzione dei Giudici si è, quindi, spostata dal "se" al "come" tale prestito potesse in concreto essere effettuato al fine di rendere reale e non meramente cartolare la messa a disposizione del requisito.

In questo contesto, il Consiglio di Stato è andato progressivamente affinando l'analisi dell'effettività del prestito, giungendo in fine ad affermare con chiarezza che il contratto di avvalimento che ha ad oggetto la certificazione di qualità di un sistema gestionale ad una norma tecnica deve necessariamente indicare, a pena di nullità, tutte le risorse necessarie ad ottenere il rilascio della certificazione in questione, che venivano effettivamente messe a disposizione dell'operatore in favore del quale il prestito era effettuato.

Al contrario, nel giudizio di primo grado, il TAR Puglia aveva sostenuto che la certificazione di qualità costituisse un "bene immateriale" per il quale non e sarebbe stata affatto rilevante la specificazione delle risorse messe a disposizione dall'ausiliaria.

Il Consiglio di Stato, investito dell'appello alla sentenza di primo grado, pur ribadendo in linea teorica la "prestabilità" della certificazione ottenuta, ha ribadito in modo chiaro che l'avvalimento deve essere effettivo e non fittizio e non può consistere nella messa a disposizione di un mero documento.

Afferma il Consiglio di Stato che la certificazione di qualità non può essere oggetto di avvalimento senza la messa a disposizione di tutto o di quella parte del complesso aziendale del soggetto al quale è stato riconosciuto il sistema di qualità, occorrente per l'effettuazione della prestazione dedotta in appalto. In altre parole, *"l'ausiliaria deve mettere a disposizione dell'ausiliata l'intera organizzazione aziendale, comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse che, complessivamente considerata, le ha consentito di acquisire la certificazione"*.

Non può che convenirsi con il Consiglio di Stato che statuisce, richiamando un proprio fondamentale precedente, che la qualità risulta inscindibile dal complesso dell'impresa e dunque l'avvalimento della certificazione di qualità ha ad oggetto un requisito inscindibile, costituito dalla organizzazione aziendale che quella certificazione ha conseguito.

#### Approfondimento

Il soccorso istruttorio – ovvero la possibilità che viene offerta ai partecipanti ad una gara di emendare eventuali errori o mancanze della documentazione prodotta – non può essere applicato nel caso in cui un contratto di avvalimento risulti nullo (come nel caso esaminato dalla sentenza in commento) per carenza di un requisito essenziale.

Difatti, in questo caso, consentire al concorrente di sanare la nullità stipulando un nuovo e diverso contratto non più affetto dai vizi di quello originario avrebbe come effetto pratico la remissione in termini dell'operatore economico rispetto alle scadenze della procedura, con violazione insanabile dei principi di *par condicio* delle imprese partecipanti ad una gara pubblica.

Diverso sarebbe stato se il contratto di avvalimento fosse stato correttamente stipulato nei termini ma, ad esempio, non fosse stato per errore inserito nella documentazione di gara.



## TAR Lazio Roma

### Sentenza del 16/01/2023 n. 727

#### Criteria Ambientali Minimi (CAM)

La corretta applicazione delle disposizioni dei decreti ministeriali che stabiliscono i c.d. CAM, ovvero i Criteri Ambientali Minimi che devono essere rispettati dalle stazioni appaltanti nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, è frequentemente oggetto di contenzioso.

Nel caso esaminato dal TAR Lazio, sezione di Roma, veniva contestata – per quanto qui rileva - da un operatore economico partecipante ad una gara per l'affidamento di fornitura di mobilio, la mancata allegazione da parte dell'impresa controinteressata, resasi aggiudicataria della procedura, delle certificazioni afferenti la scheda tecnica di uno dei prodotti offerti.

La ricorrente ha sostenuto che il prodotto offerto dall'impresa vincitrice (nella fattispecie una sedia) fosse in realtà priva della certificazione prevista dal decreto CAM. Inoltre, la ricorrente ha anche contestato l'esistenza di difformità, rispetto alle richieste della legge di gara, dei prodotti aggiuntivi offerti per ottenere il punteggio premiale riconosciuto dal bando.

#### Controllo dei requisiti

Secondo il tribunale capitolino, le doglianze dell'impresa ricorrente sono infondate in quanto la normativa di riferimento specificamente concernente i criteri ambientali minimi, ha collocato i controlli relativi al rispetto delle prescrizioni ministeriali in una fase successiva a quella di affidamento e, in particolare, nella fase di esecuzione contrattuale.

Conseguentemente, al momento della presentazione dell'offerta tecnica poteva essere prodotta dai concorrenti una semplice autocertificazione di rispondenza ai requisiti CAM, da verificarsi nella fase esecutiva del contratto.

Ciò logicamente implica che un'eventuale mancata rispondenza del prodotto a quanto prescritto dal decreto ministeriale e autocertificato dal concorrente, non avrebbe potuto condurre – secondo il TAR – alla sua esclusione dalla gara, come peraltro già affermato anche dal Consiglio di Stato in un recente precedente (cfr. CdS, sent. 397/2022).

In ogni caso, il TAR valuta che anche nel merito difformità ipotizzate dalla ricorrente – e non sufficientemente esplicitate da quest'ultima - non sarebbero sussistenti, in quanto, si ridurrebbero alla sola mancanza delle richieste certificazioni.

Su questo punto il TAR richiama l'orientamento secondo cui il principio di equivalenza *"permea l'intera disciplina dell'evidenza pubblica e la possibilità di ammettere a seguito di valutazione della stazione appaltante prodotti aventi specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste risponde al principio del favor participationis (ampliamento della platea dei concorrenti) e costituisce altresì espressione del legittimo esercizio della discrezionalità"*

*tecnica da parte dell'Amministrazione"* (cfr. Cons. Stato, III, n. 4364/2013; n. 4541/2013; n. 5259/2017; n. 6561/2018).

Tale principio troverebbe applicazione a prescindere da espressi richiami nei documenti di gara e, secondo i giudici capitolini *"non onera i concorrenti di un'apposita formale dichiarazione circa l'equivalenza funzionale del prodotto offerto, potendo la relativa prova essere fornita con qualsiasi mezzo appropriato; la commissione di gara può effettuare la valutazione di equivalenza anche in forma implicita, ove dalla documentazione tecnica sia desumibile la rispondenza del prodotto al requisito previsto dalla lex specialis (cfr. Cons. Stato, III, n. 2013/2018; n. 747/2018)"*.

Su questo punto appare, però, necessaria una precisazione. Se è vero che la prova di equivalenza è del tutto libera per le specifiche tecniche in generale, è altrettanto vero che la normativa eurounitaria, il codice contratti vigente all'epoca dei fatti (e lo stesso DM CAM arredi) specificano chiaramente che, nel caso in cui venga richiesta una certificazione di conformità ad una norma tecnica o il possesso di un'etichetta ambientale, la prova di equivalenza è subordinata alla previa dimostrazione di non aver potuto, senza che ciò sia imputabile al medesimo concorrente, ottenere le certificazioni e le etichette richieste. Solo nel caso in cui questo prerequisite risulti soddisfatto, si potrà essere ammessi a provare anche l'equivalenza sostanziale.

#### **Approfondimento**

L'art. 62 della Direttiva 2014/24/UE prevede espressamente che le stazioni appaltanti "ammettono parimenti altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità, qualora gli operatori economici interessati non avessero la possibilità di ottenere tali certificati entro i termini richiesti per motivi non imputabili agli stessi operatori economici, a condizione che gli operatori economici dimostrino che le misure di garanzia della qualità proposte soddisfano le norme di garanzia della qualità richieste e ancora "qualora gli operatori economici abbiano dimostrato di non avere accesso a tali certificati o di non avere la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti per motivi non imputabili agli stessi operatori economici, l'amministrazione aggiudicatrice accetta anche altre prove documentali".

La disposizione era recepita anche dal D.Lgs. 50/2016 (cfr. artt. 82 e 87).



## **TAR Puglia**

### **Sentenza del 23/01/2023 n. 112**

Il contenzioso deciso dal TAR Puglia ha ad oggetto varie questioni attinenti la marcatura CE degli impianti di gas medicali, la continuità del possesso delle certificazioni necessarie per la marcatura predetta nonché la subappaltabilità o meno del servizio di analisi dei gas medicali a laboratorio in possesso del necessario accreditamento.

### **Continuità del requisito**

Per quanto attiene alla contestazione della continuità del requisito prescritto dalla *lex specialis* di gara e consistente nel possesso delle certificazioni necessarie per l'apposizione della marcatura CE, il TAR osserva che il capitolato speciale di appalto prevedeva espressamente che le stesse fossero *"in corso di validità alla data di scadenza della presentazione delle offerte"*. La mandataria del raggruppamento aggiudicatario aveva un certificato valido al momento della scadenza del termine suddetto, del quale, già un mese prima della presentazione dell'offerta, aveva chiesto il rinnovo, poi effettivamente intervenuto alcuni mesi dopo.

Secondo il Collegio, non vi è alcuna manchevolezza da parte dell'operatore economico, considerata la chiara formulazione del capitolato speciale, né sarebbe stato ragionevole far ricadere sul concorrente, tempestivamente e diligentemente attivatosi per il rinnovo del certificato, il decorso del tempo necessario per completare il procedimento di verifica. Al riguardo vi è da dire che, in presenza di una differente configurazione della clausola da parte della legge di gara (ad es. *"dovrà possedere e mantenere valido per tutta la durata dell'affidamento"*), la soluzione avrebbe potuto risultare differente.

### **Subappaltabilità**

Un altro dei temi trattati dai Giudici pugliesi è relativo, come accennato, alla subappaltabilità o meno di una parte delle prestazioni richieste dalla stazione appaltante e, in particolare, quelle relative alla effettuazione delle analisi dei gas medicali attraverso laboratorio accreditato per le specifiche analisi.

La ricorrente contestava l'operato della stazione appaltante sotto due diversi profili: da un lato la mancanza dell'accreditamento in capo ai componenti del RTI aggiudicatario per lo svolgimento delle prove suddette, dall'altro il fatto che quest'ultimo, pur avendo dichiarato di ricorrere all'operato di un laboratorio terzo accreditato da Accredia e, dunque, avendo ammesso di non essere autonomamente in grado di espletare le prestazioni affidate, avesse ricevuto il giudizio di *"ottimo"* relativamente ai due criteri di valutazione tecnica *"Servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti"* e *"Requisiti tecnici e organizzativi"*.

Il Collegio ha ritenuto entrambe le censure infondate, avendo osservato, da un lato che la legge di gara prescriveva, come requisito di esecuzione, che le prove fossero accreditate, ma non richiedeva, quale requisito di partecipazione, il possesso dell'accreditamento da parte del concorrente, dall'altro non ravvedendo alcuna illogicità nella valutazione espressa dalla commissione.



## Consiglio di Stato

### Sentenza del 20/03/2023 n. 2799

#### Criteria Ambientali Minimi (CAM)

I Criteria Ambientali Minimi e le conseguenze della loro mancata considerazione nei procedimenti di gara sono oggetto del giudizio deciso dal Consiglio di Stato con la sentenza del n. 2799/2023.

L'affidamento concerneva *"l'affidamento, in ambito regionale, del servizio di conduzione e gestione degli impianti tecnologici, elettrici e speciali delle Aziende Sanitarie aderenti, compresa la produzione e la fornitura del calore, la fornitura di energia elettrica, la fornitura di acqua, la realizzazione di interventi di manutenzione sugli impianti e sulle apparecchiature, così come previsto nel Capitolato Tecnico e nei diversi documenti di gara"* per un importo decisamente considerevole e superiore addirittura al miliardo e mezzo di euro.

Un'impresa, classificatasi al quarto posto in uno dei 5 lotti nei quali era stata suddivisa la gara, ha impugnato tutti gli atti della procedura chiedendone l'annullamento sulla scorta del mancato rispetto della disciplina contenuta nel decreto ministeriale del 7 marzo 2012, avente ad oggetto *"l'adozione dei criteri ambientali minimi da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l'acquisto di servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice - servizio di riscaldamento/raffrescamento"*

#### Diagnosi energetiche

In particolare, la ricorrente lamentava il mancato inserimento negli atti di gara delle diagnosi energetiche e dell'ulteriore documentazione indicata all'art. 4 del DM citato. La disposizione in questione prevede che, prima della definizione di una procedura d'appalto la stazione, appaltante faccia un'attenta analisi delle proprie esigenze per valutare l'effettiva consistenza del fabbisogno e le eventuali possibilità di ridurlo e comunque razionalizzarlo, fornendone le risultanze nei documenti di gara e mettendo quindi a disposizione degli operatori economici partecipanti tutta una serie significativa di dati e informazioni.

#### Onere di impugnazione immediata

Per paralizzare l'azione proposta dalla quarta classificata, tanto la stazione appaltante quanto la controinteressata aggiudicataria hanno sostenuto l'irricevibilità e inammissibilità del ricorso per non avere impugnato, nel termine decadenziale di legge, i documenti di gara, carenti di quanto previsto dal citato art. 4 del DM 7 marzo 2012.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, ha escluso che sussistesse a carico della ricorrente un onere di impugnazione immediata della *lex specialis* di gara, onere che, difatti, esiste solo in casi ben precisi e ormai tipizzati dalla giurisprudenza, tra i quali non c'è quello della mancata considerazione dei CAM.

Anzi, lo stesso Consiglio di Stato, in altre pronunce, aveva avuto modo di evidenziare che la non conformità della legge di gara alle norme in materia di criteri ambientali minimi non costituisce un vizio che consenta un'impugnazione immediata, con la conseguenza che la partecipazione alla procedura di affidamento non implica acquiescenza alle regole della gara e consente l'impugnazione successiva.

Il Collegio quindi, sgombrato il campo da ipotesi di tardività o irricevibilità dell'impugnativa, riafferma il concetto per cui *"lungi dal risolversi in mere norme programmatiche [i CAM] costituiscono in realtà obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti, come si desume plasticamente dal terzo comma dell'art. 34, il quale sancisce che "L'obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione"" e che "la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari" e nel diffondere l'occupazione "verde"" (cfr anche Consiglio di Stato, Sezione V, 5 agosto 2022, n. 6934).*

Dunque, ribaltando la pronuncia di primo grado, si pronuncia a favore dell'appellante e riconferma, nel quadro normativo del D.Lgs. 50/2016, l'illegittimità delle leggi speciali di gara che non considerano i criteri ambientali minimi.

#### Approfondimento

Il 1° aprile 2023 è entrato in vigore un nuovo Codice dei Contratti pubblici, le cui disposizioni entreranno in vigore in massima parte il 1° luglio 2023 e, in alcuni casi, il 1° gennaio 2024.

I criteri ambientali minimi sono disciplinati all'art. 57 del Codice, approvato con D.Lgs. 36/2023. Ad una prima lettura la norma sembra essere meno stringente dell'art. 34 del D.Lgs. 50/2016, prevedendosi, ove tecnicamente opportuno, delle differenziazioni in base al valore. Scompare, quindi, il riferimento espresso all'obbligo di applicazione dei CAM agli affidamenti di qualunque importo e risulta non essere stata attuata la delega nella parte in cui prevedeva l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali.



## TAR Molise

### Sentenza del 27/03/2023 n. 89

UNI EN ISO 14001

Il caso affrontato dai Giudici molisani riguarda l'utilizzabilità di una certificazione accreditata UNI EN ISO 14001 per l'ottenimento del punteggio premiale previsto dalla legge speciale di gara.

### **Punteggio premiale**

Nella fattispecie, il ricorrente si era visto revocare l'aggiudicazione a seguito dell'accoglimento, da parte della stazione appaltante, di un'istanza di revisione in autotutela dei punteggi attribuiti ad altro concorrente, in particolare relativamente al possesso della certificazione UNI EN ISO 14001.

Grazie alla positiva valutazione dell'istanza e alla conseguente attribuzione del punteggio tecnico originariamente non riconosciuto, il controinteressato aveva conseguito una migliore valutazione della propria offerta e il riposizionamento al primo posto della graduatoria.

Il motivo della contestazione da parte dell'originario aggiudicatario della legittimità della scelta operata dalla stazione appaltante, era relativo alla mancanza di attinenza tra il campo di applicazione della certificazione prodotta dal concorrente divenuto aggiudicatario e l'oggetto dell'affidamento.

### **Campo di applicazione**

Il secondo classificato, difatti, aveva prodotto una certificazione UNI EN ISO 14001 relativa alla "installazione e manutenzione di impianti di illuminazione pubblica", laddove, invece, l'appalto concerneva lavori di realizzazione di impianti fotovoltaici.

Veniva sottolineato dal ricorrente che la formulazione del requisito che avrebbe dato luogo all'attribuzione del punteggio premiale era stata molto puntuale nei documenti di gara, richiedendosi il "*Possesso di un certificato di conformità del sistema di gestione ambientale alla norma UNI EN ISO 14001:2015, in corso di validità, rilasciato da un organismo di certificazione accreditato e riconosciuto per lo specifico settore e campo di applicazione/scopo del certificato richiesto*".

Il Collegio ha condiviso l'impostazione del ricorrente, secondo cui il riferimento al campo di applicazione/scopo del certificato non poteva non essere riferito (anche) alla sostanza della certificazione e, dunque, alla sua attinenza all'attività oggetto di affidamento.

Al contrario, il controinteressato - divenuto aggiudicatario a seguito dell'attribuzione del punteggio premiale dapprima negato - aveva sostenuto che la legge speciale di gara facesse riferimento, in quel passaggio, solo all'organismo di certificazione, che avrebbe dovuto essere "accreditato" e "riconosciuto" nei termini sopra specificati, con la conseguenza che le certificazioni comunque rilasciate da tali organismi, abilitati per un settore coerente con quello oggetto dell'appalto, sarebbero state comunque valide ai fini del punteggio, a prescindere dal campo di applicazione/scopo e quindi a prescindere dal fatto che si riferissero ad un'attività differente da quella oggetto della gara.

Tale interpretazione è, però, ritenuta illogica dal TAR Molise, che osserva che la specificità del certificato va riferita e valutata in relazione anche al suo "scopo/ambito di applicazione", sottolineando che "è significativo rilevare che gli organismi di certificazione sono accreditati soltanto per il settore (in realtà, un "macro-settore"), mentre l'elemento del campo

d'applicazione/scopo si riferisce unicamente all'attività operativa dei soggetti sottoposti alla loro verifica.

E, in effetti, il campo di applicazione/scopo della certificazione UNI EN ISO 14001 circoscrive i processi/prodotti/servizi che sono tenuti sotto controllo dall'operatore economico certificato e, dunque, definisce il perimetro all'interno del quale opera il sistema di gestione ambientale.

Come testualmente riportato nel corpo della pronuncia, è la stessa Appendice A alla norma UNI EN ISO 14001:2015 ad affermare che *"lo scopo e campo di applicazione del sistema di gestione ambientale è previsto per chiarire i confini fisici e organizzativi ai quali si applica il sistema di gestione ambientale...Un'organizzazione ha la libertà e la flessibilità di definire i propri confini. Si può scegliere di applicare la presente norma internazionale all'intera organizzazione, oppure solo a (una) specifica(e) parte(i) dell'organizzazione, purché l'alta direzione di tale(i) parte(i) abbia l'autorità di stabilire un sistema di gestione ambientale. Nella definizione dello scopo e campo di applicazione, la credibilità del sistema di gestione ambientale dipende dalla scelta dei confini dell'organizzazione... La definizione dello scopo e campo di applicazione non dovrebbe essere utilizzata per escludere attività, prodotti, servizi o strutture che hanno o possono avere aspetti ambientali significativi o per sfuggire ai propri obblighi di conformità.."*

Lo scopo/campo di applicazione è, quindi, tutt'altro che irrilevante nell'ambito della certificazione 14001.

**Equivalenza** Diversamente opinando, si giungerebbe a ritenere equivalenti, al fine dell'attribuzione del punteggio premiale, certificazioni che riguardano processi del tutto diversi da quello preso in considerazione dalla legge di gara e, quindi, sostanzialmente irrilevanti per l'esecuzione della commessa, violando anche il principio fondamentale di pertinenza dei requisiti richiesti dalla stazione appaltante rispetto al contenuto dell'affidamento.

Il Collegio giustamente osserva che *"la circostanza che una ditta possa dimostrare che il proprio sistema di gestione ambientale è conforme alla UNI EN ISO 14001:2015 in relazione ad un determinato scopo o campo d'applicazione non può autorizzare alcuna presunzione di esistenza della medesima conformità anche in scopi/campi diversi"*.



## TAR Lazio Roma

### Sentenza dell'11/04/2023 n. 5882

Il TAR capitolino torna sul tema dell'equivalenza delle certificazioni rilasciate da un organismo di certificazione extranazionale, non accreditato dall'Ente Unico di Accreditamento Accredia.

## Ente di accreditamento

Nella fattispecie esaminata dal TAR, si trattava di certificati rilasciati da un organismo di certificazione Slovacco, non accreditato dall'Ente italiano.

Veniva, inoltre, contestato che:

- il certificato ISO 37001 prodotto da altro concorrente sarebbe stato rilasciato da un organismo accreditato da ente non firmatario di accordi di mutuo riconoscimento;
- altro certificato ISO 37001 sarebbe stato riconducibile a un organismo certificatore accreditato da un ente di accreditamento firmatario di accordi di mutuo riconoscimento, il quale, tuttavia, non avrebbe tra le proprie certificazioni quella ISO 37001.

## Equivalenza

I giudici romani, da un lato ricordano che l'art. 87 riconosce come equivalenti i certificati rilasciati da organismi accreditati da enti stabiliti in altri Stati membri, dall'altro anche in questo caso, così come per la sentenza n. 727/2023 al cui commento si rinvia, osservano che, per il principio di equivalenza che opererebbe anche nel caso delle certificazioni accreditate a prescindere da un richiamo espresso, gli operatori economici potranno dimostrare con qualunque mezzo l'idoneità allo scopo delle certificazioni prodotte, quand'anche non rispondenti a quelle richieste. Al riguardo si rinvia a quanto riportato nel box di approfondimento a commento della sentenza del TAR Lazio n. 727/2023.



## TAR Lazio Roma

### Sentenza dell'11/04/2023 n. 6259

## Ente di accreditamento

Ancora una sentenza che concerne la validità o meno, ai fini della partecipazione alle gare di appalto, di certificazioni rilasciate da organismi di certificazione accreditati da enti di accreditamento stabiliti in altri Paesi.

In questo caso il riferimento è ad un organismo di certificazione accreditato dall'ente di accreditamento spagnolo per il settore IAF 31.

Il TAR ritiene il certificato in questione spendibile in quanto rilasciato da organismo accreditato da ente di accreditamento firmatario di accordi di mutuo riconoscimento.

## Equivalenza

Si rammenta, in ogni caso, che per quanto concerne gli enti di accreditamento dei Paesi membri dell'Unione Europea è la stessa norma a riconoscere l'equipollenza delle certificazioni rilasciate dagli organismi dai medesimi accreditati.

Giova, difatti, rammentare che ai sensi del Regolamento 765/2008 ciascun Paese membro dell'Unione può avere soltanto un ente di accreditamento e

che gli organismi di certificazione sono obbligati a rivolgersi al proprio ente nazionale per ottenere l'accreditamento.



## Consiglio di Stato

### Sentenza del 21/04/2023 n. 4089

La pronuncia, sebbene affronti un articolato contenzioso, risulta di particolare interesse in relazione ad una delle questioni esaminate dai Giudici di Palazzo Spada e, in particolare, la spendibilità o meno, nelle gare italiane, di valutazioni di conformità rilasciate da organismi di certificazione accreditati da UKAS, ovvero l'Ente nazionale di accreditamento britannico, all'indomani della Brexit.

**EA** Per dirimere la delicata questione il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno rivolgere il quesito a EA, ovvero l'European Accreditation, del quale UKAS è tuttora membro. Il Consiglio di Stato ha, quindi, adottato una apposita ordinanza istruttoria, con la quale ha rivolto a EA il seguente quesito: *"se lo status di membro della EA riconosciuto ad UKAS lo renda equiparabile agli organismi di accreditamento nazionale ai sensi e per gli scopi del regolamento (CE) n. 765/2008 di cui all'art. 62 della Direttiva 2014/25/UE dei settori speciali ed all'art. 87 del D.Lgs. n. 50/2016 e se le certificazioni di qualità ad esso riferite possano o meno ritenersi validamente riconosciute nell'UE e spendibili nelle pubbliche gare ai sensi del medesimo regolamento 765/2008"*.

EA, senza consultare né il diretto interessato, UKAS, né l'Ente di accreditamento nazionale, Accredia, ha direttamente riscontrato la richiesta del Consiglio di Stato affermando, come sintetizzato nella pronuncia, *"che dopo la Brexit, ossia dopo l'uscita della Gran Bretagna dall'UE, l'UKAS non è più equiparabile agli organismi di accreditamento nazionale, né a tal fine si può fare ricorso agli accordi multilaterali che organi extra UE possono stipulare con altri organismi di accreditamento nazionale. In altre parole, EA ha negato che certificazioni di qualità rilasciate da organismi accreditati da UKAS possano essere ritenute conformi al regolamento n. 765 del 2008."*

#### Appalti pubblici

Il Consiglio di Stato, ritenendo peraltro di non poter sindacare quanto rappresentato da EA nella propria veste di organismo europeo deputato alla regolazione e alla vigilanza nel settore del sistema degli accreditamenti sulle certificazioni di qualità, ha sposato *in toto* la tesi di quest'ultimo, affermando che *"almeno nell'ambito della particolare materia dei pubblici appalti, i certificati rilasciati da soggetti a loro volta accreditati da organismi appartenenti a Paesi extra UE non conservino ulteriormente validità al fine di partecipare a gare o comunque di ottenere simili punteggi premiali: ciò che si registra nel caso di specie proprio per effetto della c.d. BREXIT"*.

Il Collegio sottolinea che non è comunque in discussione l'affidabilità dei certificati UKAS nei rapporti commerciali all'interno del libero mercato ed il valore degli Accordi multilaterali, ma soltanto la loro spendibilità nell'ambito del settore regolamentato degli appalti pubblici.

Gli Accordi multilaterali, conclusi in sostanza tra organismi privati, secondo quanto statuito dal Consiglio di Stato, in pedissequa adesione al parere reso da EA, conservano una loro validità per gli ambiti volontari (o "non normativi") ma non anche per quelli obbligatori (o "normativi") come il settore dei pubblici appalti.

**ANAC** Il Collegio, inoltre, ritiene non significativa la diversa posizione espressa da ANAC nei noti atti del 21 giugno 2021 e del 22 dicembre 2022, in quanto inizialmente riferita solo al diverso ambito della qualificazione SOA e poi genericamente estesa anche alle certificazioni di cui all'art. 87 del Codice, senza darne, ad avviso dei Giudici del Consiglio di Stato, adeguata motivazione.

Come è intuibile, la pronuncia ha creato notevole apprensione per tutti gli operatori economici certificati da organismi accreditati da UKAS, situazione cui Accredia e UKAS stesso stanno congiuntamente cercando di porre rimedio.

La sentenza in commento ha, di fatto, portato allo scoperto un tema complesso: quello del coordinamento tra due normative europee, il Reg. 765/2008 e le Direttive sugli appalti pubblici del 2014, che pur intrecciandosi per taluni aspetti si muovono comunque su piani diversi e possono dar luogo a incoerenze di sistema.

**Mutuo riconoscimento** Sia le Direttive che le norme di recepimento nazionale fanno espresso riferimento, per i certificati automaticamente considerati equivalenti, unicamente a "organismi stabiliti in altri stati membri", mentre i principi cui si ispirano gli Accordi di mutuo riconoscimento sono "accreditato una volta, accettato ovunque" - "certificato una volta, accettato ovunque".

