

Numero 2/2023

Maggio/Agosto



In collaborazione con



L&C Consulting s.r.l.

Rassegna di giurisprudenza

INDICE

Giurisprudenza nazionale

TAR Lombardia – Sentenza del 05/06/2023 n. 1402

La Sentenza affronta, seppure incidentalmente, il tema della certificazione UNI EN ISO 14001 e la differenza tra quest'ultima e la registrazione EMAS. E' un aspetto sul quale spesso si fa confusione, ritenendo i due requisiti sovrapponibili

EMAS; UNI EN ISO 14001.

4

TAR Lazio Roma – Sentenza del 06/06/2023 n. 9488

I giudici capitolini si pronunciano in relazione ad una gara relativa a servizi di pulizia e sanificazione e trattano i temi del rispetto dei Criteri Ambientali Minimi e relativi controlli, nonché del principio di equivalenza.

Criteri Ambientali Minimi; requisiti di esecuzione; principio di equivalenza.

5

TAR Lazio Roma – Sentenza del 23/06/2023 n. 10699

Il TAR Lazio affronta ancora il tema dei Criteri Ambientali Minimi e della corretta applicazione dell'art. 34 del vecchio codice – vigente all'epoca – in particolare con riferimento a come vadano fatti i richiami ai CAM nell'ambito della legge di gara. I Giudici capitolini trattano anche i sistemi di qualità aziendali secondo quanto previsto dal DM n. 51 del 29/01/2021 in materia di CAM pulizia e sanificazione.

Soccorso istruttorio; legislazione emergenziale; atto amministrativo.

7

TAR Lazio Roma – Sentenza del 26/06/2023 n. 10759

La fornitura di divise per la Polizia di Stato è l'occasione per approfondire il tema della certificazione accreditata e la possibilità di prove relative all'impiego di misure equivalenti, nonché il tema dello scopo della certificazione, in particolare nel caso in cui comprenda anche la produzione in outsourcing.

UNI EN ISO 14001; certificazione accreditata: outsourcing; misure equivalenti.

8

TAR Lombardia – Sentenza del 30/06/2023 n. 1683

Il TAR meneghino si pronuncia relativamente ad una gara per la fornitura di guanti di nitrile non sterili e senza polvere. La questione concerne la conformità del prodotto offerto dall'aggiudicatario alla *lex specialis* di gara, In particolare, veniva contestata la non rispondenza del prodotto alla norma UNI EN 455 e evidenziando che le prove relative non erano state svolte da un laboratorio di prova accreditato.

Laboratorio; accreditamento: UNI EN 455; ente di accreditamento.

10

TAR Lombardia Milano – Sentenza del 30/06/2023 n. 1682

La questione esaminata dal TAR Milano è collegata alla stessa gara relativa alla fornitura di guanti sterili senza polvere di cui alla Sentenza n. 1683/2023, ma riferita a un diverso lotto. In questo caso le contestazioni concernevano la presunta non conformità del prodotto alle specifiche tecniche e l'equivalenza ritenuta invece provata dalla stazione appaltante.

Laboratorio; accreditamento: UNI EN 455, equivalenza.

11

TAR Liguria – Sentenza del 03/07/2023 n. 686

I Giudici liguri si pronunciano in merito all'abilitazione ad effettuare prove di laboratorio sui materiali da costruzione nonché su terre e rocce, nonché sulla legittimità della riduzione della cauzione prevista dall'art. 93 C. 7 del previgente codice per il possesso della certificazione del sistema di qualità aziendale (oggi trasfusa nell'art. 106 c. 8 del D.Lgs. 36/2023) in una peculiare fattispecie.

UNI EN ISO 9000; UNI CEI EN ISO/IEC 17000; certificazione; accreditamento; cauzione.

12

TAR Puglia Lecce – Sentenza del 10/07/2023 n. 891

La questione trattata dal TAR Lecce è relativa alla coerenza della certificazione del sistema di qualità aziendale presentata in gara con riferimento ad un determinato settore IAF rispetto alle prestazioni concretamente dedotte nella legge speciale di gara e oggetto di affidamento.

UNI EN ISO 9001; campo di applicazione; settore IAF; scopo della certificazione.

13

TAR Lazio Roma – Sentenza del 18/07/2023 n. 12117

La sentenza concerne, tra l'altro, la legittimità dell'assegnazione dei punteggi premiali collegati al possesso di certificazione ISO 14001 non accompagnata dalla registrazione EMAS, al possesso della certificazione di responsabilità sociale ed etica nonché della certificazione ISO 39001 relativa alla sicurezza stradale, rilasciate, queste ultime, da un organismo accreditato da un Ente di accreditamento diverso da quello nazionale.

Ente di accreditamento; organismo accreditato; ISO 14001; ISO 39001.

15

TAR Lazio Roma – Sentenza del 27/07/2023 n. 12752**TAR Lazio Roma – Sentenza del 12/07/2023 n. 11634**

Con le due sentenze in questione il TAR Lazio Roma, a distanza di pochi giorni, si pronuncia, seguendo le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato in ordine alla spendibilità nelle gare bandite da stazioni appaltanti italiane di certificazioni rilasciate da organismi accreditati dall'Ente di accreditamento britannico.

Ente di accreditamento; organismo accreditato; Brexit; Ukas; Mutuo riconoscimento.

16



TAR Lombardia

Sentenza del 05/06/2023 n. 1402

L'affidamento esaminato dai Giudici meneghini era relativo al servizio di pulizia e disinfezione di ambienti sanitari da rendersi in favore degli enti del SSN.

False dichiarazioni

Tra i motivi di censura vi era anche la pretesa illegittimità del comportamento della stazione appaltante, la quale avrebbe omesso di escludere l'impresa concorrente per aver falsamente dichiarato di possedere la certificazione UNI EN ISO 14001, mentre la stessa era asseritamente già scaduta al momento della presentazione dell'offerta.

La stazione appaltante, nel caso specifico, si era erroneamente limitata, ad avviso della ricorrente, a non attribuire il punteggio premiale previsto dai documenti di gara all'operatore economico, senza applicare la sanzione espulsiva collegata alle false dichiarazioni

Certificazione UNI EN ISO 14001

Rispetto a tale censura, l'impresa interessata ha ribattuto che la propria certificazione UNI EN ISO 14001 – necessaria per la partecipazione alla gara - era perfettamente valida ed efficace, andando a scadere nel 2024. La ricorrente aveva, invece, confuso la predetta certificazione con la registrazione EMAS, meramente facoltativa, il cui possesso avrebbe consentito l'attribuzione di un punteggio premiale. Nel caso di specie, era la registrazione EMAS ad essere scaduta in corso di gara senza essere stata rinnovata e, conseguentemente, la Commissione non aveva assegnato il punteggio.

Registrazione EMAS

La differenza tra UNI EN ISO 14001 e Registrazione EMAS non è, in effetti, sempre chiara, tanto che in alcuni casi se ne è sostenuta la sovrapposibilità sostanziale, in altri la complementarietà necessaria.

Si tratta, in effetti, di due cose ben differenti, la cui alternatività o necessaria compresenza ben può essere prevista dalla stazione appaltante nella *lex specialis* di gara. Occorre quindi fare attenzione alla modalità con la quale il bando di gara e gli altri documenti complementari richiedono agli operatori economici il possesso questi due differenti requisiti.

Approfondimento

La **certificazione UNI EN ISO 14001** rilasciata da un organismo accreditato per lo specifico scopo, certifica la rispondenza di un sistema aziendale di gestione ambientale allo standard internazionale costituito, appunto, dalla norma tecnica volontaria UNI EN ISO 14001.

La **registrazione EMAS (Eco-Management and Audit Scheme)** è prevista dal Regolamento europeo n. 2009/1221/CE e attesta l'adesione di un'organizzazione (anche di un singolo sito che è l'entità minima considerabile ai fini della registrazione) al sistema europeo di ecogestione e audit. La registrazione viene effettuata dall'organismo designato competente da ciascuno Stato membro. In Italia, la registrazione EMAS è di competenza del Comitato interministeriale Ecolabel Ecoaudit, che si avvale di ISPRA.



TAR Lazio Roma

Sentenza del 06/06/2023 n. 9488

CAM

Il caso trattato dai giudici capitolini concerneva una gara per l'affidamento del servizio di pulizia nonché sanificazione *on request* nella quale era stata contestata l'illegittimità dell'aggiudicazione in favore di un'impresa che, secondo la prospettazione della ricorrente, avrebbe offerto un numero di macchinari inferiore a quanto richiesto e non avrebbe allegato, tra l'altro, le schede tecniche o altra documentazione dalla quale potesse evincersi la conformità degli stessi ai CAM; in particolare tre dei macchinari offerti non sarebbero stati conformi al DM 29/01/2021.

Commissione giudicatrice

Il TAR ha colto l'occasione per riaffermare alcuni principi. Innanzitutto, l'insindacabilità dei giudizi espressi dalla Commissione giudicatrice, ove non manifestamente illogici. Nella fattispecie, i Giudici hanno ritenuto che le censure sollevate dalla ricorrente – mancata dimostrazione della conformità ai CAM, carenza della documentazione prodotta, ecc. – afferissero alla valutazione espressa dalla Commissione in sede esame dell'offerta tecnica e che, di conseguenza, fossero inammissibili nella misura in cui sollecitavano il Giudice a sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio dei poteri discrezionali. Viene ribadito che la valutazione della Commissione giudicatrice non deve essere semplicemente "opinabile" o "non condivisibile" ma deve risultare abnorme, inattendibile e insostenibile affinché il giudice amministrativo possa censurarla.

Equivalenza

Anche il giudizio di equivalenza – che l'impresa aggiudicataria sottolineava essere stato compiuto con esito positivo dalla Commissione aggiudicataria rispetto alle presunte carenze quantitative e qualitative dei macchinari

offerti, secondo il TAR è espressione della discrezionalità tecnica e non è quindi sindacabile dal giudice amministrativo, se non nei limiti sopra detti.

Verifica dei CAM

Per quanto attiene ai CAM, da un lato è stato evidenziato che la Commissione giudicatrice ha esaminato e ritenuto esaustiva la dichiarazione resa sul punto dall'aggiudicataria relativamente alle caratteristiche dei macchinari stessi, confermate peraltro dalle relative schede tecniche (alimentazione elettrica via cavo o batteria, componenti tutti riciclabili salvo alcune parti che per specifica funzione devono essere smaltite come rifiuti speciali) dall'altro, è stato precisato che la verifica del rispetto dei Criteri Ambientali Minimi relativamente ai macchinari offerti si colloca comunque in fase di esecuzione del contratto e non durante la procedura di aggiudicazione.

Nel caso di specie, la stessa stazione appaltante aveva previsto espressamente nella documentazione di gara che la verifica dei CAM dovesse essere effettuata da parte del DEC in fase di esecuzione del contratto e che, in caso di accertate difformità, l'operatore economico affidatario si sarebbe dovuto adeguare.

Soccorso procedimentale

In ordine, poi, alla mancanza delle schede tecniche relative ad alcuni dei macchinari offerti, avendo l'aggiudicataria per mero errore materiale allegato la documentazione relativa a macchinari differenti da quelli specificamente ed analiticamente indicati in offerta tecnica, il TAR ha ritenuto che tale carenza non fosse dirimente e comunque non impedisse alla Commissione di valutare l'offerta tecnica, che risultava formulata in modo chiaro e completo.

In ogni caso, i Giudici capitolini, sebbene le schede tecniche dei materiali afferissero all'offerta tecnica, hanno ritenuto che avrebbe potuto essere validamente esperito il soccorso procedimentale non già per acquisire la documentazione mancante, quanto piuttosto per chiarire l'effettiva volontà negoziale dell'impresa concorrente, superandone le eventuali ambiguità (ex plurimis: C. di St. n. 324/2023; C. di St. n. 1816/2023).

Approfondimento

Il **soccorso procedimentale** consiste nella possibilità data ai concorrenti di chiarire le ambiguità della propria offerta. Il soccorso procedimentale è volto a ricercare la volontà negoziale all'interno dell'offerta così come presentata e non *ab externo* o tramite la produzione di nuovi documenti.

Si differenzia, quindi, dal **soccorso istruttorio** che è diretto a consentire al concorrente di integrare o produrre dichiarazioni e documenti amministrativi mancanti o incompleti, ma il cui esperimento è escluso sia dall'attuale Codice che dal previgente con riferimento all'offerta tecnica e a quella economica.



TAR Lazio Roma

Sentenza del 23/06/2023 n. 10699

Criteri Ambientali Minimi

Il caso esaminato dal Giudici capitolini affronta nuovamente il tema dei CAM e, in particolare, dell'asserita omessa previsione nella *lex specialis* di gara delle specifiche tecniche, delle clausole contrattuali e dei criteri premianti previsti dal DM 29/01/2021 del Ministero dell'Ambiente in materia di Criteri Ambientali Minimi per il servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti.

Secondo la ricorrente, questa carenza avrebbe dovuto determinare l'annullamento dell'intera procedura, in accordo con l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato secondo cui il rispetto dell'obbligo di inserire nella documentazione progettuale e di gara almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei decreti ministeriali CAM non potesse ritenersi assolto da un mero e generico rinvio al rispetto delle disposizioni di legge in materia.

Criteri ulteriori

Il Collegio, tuttavia, pur non mettendo in discussione l'orientamento sopra richiamato, ha ritenuto che nel caso di specie l'amministrazione avesse progettato un appalto pienamente *green* che teneva in considerazione non soltanto i CAM definiti nel pertinente decreto, ma anche ulteriori criteri finalizzati a minimizzare gli impatti ambientali della commessa, massimizzando, invece, gli obiettivi di salvaguardia che la normativa in materia di pone.

Il TAR compara una serie di prescrizioni della *lex specialis* di gara con le corrispondenti previsioni del DM 29/01/2021 mettendone in evidenza la coerenza valorizzandone anche gli elementi ulteriori e non previsti dalla norma.

Non avendo a disposizione il testo completo dei documenti di gara, ci si riferirà unicamente alle citazioni così come testualmente riportate dalla sentenza.

Registrazione EMAS

Relativamente alla prima delle esemplificazioni fatte dal TAR – sempre che il dato sia stato fedelmente riportato – sorgono in effetti delle perplessità. Difatti, nella pronuncia si legge: "Per quanto concerne la Lett. A) Capo C) dell'Allegato 1 al DM 29/01/2021, relativamente alla selezione dei Candidati, laddove la richiamata disposizione normativa prevede: "il possesso della registrazione sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) Regolamento (CE) n. 1221/2009 per le attività di pulizia o sanificazione o della certificazione secondo la norma tecnica UNI EN ISO 14001, sul codice NACE 81.2 (settore IAF 35), o equivalenti, in corso di validità, relative all'attività di pulizia o sanificazione", il Disciplinare (cfr. par. 18.1, pag. 41), al criterio di valutazione dell'offerta tecnica (certificazioni Ambientali) stabilisce alternativamente:

**Certificazione UNI EN ISO
45001**

**Certificazione UNI EN ISO
14001**

SA 8000

- il possesso della certificazione ISO 45001;
- il possesso della certificazione UNI EN ISO 14001 oppure possesso della registrazione EMAS per attività di pulizia o sanificazione;
- ovvero il possesso della certificazione SA 8000"

Sembrerebbe evincersi che il TAR ritenga che il requisito di partecipazione così come formulato dal disciplinare di gara sia da intendersi migliorativo e maggiormente in grado di cogliere gli obiettivi ambientali rispetto al requisito indicato nel DM.

Tuttavia, mentre la Registrazione EMAS e la certificazione UNI EN ISO 14001 sono certificazioni strettamente pertinenti l'ambito ambientale, la certificazione 45001 e la SA 8000, oltre ad essere pertinenti il diverso ambito della responsabilità sociale e della sicurezza sul lavoro, sono anche profondamente tra loro differenti, trattandosi la prima di una certificazione rilasciabile sotto accreditamento ai sensi del Regolamento Europeo n. 765/2008, e la seconda di uno standard certificabile da organismi accreditati dall'Ente statunitense SAAS. Conseguentemente, la previsione di richiederle tutte "alternativamente" non sembrerebbe coerente.

Inoltre, nella formulazione del disciplinare non si menzionerebbe – sempre supponendo una citazione letterale da parte della sentenza – la necessità che le certificazioni UNI EN ISO 14001 e 45001 siano rilasciate da organismi di valutazione della conformità accreditati per lo specifico scopo. Si rammenta che vi sono state sentenze della magistratura e pareri dell'ANAC che, in carenza della predetta precisazione all'interno dei documenti di gara, hanno ritenuto legittima la presentazione di una qualsiasi "certificazione" rilasciata anche da soggetti privi di specifico accreditamento.



TAR Lazio Roma

Sentenza del 26/06/2023 n. 10759

Il TAR Roma si è pronunciato, con la sentenza in commento in ordine alla legittimità dell'ammissione ad una gara relativa alla fornitura di giacche di divisa operativa dell'impresa poi risultata aggiudicataria. Le ricorrenti hanno sostenuto che sarebbe stato carente il requisito di partecipazione costituito dal *"possesso del certificato di conformità alla norma UNI EN ISO 9001:2015, relativa al sistema di gestione della qualità, ed alla UNI EN ISO 14001, relative ai sistemi di gestione ambientale (settore IAF 04 per i lotti 1,2,3 ,4 ed 8 - IAF 05 per il lotto 5 - IAF 04 e/o 05 e/o 29 per i lotti 6 e 7), settore specifico riferibile alle singole fasi-prestazioni di lavorazione e/o del ciclo completo di produzione come specificatamente indicati nel presente disciplinare"*.

UNI EN ISO 14001

L'aggiudicataria, pacificamente in possesso della certificazione UNI EN ISO 14001 rilasciata da organismo accreditato ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1 per lo specifico scopo e campo di applicazione, aveva partecipato alla procedura avvalendosi, per talune fasi della produzione, di due imprese ausiliarie che avrebbero effettuato tali fasi in stabilimenti diversi da quello della concorrente principale.

Tali imprese ausiliarie erano prive di autonoma certificazione accreditata in corso di validità, per essere, l'una, certificata – con certificazione scaduta prima dell'aggiudicazione – da un organismo rumeno non accreditato dall'Ente unico di accreditamento nazionale della Romania ma da un ente singaporiano (non membro dello IAF), la seconda, per non avere alcuna certificazione.

L'impresa aggiudicataria aveva resistito al ricorso osservando, in sintesi:

Outsourcing

- che la propria certificazione copriva espressamente anche *"la gestione del processo di produzione in outsourcing"*;
- che i contratti di avvalimento sottoscritti con le ausiliarie prevedevano espressamente l'obbligo di queste ultime di conformarsi, nei processi produttivi, agli standard e alle prescrizioni previste dalla certificazione di qualità posseduta dall'ausiliata;
- che entrambe le ausiliarie avevano ottenuto entro breve tempo autonoma certificazione accreditata UNI EN ISO 14001.

Il Collegio, benché il disciplinare di gara prevedesse espressamente che le imprese ausiliarie dovessero possedere in proprio i requisiti di partecipazione, tra cui la certificazione UNI EN ISO 14001, ha comunque giudicato corretto l'operato della stazione appaltante.

In particolare, il TAR ha valorizzato sia l'espressa previsione nella certificazione dell'aggiudicataria della gestione del processo di produzione in outsourcing, che per sua natura è un processo che si svolge al di fuori dell'azienda titolare della certificazione, sia la presenza, all'interno dei contratti di avvalimento, di un preciso obbligo di conformarsi agli standard della certificazione e sottoporsi ai relativi controlli.

Senza voler entrare in alcun modo nelle valutazioni compiute dai giudici nel caso concreto, appare rilevante sottolineare alcuni passaggi della pronuncia che si potrebbero prestare a strumentalizzazioni e interpretazioni fuorvianti se generalizzate.

Certificazione "tipica" di qualità

Afferma il Collegio, richiamandosi ad una giurisprudenza del Consiglio di Stato (ex multis Consiglio di Stato, V, 22 luglio 2021, n. 5513) che l'allora vigente art. 87 del Codice 2016 nel prevedere, che *"Le stazioni appaltanti, quando richiedono la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale, fanno riferimento al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) o a altri sistemi di gestione ambientale nella misura in cui sono conformi all'articolo 45 del*

Certificati equivalenti

regolamento (CE) n. 1221/2009 o ancora ad altre norme di gestione ambientale fondate su norme europee o internazionali in materia, certificate da organismi accreditati per lo specifico scopo, ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio. Le stazioni appaltanti riconoscono i certificati equivalenti rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri” pur prevedendo “una certificazione “tipica di qualità” rilasciata da organismi accreditati, impone alle stazioni appaltanti il riconoscimento dei certificati equivalenti rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri”. Da quanto sopra potrebbe evincersi che con la locuzione “certificato equivalente” la disposizione abbia inteso riferirsi a certificati rilasciati da qualsiasi organismo stabilito in altri Stati membri, anche non accreditato dal competente ente unico nazionale.

Questa interpretazione, tuttavia, non apparirebbe coerente con il sistema introdotto dal Reg. 765/2008 e neppure con i principi generali di parità di trattamento tra gli operatori concorrenti, atteso che i “certificati” rilasciati da un organismo non accreditato e, dunque, un organismo del quale non sia stata verificata con le modalità previste dal citato regolamento, la competenza, imparzialità e affidabilità, non potrebbero mai essere oggettivamente ritenuti “equivalenti” a quelli rilasciati da un soggetto accreditato.

Misure equivalenti

Il Collegio richiama anche la previsione, contenuta sempre nel medesimo art. 87, secondo cui *“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 loro non imputabili, la stazione appaltante accetta anche altre prove documentali delle misure di gestione ambientale, purché gli operatori economici dimostrino che tali misure sono equivalenti a quelle richieste nel quadro del sistema o della norma di gestione ambientale applicabile”,* chiarendo che *“consentire a determinate condizioni agli operatori economici di dimostrare che le misure di garanzia della qualità proposte soddisfano le norme di garanzia della qualità richieste risponde all’esigenza di favorire la più ampia partecipazione alle gare degli operatori economici in condizioni di parità e di non discriminazione”.* Ciò è senz’altro vero, ferma restando la necessità che, preventivamente, gli operatori economici interessati dimostrino la non imputabilità del mancato ottenimento.



TAR Lombardia Milano

Sentenza del 30/06/2023 n. 1683

La pronuncia concerne la legittimità dell’aggiudicazione di un lotto della gara per la fornitura di guanti e servizi connessi in favore del SSN ad una impresa che aveva prodotto, come prova documentale della rispondenza dei beni

offerti alla norma tecnica UNI EN 445 da fornirsi, come previsto dal capitolato tecnico, anche con riferimento ai valori di AQL/test di laboratorio, un certificato rilasciato da laboratorio non accreditato per la specifica prova.

Per quanto qui interessa, dalla pronuncia emerge una non chiara consapevolezza della differenza esistente tra "laboratorio accreditato" e "laboratorio certificato", che vengono posti sullo stesso piano dai Giudici meneghini. Trattandosi di un errore frequente e diffuso, si ritiene utile richiamare l'attenzione sulle differenze.

Laboratorio accreditato

L'accREDITAMENTO di un laboratorio dimostra che il soggetto soddisfa sia i requisiti tecnici che quelli relativi al sistema di gestione, necessari per offrire dati e risultati accurati e tecnicamente validi per specifiche attività di prova, di analisi e di taratura. L'accREDITAMENTO, difatti, non è generico ma è specifico per il singolo tipo di prova e consente a quel laboratorio di rilasciare un rapporto di prova facente piena fede in ordine alla correttezza e all'oggettività del risultato.

Laboratorio certificato

Un laboratorio certificato, invece, soddisfa i requisiti relativi al sistema di gestione, ma non può dimostrare la competenza tecnica del suo personale e la disponibilità di tutte le risorse tecniche, tali da garantire l'accuratezza dei risultati di prova, di analisi e di taratura.

Per tale ragione, non è corretto considerare equivalenti un report rilasciato da un laboratorio dotato di certificazione del proprio sistema di qualità e un rapporto di prova di un laboratorio accreditato.



TAR Lombardia Milano

Sentenza del 30/06/2023 n. 1682

Si tratta della medesima gara di cui alla sentenza n. 1683/2023, sopra commentata, ma di un diverso lotto.

In questo caso, la pronuncia si incentra, oltre che sul mancato accreditamento del laboratorio che ha rilasciato il report circa il valore di AQL, anche sulla valutazione dell'equivalenza del prodotto offerto dall'aggiudicatario, rispetto a quello richiesto dalle specifiche tecniche.

In particolare, la ricorrente aveva sostenuto che i guanti proposti dall'impresa collocatasi al primo posto nella graduatoria sarebbero stati radicalmente diversi da quelli oggetto della procedura di affidamento, in quanto realizzati in altro materiale ovvero il Flexylon, un polimero di base SBC, anziché in poliisoprene, come richiesto dalla specifica tecnica.

Aliud pro alio Ad avviso della ricorrente, pertanto, si trattava di un caso di *aliud pro alio* nel quale non è consentito fare ricorso ai principi dell'equivalenza, stante la radicale difformità dei due prodotti.

UNI EN 455 Il Collegio ha rilevato che entrambi i materiali – flexylon e poliisoprene – sono conformi alla norma tecnica di riferimento UNI EN 455 indicata dalla documentazione di gara, sottolineando come tale equivalenza sia stata più volte riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa e accertata anche dalla Commissione mediante una prova pratica in termini di morbidezza, consistenza, resistenza, allungamento, flessibilità e facilità di calzata.

In ordine alla contestazione del mancato accreditamento del laboratorio che ha rilasciato il report relativo ai valori di AQL, i giudici meneghini si limitano ad osservare che i documenti di gara non prescrivevano che le prove fossero svolte da laboratori accreditati.

Questa considerazione conferma quanto sia importante che le stazioni appaltanti inseriscano chiaramente e correttamente questa previsione all'interno dei bandi di gara, per avere certezza dell'attendibilità e della comparabilità dei risultati delle prove, analisi o tarature richieste.



TAR Liguria

Sentenza del 03/07/2023 n. 686

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi in ordine alla legittimità della partecipazione in raggruppamento di un Politecnico Universitario nell'ambito di un affidamento che concerneva l'effettuazione di prove di laboratorio su materiali da costruzione e di carico.

Laboratori ufficiali

La ricorrente contestava l'assenza, in capo al Politecnico, dell'autorizzazione prevista dall'art. 59 del DPR n. 380/2011 per l'effettuazione delle predette prove.

Tuttavia, la norma citata prevede un'abilitazione *ex lege* proprio per i "laboratori degli istituti universitari dei politecnici e delle facoltà di ingegneria e delle facoltà o istituti universitari di architettura", i quali sono definiti "laboratori ufficiali", accanto ad altre categorie di soggetti specificamente individuate.

Laboratori autorizzati

L'autorizzazione cui si riferiva la ricorrente è invece necessaria, ai sensi dell'art. 59 cit., per i soggetti diversi dai laboratori ufficiali. In questo caso, l'accREDITAMENTO rilasciato da Accredia rappresenta una precondizione per il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'autorità competente.

Accreditamento UNI CEI EN ISO/IEC 17025

Un'altra argomentazione a supporto del ricorso era costituita dall'asserita arbitraria riduzione della cauzione provvisoria che sarebbe stata operata dal

Politecnico per il possesso della certificazione UNI EN ISO 9001, non posseduta dall'Istituto universitario.

Soccorso istruttorio sulla cauzione provvisoria

In ogni caso, il TAR Liguria ha colto l'occasione della censura anche per rimarcare che l'istituto del soccorso istruttorio, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, è ammissibile anche nel caso di insufficiente importo della cauzione provvisoria che, seppure accessoria all'offerta tecnica, in ogni caso rimane esterna ad essa e non investita, quindi, dal divieto generalizzato di utilizzare il soccorso istruttorio in relazione alle offerte tecniche o economiche.

Approfondimento

Per i prodotti da costruzione il Regolamento 2011/305/UE fissa le condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione. Le prove accreditate di tipo chimico, meccanico, di tenuta e reazione al fuoco vengono effettuate per la caratterizzazione di prodotti da costruzione quali: cementi, calcestruzzo, prodotti da costruzione, aggregati, bitumi e conglomerati bituminosi, terre, isolatori elastomerici, appoggi da ponte, componenti ed elementi per edilizia, facciate continue, finestre e porte, pitture e vernici, materiali da costruzione per navi, ancoraggi post-installati (meccanici, plastici, chimici) e materiali compositi polimerici fibro-rinforzati

Ai laboratori accreditati per il CPR, oltre al certificato di accreditamento e all'elenco prove, viene rilasciato un allegato con il campo di accreditamento Reg. UE 305/2011 Prodotti da Costruzione (CPR)



TAR Puglia Lecce

Sentenza del 10/07/2023 n. 891

Tra i motivi di ricorso scrutinati dal TAR Lecce vi era anche la contestazione circa l'illegittimità dell'ammissione alla gara dell'aggiudicataria in quanto asseritamente priva di certificazione di qualità pertinente con l'oggetto dell'affidamento.

La gara concerneva l'affidamento del dell'appalto dei servizi di conduzione, manutenzione, fornitura e posa in opera dei pezzi di ricambio e relativa gestione dei rifiuti speciali derivanti da un determinato impianto idrico.

IAF EA 39

EA 35

L'aggiudicataria aveva prodotto in gara le certificazioni di qualità richieste facendo ricorso all'avvalimento. L'ausiliaria era in possesso di certificazioni UNI EN ISO 9001 e 14001 per i settori IAF EA 35 "Altri servizi" e EA 39 "Altri servizi sociali", dei quali la ricorrente aveva contestato la pertinenza rispetto all'oggetto dell'affidamento.

Classificazione NACE

Il Collegio respinge la contestazione sulla base del fatto che le codifiche NACE, cui le Linee Guida di Accredia nell'edizione del 2014 rinviavano a pag. 7, corrispondenti ai settori IAF/EA 39 e 35 avrebbero compreso anche il "risanamento non distruttivo di reti fognarie e idriche" e dunque un'attività affine a quella oggetto di affidamento.

Scopo della certificazione

In disparte ogni considerazione specifica sul caso concreto, in generale si osserva che, in ogni caso, le Linee guida 2014 specificavano, sempre a pag. 7, "Si noti però che, considerata la necessaria sintesi introdotta con questa classificazione, spesso è difficile assegnare un settore univoco ad un operatore economico, se non addirittura identificare il corretto settore specifico (in caso di dubbi viene in aiuto la Codifica NACE, oggi in revisione 2). Affidarsi unicamente alla classificazione IAF per limitare la scelta di un fornitore può quindi, a volte, risultare uno strumento non adeguato.

Meglio sarebbe riferirsi in primo luogo allo scopo della certificazione ed ai processi riportati nel certificato"

Le Linee Guida Accredia aggiornate in edizione 2020 rimarcano ancor meglio questo aspetto, specificando "Quindi, quando si intende richiedere se la certificazione di un sistema risulta significativa – **per garantire l'effettiva appropriatezza dello stesso rispetto a quanto desiderato dal committente – è necessario fare riferimento principalmente al campo di applicazione/scopo della certificazione, cioè i processi produttivi riportati nel certificato.** Secondariamente al settore IAF, qualora riportato, che è riconducibile al codice merceologico dell'attività".

Ciò appare particolarmente importante laddove il settore IAF/EA sia generico come, appunto "altri servizi" EA 35, al cui interno, sempre per far riferimento alla classificazione NACE, rientrano tanto le attività degli studi legali quanto ad esempio quelle di pulizia degli edifici. E' evidente che una certificazione del sistema aziendale che abbia come scopo l'attività di pulizia di certo non è afferente all'affidamento di servizi legali e viceversa.

Considerazioni del tutto analoghe si possono fare per il settore IAF/EA 39 "altri servizi sociali", nel cui ambito ricadono tanto la gestione delle reti fognarie quanto ad esempio le attività di tour operator, parrucchiere o istituto di benessere.

Non è, dunque, dirimente la codifica del settore IAF/EA o NACE entro cui viene astrattamente ricompresa anche una determinata attività, quanto lo scopo specifico della certificazione rilasciata e i processi che questa copre.



TAR Lazio Roma

Sentenza del 18/07/2023 n. 12117

UNI EN ISO 14001 e
registrazione EMAS

I Giudici romani affrontano, tra svariati motivi di contestazione, anche quelli relativi alla sufficienza della sola certificazione UNI EN ISO 14001 per un impianto fisso di produzione di conglomerato cementizio, non accompagnata dalla registrazione EMAS.

Nel caso di specie, l'impresa, in possesso della certificazione 14001 aveva dichiarato di aver richiesto la registrazione EMAS, la quale non era comunque ancora stata concessa.

Come già è stato evidenziato in precedenti commenti, registrazione EMAS e certificazione 14001 sono requisiti differenti, per tale ragione è dirimente osservare come gli stessi siano stati richiesti dai documenti di gara per comprendere se sia o meno necessario possederli entrambi.

Nella fattispecie, il bando di gara prevedeva "sarà valutato il ricorso ad impianti fissi di produzione del conglomerato dotati di certificazioni (AUA, UNI EN ISO 1001, registrazione EMAS)". Trattandosi di requisiti posti dalla *lex specialis* di gara sullo stesso piano, il TAR ha valutato inconferente il mancato completamento della procedura di registrazione EMAS.

Scopo dell'accreditamento

Altro tema affrontato dai Giudici è stato quello della validità della certificazione UNI EN ISO 39001 rilasciata da un organismo accreditato da un ente di accreditamento diverso da quello nazionale, ovvero Accredia, e, secondo la tesi della ricorrente, comunque non accreditato per lo scopo specifico del rilascio di tale tipo di certificazione.

In questo caso i giudici capitolini tagliano la testa al toro osservando semplicemente che l'organismo in questione è accreditato dall'Ente nazionale di accreditamento di altro Stato membro dell'unione europea. Nulla però viene detto sullo scopo dell'accreditamento. Senza entrare nel merito di questo specifico caso, bisogna però osservare che l'accreditamento non consente ai soggetti accreditati di rilasciare qualsiasi tipo di certificazione esistente, ma solo quelle che siano incluse nell'accreditamento specificamente ricevuto.

Per cui anche l'osservazione del TAR Lazio secondo cui l'impresa in questione aveva prodotto attestazione SOA dalla quale risultava l'avvenuto rilascio, da parte del medesimo organismo, della "certificazione (art. 3 comma 1 lett. mm) del DPR 207/2010 valida sino al...rilasciata da..." non parrebbe rilevare rispetto al contenuto della censura, atteso che la certificazione di che trattasi è la ISO 9001 e non la 39001.



TAR Lazio Roma

Sentenza del 27/07/2023 n. 12752

Sentenza del 12/07/2023 n. 11634

Si tratta di due sentenze in scia alla pronuncia del Consiglio di Stato n. 4089 (v. Numero 1/2023) con la quale i Giudici di Palazzo Spada hanno affermato la non spendibilità, nelle gare pubbliche, di valutazioni della conformità rilasciate da organismi certificati da Enti di accreditamento non appartenenti all'Unione europea.

UKAS

Ancora una volta nel mirino c'è UKAS, organismo accreditato dall'Ente britannico che, all'indomani della Brexit, non si connota più come appartenente all'Unione europea.

Nel caso esaminato dalla Sentenza n. 12752 la pronuncia del Consiglio di Stato – che, come si era preconizzato, avrebbe determinato non poco scompiglio – era intervenuta quando la fase di ammissione alla gara di appalto si era già conclusa e, successivamente a tale sentenza, l'impresa in possesso della certificazione UKAS si era prontamente attivata per il passaggio ad una certificazione rilasciata da un organismo accreditato dall'Ente italiano Accredia.

Il TAR, tuttavia, ha ugualmente affermato la necessità dell'esclusione dell'impresa aggiudicataria.

Regolamento CE n.
765/2008

Una pronuncia pressoché gemella è quella n. 11634, nella quale il TAR ripercorre pedissequamente le argomentazioni alla base della decisione del Consiglio di Stato, affermando che *"Il Regolamento CE n. 765/2008 recante "norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti", stabilisce, all'art. 2, co. 1, che può definirsi "organismo nazionale di accreditamento" solo l'organismo che in uno Stato membro è stato autorizzato da tale Stato a svolgere attività di accreditamento, con la conseguenza che gli unici certificati di qualità utilizzabili ai fini della partecipazione alle procedure di gara devono essere rilasciati da soggetti interni o di altri Stati membri (c.d. organismi di valutazione di conformità) il cui accreditamento sia stato a sua volta ottenuto da un organismo di accreditamento unico nazionale di uno Stato Membro"*.

I Giudici capitolini, a sostegno della propria decisione, richiamano però anche la sentenza della Corte di Giustizia Europea C-142/2020, con la quale *"la Corte ha chiarito che l'articolo 4, paragrafi 1 e 5, e l'articolo 7, paragrafo 1, del Regolamento CE 765/2008 non possono essere interpretati in modo da consentire lo svolgimento dell'attività di accreditamento nel territorio dell'Unione anche da parte di un Ente non avente sede in uno dei Paesi UE, ove pure detto ente fosse in grado di dimostrare di possedere una qualifica*

assimilabile agli Enti di accreditamento europei, anche attraverso la firma degli Accordi di mutuo riconoscimento."

Le pronunce commentate, così come quella del Consiglio di Stato, sono state comunque rese nella vigenza del precedente Codice dei Contratti pubblici.

Nel recentissimo D.Lgs. 36/2023 non mancano, invece, riferimenti diretti anche al mutuo riconoscimento, allo IAF e a EA, del quale, si rammenta, fa parte anche l'Ente di accreditamento britannico, così come anche altri enti internazionali.

In particolare, nell'Allegato II.12 parte I art. 4 comma 5 si legge *"5. La regolarità dei certificati di qualità deve essere riscontrata dalle SOA mediante il collegamento informatico con gli elenchi ufficiali tenuti dagli enti partecipanti all'European cooperation for Accreditation (EA) o all'International Accreditation Forum (IAF)."*

In più c'è l'art. 35 dell'Allegato II.7 che, al di là delle imprecisioni terminologiche, recita:

"Articolo 35. Accreditamento.

1. Per le attività di verifica sono:

a) Organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI EN ISO/IEC 17020, gli Organismi di ispezione di tipo A, B e C accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020;

b) Organi di accreditamento, per gli Organismi di ispezione di tipo A, B e C ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020, e per gli Organismi di certificazione del sistema di controllo interno di qualità coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001, gli enti partecipanti all'European cooperation for accreditation (EA), nonché il Servizio tecnico centrale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, per le amministrazioni dello Stato nei limiti di quanto previsto all'articolo 36, comma 3."

Potrebbe affermarsi, dunque, un diverso orientamento, sebbene il richiamo all'interpretazione della sentenza della Corte di Giustizia C-142/2020 secondo cui *"la CGUE ha statuito che l'attività di accreditamento in Europa deve essere svolta solo da Enti unici di accreditamento nazionale di uno degli Stati membri, con esclusione di quelli degli Stati terzi, quand'anche essi garantiscano il rispetto delle norme internazionali e dimostrino mediante Accordi di mutuo riconoscimento, di essere in possesso di una qualifica equivalente a quella di Ente Unico nazionale di accreditamento, non potendo le leggi nazionali (qual è il Codice dei Contratti pubblici) prevedere interpretazioni diverse da questa"* non lasci presagire un futuro cambiamento di opinione.

Si rammenta comunque che la questione è ancora aperta, visto che UKAS ha agito per ottenere la revocazione della sentenza del Consiglio di Stato che ha scatenato il nuovo corso e la pronuncia definitiva presumibilmente interverrà entro la fine dell'anno.

