

# I contratti pubblici nell'era post Brexit: le certificazioni di qualità dell'Ente britannico U.K.A.S. scendono di nuovo in campo

di Elena Cogo

Data di pubblicazione: 27-12-2023

1. Il sistema di accreditamento gestito dagli organismi firmatari dell'accordo *EA MLA* che abbiano positivamente superato la valutazione *inter pares* di cui all'art. 10 del Regolamento CE n. 765/2008 è accettato dagli altri firmatari come equivalente al proprio sistema di accreditamento. Non si rende necessario sottoporre la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, atteso che alla luce della disamina della normativa euro-unitaria e di quella interna si può ritenere in maniera «adeguatamente chiara che la sottoscrizione degli accordi *EA MLA* (*European cooperation Multilateral Agreement*), per lo specifico settore del certificato richiesto ai fini della partecipazione alla gara d'appalto, abiliti l'Ente unico nazionale di un Paese europeo a fornire il servizio di accreditamento degli enti di certificazione in modo equivalente agli organismi nazionali degli Stati membri». Di tal che, le certificazioni di qualità rilasciate da organismi stranieri accreditati dall'Ente unico nazionale di accreditamento di un altro Stato europeo, firmatario dell'accordo *E.A. M.L.A.*, quale è l'Ente britannico *U.K.A.S.*, sono equivalenti alle certificazioni di qualità rilasciate da organismi accreditati dagli enti nazionali degli Stati membri. In tale direzione muovono sia la Delibera Anac n. 498 del 25 ottobre 2022, che richiama la pronuncia Consiglio di Stato, Sez. V, 22 luglio 2021, n. 5513, sia il comunicato del Presidente dell'Anac del 9 giugno 2021. L'opposta conclusione nel senso della non idoneità delle certificazioni rilasciate dall'organismo di valutazione della conformità, oltre a non trovare fondamento nella citata sentenza della Corte di Giustizia [dell'Unione Europea del 6 maggio 2021, nella causa C-142/20](#), potrebbe contrastare con l'art. 87 del Codice dei contratti pubblici, con il Regolamento CE n. 765/2008 e con i principi di concorrenza, non discriminazione e mutuo riconoscimento (1).

2. Una siffatta esegesi della *lex specialis* della gara pubblica che ha dato origine alla presente vicenda non si pone in contrasto con il sistema di accreditamento delineato dalle previsioni euro-unitarie; inoltre, appare maggiormente conforme ai principi generali di proporzionalità e di ragionevolezza e, prima ancora, al criterio del *favor participationis*, in ossequio al quale a fronte di dubbi interpretativi ovvero di plurime possibili interpretazioni di una clausola recata da un bando o da un disciplinare di gara si deve sempre optare per la soluzione ermeneutica che consenta la massima partecipazione alla gara (2).

(1) *Conforme* Consiglio di Stato, Sez. V, 22 luglio 2021, n. 5513. *Contra* Consiglio di Stato, Sez. V, 21 aprile 2023, n. 4089; Corte di Giustizia dell'Unione Europea in causa C-142/2020.

(2) *Conformi* [Consiglio di Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5828](#); [Consiglio di Stato, Sez. V, 1° ottobre 2021, n. 6598](#); [Consiglio di Stato, Sez. V, 17 febbraio 2022, n. 1186](#); [Consiglio di Stato, Sez. III, 9 marzo 2022, n. 1698](#); [Consiglio di Stato, Sez. V, 30 maggio 2022, n. 4365](#); [Consiglio di Stato, Sez. V, 9 giugno 2022, n. 4731](#).

## Il Consiglio di Stato

### in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7022 del 2023, proposto da Maiorana Costruzioni Edili S.r.l., in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con la Iciet Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 936946571C, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizio Cacace, Marco Simone Mariani, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Fabrizio Cacace in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 25;

### *contro*

Impresa Costruzioni Ing. Enrico Pasqualucci S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Lalli, Gianluca Sestini, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia; Sport e Salute S.p.A., non costituita in giudizio;

### *e con l'intervento di*

*ad opponendum*: United Kingdom Accreditation Service - Ukas, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Sella, Claudio Visco, Alfonso Celotto, Luca Torlaschi, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Claudio Visco in Roma, via Mercati 39;

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7032 del 2023, proposto da Sport Salute S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 936946571C, rappresentata e difesa dall'avvocato Filippo Arena, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Impresa Costruzioni Ing. Enrico Pasqualucci S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Lalli, Gianluca Sestini, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Maiorana Costruzioni Edili S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizio Cacace, Marco Simone Mariani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Fabrizio Cacace in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 25;

***entrambi i ricorsi (n. 7022/2023 n. 7032 del 2023) per la riforma***

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), 12 luglio 2023, n. 11634, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Impresa Costruzioni Ing. Enrico Pasqualucci S.r.l. e di Maiorana Costruzioni Edili S.r.l.;

Visto l'atto di intervento per opposizione di terzo ex art. 109, comma secondo, del D.Lgs. 104/2010 di United Kingdom Accreditation Service - Ukas nel giudizio di appello n. 7022/2023;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2023 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Cacace, Lalli, Sella, Visco, Celotto, Arena;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. Con sentenza n. 11634 del 12 luglio 2023, resa in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., il Tribunale amministrativo per il Lazio ha accolto il ricorso proposto dall'Impresa Costruzioni Ing. Enrico Pasqualucci (di seguito "*Impresa Pasqualucci*"), mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese secondo classificato, avverso gli esiti della procedura aperta telematica indetta, con bando pubblicato il 16 settembre 2022, da Sport

e Salute s.p.a. per *“l’affidamento dei lavori di restauro e risanamento conservativo e completamento dell’edificio B del complesso ex-civis ubicato nel parco del foro italico di Roma, per le esigenze istituzionali”*.

1.1. Il giudice di primo grado ha, in particolare, ravvisato la fondatezza dell’unico articolato motivo con cui la ricorrente – deducendo violazione e falsa applicazione della direttiva 2014/24/UE, del regolamento CE 765/2008, degli artt. 87, 83 e 84 del d.lgs. n. 50/2016, dell’art. 6.2 lett. b) del disciplinare di gara, dell’art. 97 Cost., nonché eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà e perplessità dell’istruttoria –ha lamentato l’illegittimità dell’aggiudicazione al costituendo RTI tra Maiorana Costruzioni Edili S.r.l., mandataria, e Iciet Engineering s.r.l. (mandante), per difetto dei requisiti di qualificazione prescritti dalla *lex specialis*, in quanto la certificazione di qualità del sistema di gestione ambientale presentata dalla mandante, essendo stata rilasciata da un ente certificatore (*“Advanced Certification Ltd”*) accreditato presso un organismo di accreditamento (*United Kingdom Accreditation Service*, di seguito *“UKAS”*) di uno Stato terzo (Regno Unito) non facente parte dell’UE, non sarebbe spendibile per la partecipazione alla gara.

La sentenza ha, quindi, annullato l’aggiudicazione in favore del RTI Maiorana, in uno a tutti gli atti di gara impugnati col ricorso introduttivo, dichiarando inefficace il contratto eventualmente stipulato, con conseguente subentro della società ricorrente.

2. La sentenza è oggetto di due distinti appelli da parte di Sport e Salute s.p.a. e della Maiorana Costruzioni Edili S.r.l., resistenti nel giudizio di primo grado.

3. In particolare, con un primo ricorso in appello (iscritto al n. 7022/2023) la società Maiorana Costruzioni ha impugnato la sentenza, deducendone l’erroneità e domandandone la riforma per i seguenti motivi:

*I. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1362 e 1363 c.c. Violazione del principio di massima partecipazione alla gara. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 6.2. lett. b) del disciplinare di gara. Inammissibilità del ricorso in primo grado per mancata impugnazione dell’art. 6.2. lett. b) del disciplinare di gara. Difetto di interesse a ricorrere in primo grado.*

*II. Violazione e/o falsa applicazione della Direttiva 2014/24/UE del Regolamento CE 765/2008, degli artt. 87, 83 e 84 del D.Lgs. n. 50/2016. Violazione del principio di libera concorrenza. Omessa motivazione.*

4. L’appello di Sport e Salute (nell’ambito del giudizio iscritto al n. 2023-7032) è affidato, invece, ai seguenti motivi di doglianza:

*I. Erroneità della sentenza nella parte in cui esclude l’idoneità del certificato presentato da Iciet a soddisfare il requisito previsto dall’art. 6.2, lett. B) del Disciplinare di gara. Erroneità della sentenza nella parte in cui esclude l’interesse della ricorrente ad impugnare la previsione del Disciplinare di gara.*

*II. Violazione e falsa applicazione dell’art. 11 del Regolamento (CE) n. 765/2008. Erroneità*

*della sentenza nella parte in cui afferma che UKAS non può essere considerato organismo di certificazione accreditato. Erroneità della sentenza nella parte in cui esclude l'equiparabilità di UKAS agli organismi di accreditamento nazionale degli Stati membri. Eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per l'interpretazione dell'art. 11 cit*

*III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 44 della Direttiva 2014/24/UE e dell'art. 87 del d.lgs. 50/2016*

*IV. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha negato il carattere non escludente del requisito di cui all'art. 6.2, lett. B) del Disciplinare di gara.*

*V. In via subordinata: abnormità e illogicità della sentenza nella parte in cui ha disposto la condanna alle spese di Sport e Salute.*

4.1. Sport e Salute ha altresì prospettato una questione pregiudiziale comunitaria in merito al funzionamento del sistema di accreditamento, domandando- come pure l'altra appellante Maiorana –di sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea il seguente quesito: “se l'art. 11 del Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, letto in connessione con il considerando 23, vada interpretato nel senso che le autorità nazionali riconoscono l'equivalenza dei servizi prestati dagli organismi di accreditamento di Paesi europei non facenti parte dell'UE che abbiano superato con successo la valutazione inter pares di cui all'art. 10 dello stesso Regolamento ed accettano, quindi, i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati” (ricorso in appello di Sport e Salute s.p.a. pag. 19; memoria difensiva di Maiorana Costruzioni pag. 23).

5. Si è costituita in resistenza in entrambi i giudizi l'Impresa Pasqualucci, argomentando l'infondatezza degli appelli e chiedendone il rigetto.

5.1. Nel giudizio di appello promosso da Sport e Salute s.p.a. si è costituita anche la Maiorana Costruzioni, in senso adesivo alle prospettazioni della stazione appaltante, insistendo per l'accoglimento del gravame.

5.2. Nel giudizio di appello n. 7022/2023, con atto depositato il 12 settembre 2023, ha spiegato intervento per opposizione di terzo ex art. 109, comma secondo, cod. proc. amm. United Kingdom Accreditation Service - UKAS, ente unico nazionale per l'accreditamento del Regno Unito, che ha lamentato di non essere stato evocato nel giudizio di primo grado, chiedendo, pertanto, di annullare o riformare la sentenza appellata, perché lesiva dei propri interessi, con ogni conseguente statuizione, ivi compreso il rigetto del ricorso di primo grado o, in subordine, di annullare ex art. 105 cod. proc. amm. la sentenza, rinviando la causa al giudice di primo grado.

In subordine, l'opponente UKAS ha, a sua volta, prospettato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 87 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione agli artt. 3, 41, 97 e 117, comma 1, Cost. e, inoltre, una questione pregiudiziale per verificare la compatibilità con il diritto comunitario (in particolare coi principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione di

servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, agli articoli 44, 62 e 76 della Direttiva 2014/24/CE, e con il Regolamento CE 765/2008), nonché coi principi di parità di trattamento e proporzionalità, della normativa nazionale in materia di appalti pubblici, qual è quella di cui all'articolo 87 del d.lgs. n. 50/2016, se interpretata nel senso di escludere *“mutuo riconoscimento ed equivalenza dell'accREDITamento effettuato da quegli organismi di accREDITamento non appartenenti ad uno stato dell'Unione Europea e che siano nondimeno firmatari di accordi multilaterali EA MLA”*.

6.2. Con ordinanze n. 3787 e n. 3797 del 15 settembre 2023 il Collegio ha accolto le istanze cautelari ai fini del mantenimento della *res adhuc integra*, fissando quindi l'udienza pubblica per la discussione degli appelli.

6.3. Previo scambio di memorie e repliche per l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi difensive, all'udienza del 19 ottobre 2023 entrambe le cause sono passate in decisione.

## DIRITTO

1. Deve essere anzitutto disposta la riunione degli appelli in trattazione in quanto proposti avverso la medesima sentenza (art. 96, comma 1, Cod. proc. amm.).

2. Va poi preliminarmente evidenziato che la sentenza di prime cure è stata pronunciata a contraddittorio integro: UKAS, intervenuta nel giudizio di appello promosso da Maiorana Costruzioni, non è rispetto alla presente fattispecie (concernente la sola legittimità dell'aggiudicazione della specifica procedura di gara e non già, in generale, i presupposti in base ai quali UKAS può svolgere l'attività di accREDITamento degli enti certificatori) controinteressato pretermesso, né occulto o sopravvenuto, ma soggetto interessato solo di riflesso, difettando in capo ad esso il requisito dell'autonomia della posizione soggettiva che lo legittimerebbe a proporre opposizione di terzo ordinaria nei confronti della sentenza appellata, resa *inter alios*; infatti, a differenza della parte necessaria pretermessa, il titolare della posizione secondaria, accessoria e riflessa, pur potendo intervenire nel giudizio (come qui ha fatto UKAS), non è legittimato ad impugnare con opposizione di terzo ordinaria la sentenza lesiva per il titolare della posizione principale (Cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, V, 17 settembre 2018, n. 5440; Cons. Stato, V, 28 luglio 2014, n. 4014).

2.1. In definitiva, l'ente UKAS non è legittimato a rimettere in discussione, mediante l'opposizione di terzo proposta, la sentenza di primo grado, resa in un giudizio attinente alla sola specifica procedura di gara.

2.2. UKAS è, invece, legittimato a intervenire nel presente giudizio a sostegno delle ragioni delle parti appellanti, *“accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova”* ai sensi dell'art. 28, comma 2, cod. proc. amm.: infatti, la posizione giuridica dell'interveniente *ad adiuvandum* non è autonoma, bensì meramente dipendente da quella dell'appellante, in quanto ad essa accessoria (Cons. Stato, Sez. IV, 15 luglio 2021, n. 5539; Sez. IV, 29 novembre 2017, n. 5506); tale è la posizione di UKAS, che, in qualità di organismo di accREDITamento dell'ente certificatore *Advanced Certification Ltd*, vanta un interesse indiretto- dipendente da quello azionato in via principale e ad esso accessorio- alla riforma della sentenza appellata e, per

l'effetto, alla conservazione dei provvedimenti impugnati in primo grado (l'aggiudicazione al RTI Maiorana), onde vedere riconosciuta, per riflesso, in conseguenza dell'accoglimento degli appelli proposti dalla stazione appaltante e dal RTI aggiudicatario, la validità della certificazione di conformità proveniente da un ente certificatore che esso ha accreditato.

3. Tanto chiarito, può procedersi all'esame degli appelli proposti che sono fondati: in particolare, sono fondati i primi tre motivi dell'appello di Sport e Salute ed entrambi i motivi dell'appello di Maiorana Costruzioni.

4. Come anticipato in fatto, la sentenza ha condiviso la tesi della ricorrente secondo cui la certificazione posseduta dalla mandante del raggruppamento aggiudicatario non soddisferebbe il requisito previsto dalla *lex specialis* di gara, in quanto rilasciata dalla "Advanced Certification Ltd.", ente certificatore accreditato presso "UKAS", il quale, essendo l'organismo nazionale di accreditamento del Regno Unito, e cioè di uno Stato "terzo" che non fa più parte dell'Unione Europea, non potrebbe essere considerato un organismo di accreditamento ai sensi e per gli scopi del Regolamento CE n. 765/2008, "come richiesto dalla normativa euro-unitaria e nazionale (nonché dal Disciplinare di gara)".

4.1. Di conseguenza, il primo giudice - disattese le eccezioni delle resistenti in ordine all'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del disciplinare e alla legittimità dell'aggiudicazione in ragione dell'alternativa fornita dal medesimo disciplinare (che, al paragrafo 6.2., richiedeva di produrre un "certificato rilasciato da Ente nazionale unico di accreditamento firmatario degli accordi EA/MLA oppure autorizzato a norma dell'art. 5, par. 2 del Regolamento (CE), n. 765/2008") - ha ritenuto illegittima l'aggiudicazione impugnata a causa della mancata presentazione da parte della mandante Iciet Engineering s.r.l. di un valido certificato di conformità del sistema di gestione ambientale alla norma UNI EN ISO 14001:2015, espressamente previsto dagli artt. 6.2, lett. B) e 6.3 del Disciplinare, in caso di associazione temporanea d'impresе, in capo a tutti i soggetti partecipanti al raggruppamento.

4.2. Ad avviso della sentenza appellata, condurrebbero a siffatte conclusioni i più recenti approdi della giurisprudenza nazionale (Consiglio di Stato, Sez. V, 21 aprile 2023, n. 4089) e comunitaria (sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in causa C-142/2020).

4.3. In particolare, la sentenza appellata ha considerato decisivo il sopra indicato precedente di questo Consiglio di Stato che - in un caso ritenuto analogo a quello oggetto del presente giudizio e a seguito dei chiarimenti forniti, su richiesta del Collegio, da EA (*European Accreditation*), l'organismo europeo deputato alla regolazione e alla vigilanza nel settore degli accreditamenti sulle certificazioni di qualità, circa l'equiparabilità di UKAS, in forza dello *status* di membro riconosciuto della EA, "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" - ha ritenuto non conforme al menzionato Regolamento e non spendibile per la partecipazione alla gara la certificazione di qualità rilasciata da un organismo di valutazione della conformità accreditato da UKAS.

4.4. Analoghe conferme si trarrebbero poi, ad avviso del primo giudice, dalla richiamata

pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che, rispondendo alle questioni sottoposte dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, avrebbe, sia pure relativamente al diverso settore della valutazione della conformità nell'ambito delle procedure di autocontrollo per le imprese alimentari, affermato principi generali, applicabili anche alla presente fattispecie.

4.5. Su queste basi la sentenza di primo grado ha dunque concluso che il sistema previsto dal Regolamento (CE) n. 765/2008 conferirebbe limitato rilievo al solo *“organismo nazionale di accreditamento”*, da intendersi, secondo la definizione recata dall'art. 2, paragrafo 11, del medesimo Regolamento, quale l'unico organismo che *“in uno Stato membro”* è stato autorizzato da tale Stato a svolgere attività di accreditamento, per cui le stazioni appaltanti dovrebbero accettare unicamente, ai fini della partecipazione alle procedure di gara, i certificati di qualità 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 unico nazionale di uno Stato membro, mentre andrebbe esclusa la rilevanza, nell'ambito della materia dei pubblici appalti, dell'accREDITAMENTO da parte di enti nazionali unici degli *“altri Paesi europei”*, quand'anche questi ultimi 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 di uno Stato membro.

4.6. Non potrebbe quindi invocarsi, a sostegno della validità della certificazione di qualità posseduta dalla mandante, la circostanza che l'UKAS sia in concreto firmatario degli accordi multilaterali EA/MLA, stante, a monte, la dubbia qualità di organismo di accreditamento nazionale ai sensi e per gli scopi del Regolamento dell'ente in questione.

4.7. Secondo il Tribunale tale interpretazione del disciplinare di gara e della normativa sovranazionale di riferimento, oltre a non trovare smentita nelle leggi nazionali, non confliggerebbe neanche coi principi di libera concorrenza e di massima partecipazione alle gare pubbliche.

5. Ritiene, invece, il Collegio che le argomentazioni della sentenza impugnata non sono condivisibili, mentre sono corretti i rilievi delle appellanti che fondatamente contestano le conclusioni cui è pervenuto il primo giudice e ne sostengono l'erroneità alla luce della specifica disciplina, nazionale e comunitaria, applicabile.

6. Premesso che, contrariamente a quanto dedotto dalle appellanti, il requisito in parola - il possesso del certificato di conformità del sistema di gestione ambientale - è richiesto a pena di esclusione dal disciplinare di gara, nondimeno plurime ragioni convergono nel senso della piena idoneità, ai fini della partecipazione alla procedura di gara, della certificazione prodotta dalla mandante del raggruppamento aggiudicatario.

6.1. In primo luogo, vanno condivise le argomentazioni delle appellanti secondo cui - a fronte delle peculiari previsioni della legge di gara, nemmeno impuginate con il ricorso introduttivo - non è decisivo nella presente fattispecie il precedente di questo Consiglio di Stato (Sez. V, 21 aprile 2023, n. 4089) richiamato dalla sentenza appellata.

6.1.1. Infatti, a differenza del caso deciso dal menzionato precedente (ove la qualità di firmatario degli accordi EA/MLA in capo all'organismo di accreditamento non era presa in alcuna considerazione dalla *lex specialis*), nel caso di specie il disciplinare di gara, per ampliare la platea dei potenziali partecipanti, ha attribuito sicuro rilievo anche all'accREDITAMENTO dell'organismo di certificazione da parte di un ente unico nazionale di accREDITAMENTO che abbia sottoscritto tale tipologia di accordi multilaterali, riconoscendo espressamente ai concorrenti, come possibilità alternativa, che il certificato in parola, ai fini della comprova della conformità del sistema di gestione ambientale, sia rilasciato da enti accREDITATI *“per lo specifico settore del certificato richiesto, da un Ente nazionale unico di accREDITAMENTO firmatario degli accordi EA/MLA oppure autorizzato a norma dell'art. 5, par. 2 del Regolamento (CE), n. 765/2008.”* (cfr. art. 6.2 lett. b) del disciplinare di gara).

6.1.2. Tanto emerge chiaramente dalle previsioni del Disciplinare di gara di cui all'art. 6.2 lett. b), di seguito testualmente riportate:

*“(...) l'operatore economico concorrente deve essere in possesso di valutazione di conformità, in corso di validità, delle proprie misure di gestione ambientale al sistema EMAS – Regolamento (CE) n. 1221/2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) – oppure alla norma UNI EN ISO 14001:2015, idonea, pertinente e proporzionata all'oggetto del presente appalto. La comprova del requisito è fornita mediante registrazione EMAS oppure, in caso di UNI EN ISO 14001:2015, un certificato di conformità del sistema di gestione alla norma UNI EN ISO sopra citata. Tale documento è rilasciato da un organismo di certificazione accREDITATO, ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1, per lo specifico settore del certificato richiesto, da un Ente nazionale unico di accREDITAMENTO firmatario degli accordi EA/MLA oppure autorizzato a norma dell'art. 5, par. 2 del Regolamento (CE), n. 765/2008”.*

Per quanto di interesse il Disciplinare di gara ha inoltre previsto che: *“Al ricorrere delle condizioni di cui agli articoli 87, comma 2, del Codice la Stazione appaltante accetta anche altre prove documentali relative all'impiego di misure equivalenti, valutando l'adeguatezza delle medesime agli standard sopra indicati, come certificazioni rilasciate da organismi accREDITATI da Enti firmatari di Accordi MLA IAF/EA, che accREDITANO anche secondo specifiche tecniche o schemi nazionali/locali es: norme UNI o CEI, o documenti pre-normativi come PdR di UNI o CWA di CEN.”*

6.2. Ne consegue che il requisito prescritto dalla disciplina di gara deve ritenersi qui soddisfatto dal RTI aggiudicatario già in ragione dell'espresso riferimento operato dalla *lex specialis* (anche) alla più ampia categoria degli enti nazionali unici di accREDITAMENTO firmatari degli accordi EA/MLA (e non ai soli enti unici nazionali di accREDITAMENTO degli Stati membri) e dell'avvenuta sottoscrizione di tali accordi, in relazione all'ambito di interesse (sistema di gestione ambientale accREDITATO ai sensi della norma UNI EN ISO/IEC 17021-1), dall'organismo unico nazionale che ha accREDITATO, per lo specifico settore del certificato richiesto, l'ente certificatore *Advanced Certification Ltd.*

6.2.1. L'ente UKAS è, infatti, firmatario dell'accordo EA/MLA nell'ambito, tra gli altri, della certificazione dei sistemi di gestione ambientale, come risulta dalla documentazione richiamata

dalle appellanti (cfr. documento *Signatories to the EA Multilateral Agreement*, nonché elenco dei membri EA e firmatari MLA, consultabile al link

<https://european-accreditation.org/ea-members/directory-of-eea-members-and-mla-signatories>; scheda di accreditamento rilasciata da UKAS in favore di *Advanced Certification Ltd*, ricavabile attraverso il motore di ricerca presente nella sezione ‘*Certificazione dei sistemi di gestione*’: cfr. doc. 5 fascicolo di primo grado Sport e Salute).

6.3. Neanche può poi condividersi l’assunto della sentenza impugnata secondo cui il disciplinare di gara, laddove richiede la produzione di “*certificato rilasciato da un organismo di certificazione accreditato da un Ente nazionale unico di accreditamento firmatario degli accordi EA/MLA*”, intenderebbe riferirsi unicamente all’ “*organismo nazionale di accreditamento*” definito dal Regolamento CE n. 765/2008 quale <“*l’unico organismo che in uno Stato membro è stato autorizzato da tale Stato a svolgere attività di accreditamento*”>.

6.3.1. Infatti, non depone in tal senso innanzitutto il tenore della richiamata norma del disciplinare di gara, che ha pianamente distinto, con previsione connotata dal forte valore disgiuntivo recato dalla congiunzione “*oppure*”, notoriamente utilizzata nel contesto di una frase per introdurre un’ipotesi diversa, i due requisiti alternativi richiesti perché possa ritenersi validamente accreditato un ente certificatore: ovvero l’ accreditamento da parte dell’ “*Ente nazionale unico di accreditamento firmatario degli accordi EA/MLA*”- quale è certamente UKAS- “*oppure*” l’accreditamento da un ente “*autorizzato a norma dell’art. 5 par. 2 del Regolamento (CE) n. 765/2008*”.

Una siffatta interpretazione della *lex specialis* – oltre a non contrastare, come si evidenzierà, col sistema di accreditamento delineato dalle norme comunitarie- appare, tra l’altro, maggiormente conforme al criterio del *favor participationis* (per il quale, come è noto, in caso di dubbi interpretativi o a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola contenuta in un bando o in un disciplinare di gara, va sempre preferita la soluzione ermeneutica che consenta la massima partecipazione alla gara), oltre che ai principi generali di proporzionalità e ragionevolezza (cfr. sui criteri interpretativi di una legge di gara: Cons. Stato, sez. V, 30 maggio 2022, n. 4365; Consiglio di Stato, sez. V, 9 giugno 2022, n. 4731; Cons. Stato, V, 1 ottobre 2021, n. 6598; Consiglio di Stato, sez. III, 9 marzo 2022, n. 1698; Consiglio di Stato, sez. V, 17 febbraio 2022, n. 1186).

6.3.2. In secondo luogo, la sentenza appellata è errata anche nella parte in cui esclude, ai fini del riconoscimento dell’equivalenza dei servizi di accreditamento resi dagli enti unici nazionali, la rilevanza dell’accordo EA/MLA (sottoscritto dallo stesso UKAS).

Infatti, se è vero che la normativa euro-unitaria ed interna in materia di appalti (art. 62 direttiva 2014/25/UE e art. 87 decreto legislativo n. 50 del 2016) delinea “*un sistema pacificamente imperniato, con riguardo alle c.d. certificazioni di qualità, sul sistema di accreditamento di cui al Regolamento CE n. 765/2008*”, come affermato dal più volte menzionato precedente di questa Sezione n. 4089/2023, il Collegio è dell’avviso che proprio quel sistema normativo consenta di riconoscere, nel rispetto di determinate condizioni, l’equivalenza dei servizi di accreditamento resi dal firmatario degli accordi EA/MLA rispetto ai servizi resi dagli organismi di

accreditamento degli Stati membri, anche ai sensi e per gli scopi del Regolamento CE n. 765/2008.

6.4. Il Regolamento (CE) n. 765/2008 (recante “norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti”) definisce il quadro giuridico per l’organizzazione e il funzionamento del sistema europeo di accreditamento degli organismi di certificazione.

6.4.1. In particolare, al fine di garantire un elevato grado di protezione di interessi pubblici quali la salute, la sicurezza e la tutela dell’ambiente, il Regolamento ha introdotto lo strumento dell’*«accreditamento»*, che definisce, all’art. 2, punto 10, come *«l’attestazione da parte di un organismo nazionale di accreditamento che certifica che un determinato organismo di valutazione della conformità soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali, per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità»*.

Scopo dell’accreditamento, come stabilito dal considerando 15 del Regolamento, è *«attestare in modo autorevole la competenza di un organismo ad eseguire attività di valutazione della conformità»* per cui *«gli Stati membri non dovrebbero mantenere più di un organismo nazionale di accreditamento e dovrebbero garantire che tale organismo sia organizzato in modo da salvaguardare l’obiettività e l’imparzialità delle sue attività»* (considerando 15).

6.4.2. Il Regolamento, per quanto qui rileva, prevede un sistema di accreditamento in cui è centrale il ruolo di *European cooperation for accreditation (EA)*, organizzazione europea istituita ai sensi dell’art. 14 del Regolamento e riconosciuta dalla Commissione europea, *“il cui compito principale è promuovere un sistema trasparente e fondato sulla qualità per valutare la competenza degli organismi di valutazione della conformità in tutta Europa, [e] gestir[e] un sistema di valutazione inter pares fra gli organismi nazionali di accreditamento degli Stati membri e di altri paesi europei”* (considerando 23 del Regolamento).

6.4.3. Nel dettaglio, il considerando 23 del Regolamento stabilisce testualmente: *«Il presente regolamento dovrebbe prevedere il riconoscimento di una singola organizzazione a livello europeo per quanto riguarda alcune funzioni nel settore dell’accreditamento. La cooperazione europea per l’accreditamento («EA»), il cui compito principale è promuovere un sistema trasparente e fondato sulla qualità per valutare la competenza degli organismi di valutazione della conformità in tutta Europa, gestisce un sistema di valutazione inter pares fra gli organismi nazionali di accreditamento degli Stati membri e di altri paesi europei. Tale sistema ha dimostrato di essere efficiente e di incoraggiare la fiducia reciproca. Pertanto, l’EA dovrebbe essere il primo organo riconosciuto a norma del presente regolamento e gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che i loro organismi nazionali di accreditamento aderiscano all’EA per tutto il tempo in cui essa sarà riconosciuta come tale.»*.

6.4.4. L’art. 10 del Regolamento disciplina la valutazione c.d. *inter pares* organizzata dall’organismo riconosciuto ai sensi dell’articolo 14, cui si sottopongono gli organismi nazionali di accreditamento, stabilendo che tale valutazione, gestita dall’EA e su cui si fonda il sistema europeo di accreditamento delineato dal Regolamento, è effettuata *“sulla base di*

*criteri e procedure validi e trasparenti, in particolare per quanto riguarda i requisiti in termini strutturali, di risorse umane e procedurali, la riservatezza e i reclami” (art. 10, par. 4 del Regolamento) ed accerta “se gli organismi nazionali di accreditamento soddisfino le condizioni stabilite dall’articolo 8, tenendo conto delle pertinenti norme armonizzate di cui all’articolo 11” (art. 10, par. 5 del Regolamento).*

6.4.5. L’art. 8 del Regolamento prevede, infatti, che gli organismi di accreditamento soddisfino le seguenti condizioni:

*“1) sono organizzati in modo che ne sia garantita l’indipendenza dagli organismi di valutazione della conformità da essi valutati, siano sottratti alle pressioni commerciali e non entrino in conflitto d’interesse con gli organismi di valutazione della conformità;*

*2) sono organizzati e gestiti in modo che sia salvaguardata l’obiettività e l’imparzialità delle loro attività;*

*3) operano in modo che ogni decisione riguardante l’attestazione di competenza sia presa da persone competenti diverse da quelle che hanno effettuato la valutazione;*

*4) adottano disposizioni atte a salvaguardare la riservatezza delle informazioni ottenute;*

*5) individuano le attività di valutazione della conformità per le quali sono competenti a effettuare l’accreditamento, rinviando, se del caso, alle pertinenti legislazioni e norme comunitarie o nazionali; 6) istituiscono le procedure necessarie per assicurare l’efficienza della gestione e l’adeguatezza dei controlli interni;*

*7) dispongono di un numero di dipendenti competenti sufficiente per l’esecuzione adeguata dei loro compiti;*

*8) documentano le funzioni, le responsabilità e i poteri del personale che potrebbe influenzare la qualità della valutazione e dell’attestazione di competenza;*

*9) istituiscono, applicano e aggiornano procedure per controllare le prestazioni e la competenza del personale;*

*10) verificano che le valutazioni della conformità siano eseguite in modo adeguato, evitando oneri inutili per le imprese e tenendo debitamente conto delle dimensioni, del settore e della struttura delle imprese, del grado di complessità della tecnologia dei prodotti e del carattere di massa o seriale del processo di produzione;*

*11) pubblicano annualmente resoconti oggetto di revisione contabile, in conformità dei principi di contabilità universalmente accettati”.*

6.4.6. Dalle disposizioni sopra riportate emerge che oggetto della valutazione *inter pares* (c.d. *peer evaluation*) gestita dall’EA, la quale viene rinnovata periodicamente, sono, dunque, i sistemi, le procedure e le strutture dei singoli organismi nazionali di accreditamento.

6.4.7. In base al successivo art. 11 del Regolamento, le sopra elencate *“condizioni di cui all’articolo 8 si presumono soddisfatte dagli organismi nazionali di accreditamento che, avendo superato con successo la valutazione inter pares di cui all’articolo 10, dimostrino la propria conformità con i criteri stabiliti nella pertinente norma armonizzata”* (par. 1).

6.4.8. Il successivo paragrafo 2 dell’art. 11 del Regolamento prevede, a sua volta, che *“Le autorità nazionali riconoscono l’equivalenza dei servizi prestati dagli organismi di accreditamento che abbiano superato con successo la valutazione inter pares di cui all’articolo 10 ed accettano quindi, sulla base della presunzione di cui al paragrafo 1 del presente articolo, i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati”*.

6.4.9. Come si ricava da tale ultima previsione – la quale si riferisce in senso ampio agli *“organismi di accreditamento”* e va letta in connessione con il sopra riportato considerando 23 del Regolamento a mente del quale EA *“gestisce un sistema di valutazione inter pares fra gli organismi nazionali di accreditamento degli Stati membri e di altri paesi europei”* – il buon esito della valutazione (dei sistemi, procedure e strutture dell’organismo di accreditamento) rappresenta il prerequisito per il riconoscimento reciproco dei sistemi e dei certificati di accreditamento.

6.5. Orbene, tale riconoscimento reciproco viene *“formalizzato”* mediante la sottoscrizione, da parte degli organismi di accreditamento, di un accordo multilaterale, ossia l’accordo *EA Multilateral Agreement* (EA/MLA cui, come detto, si riferisce espressamente la previsione di cui all’art. 6.2. del disciplinare della presente gara) attraverso il quale i firmatari, all’esito della positiva valutazione *inter pares*, riconoscono e accettano l’equivalenza dei sistemi gestiti dagli organismi di accreditamento, nonché l’affidabilità dei risultati della valutazione della conformità forniti dagli organismi certificatori (CAB) accreditati dai firmatari.

6.5.1. Ne consegue che il sistema di accreditamento delineato dal Regolamento riconosce, oltre agli organismi di accreditamento degli Stati membri (secondo la sopra riportata definizione di cui all’art. 2 par. 11.), anche gli organismi di accreditamento degli altri Stati europei che abbiano superato con successo la valutazione *inter pares* di cui all’art. 10: in tal caso le autorità nazionali riconoscono l’equivalenza dei sistemi, delle procedure e delle strutture impiegate da tali organismi *“ed accettano quindi [...] i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati”* (v. art. 11, par. 2 del Regolamento in combinato disposto con il considerando 23).

6.5.2. Come infatti evidenzia la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio ed al Comitato Economico e Sociale Europeo del 5 dicembre 2022 (doc. 10 depositato da UKAS) *“il sistema di valutazione “inter pares” è inteso a garantire la coerenza e l’equivalenza delle prassi di accreditamento in tutta Europa, affinché le autorità pubbliche nazionali e gli operatori del mercato in senso lato riconoscano reciprocamente i servizi forniti dagli organismi di accreditamento che superano con successo la valutazione “inter pares” e accettino quindi i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati”*.

6.5.3. Pertanto, poiché l'organismo di accreditamento UKAS ha positivamente superato la valutazione *inter pares* (l'ultima delle quali è avvenuta nel mese di maggio 2021, con rivalutazione prevista nel mese di novembre 2024), formalizzando il positivo esito di tale valutazione mediante la sottoscrizione dei c.d. accordi EA/MLA, non si ravvede, anche sotto tale profilo, alcuna valida ragione per privare di validità il certificato rilasciato da *Advanced Limited Ltd*, organismo di valutazione della conformità accreditato da UKAS.

6.5.4. Conferma tali conclusioni anche la disciplina, europea e interna, in materia di appalti pubblici.

6.5.5. Segnatamente, l'art. 44, par. 1, della Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici prevede che: *“Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che gli operatori economici presentino, come mezzi di prova di conformità ai requisiti o ai criteri stabiliti nelle specifiche tecniche, ai criteri di aggiudicazione o alle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, una relazione di prova di un organismo di valutazione della conformità o un certificato rilasciato da un organismo di valutazione della conformità. Le amministrazioni aggiudicatrici che richiedono la presentazione di certificati rilasciati da uno specifico organismo di valutazione della conformità accettano anche i certificati rilasciati da altri organismi di valutazione della conformità equivalenti. Ai fini del presente paragrafo, per «organismo di valutazione della conformità» si intende un organismo che effettua attività di valutazione della conformità, comprese calibratura, prove, ispezione e certificazione, accreditato a norma del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio”.*

6.5.6. L'art. 87, comma 2, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (*“Certificazioni della qualità”*), a sua volta, stabilisce 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 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”.*

6.5.7. Ebbene, dalla richiamata disciplina- tanto comunitaria, quanto nazionale- si evince che il legislatore non ha indicato le condizioni alle quali le amministrazioni aggiudicatrici debbano attenersi nel richiedere ai partecipanti alle procedure di gara le certificazioni ai fini della comprova del rispetto di determinati sistemi di gestione ambientale, ma si è limitato a prescrivere che le norme prese a riferimento siano quelle dei sistemi di garanzia delle qualità basate sulle norme europee e – soprattutto – che il rispetto di tali qualità sia certificato da organismi di valutazione della conformità accreditati *“a norma del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio”* (Dir. 2014/24/UE) o *“ai sensi del regolamento”* (Codice dei contratti pubblici n. 50 del 2016).

6.5.8. L'ampia dizione impiegata, sia dal legislatore comunitario sia da quello nazionale, non può allora che intendersi riferita al complessivo sistema di accreditamento delineato dal Regolamento, ivi incluso il meccanismo di equivalenza previsto dall'art. 11 il quale è rivolto

agli organismi di accreditamento degli Stati membri e di altri paesi europei che abbiano superato con successo una valutazione *inter pares* (al fine di accertare il rispetto da parte dei medesimi enti dei relativi sistemi, procedure e strutture, nonché delle condizioni fissate dall'art. 8 del Regolamento), sottoscrivendo, all'esito, gli accordi multilaterali EA/MLA; ne consegue la validità, nella materia degli appalti pubblici, dei certificati rilasciati da enti accreditati da tali organismi di accreditamento.

6.6. Nel caso di specie, la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea non impatta, dunque, sulle attività degli organismi e dei laboratori accreditati dall'ente UKAS: infatti, non solo quest'ultimo ha ottenuto il predetto riconoscimento di ente di accreditamento "*inter pares*" e conserva la sua qualità di firmatario dell'accordo multilaterale EA in ambito europeo (alla cui sottoscrizione ha partecipato anche Accredia, ente nazionale di accreditamento italiano), il che garantisce l'equivalenza delle caratteristiche e delle qualità del sistema di accreditamento gestito dal UKAS rispetto agli organismi nazionali degli Stati membri, ma la medesima *European cooperation for Accreditation* ha modificato il proprio Statuto al fine di permettere ad UKAS di mantenere lo status di *full member* dei *network* internazionali di accreditamento EA (cfr. T.a.r. Salerno, 5 maggio 2021, 1132, confermata in appello da Cons. Stato, IV, 28 febbraio 2022, n. 1401).

6.6.1. A sostegno di tale interpretazione si pongono anche le ulteriori argomentazioni offerte dalla stessa interveniente UKAS che consentono di apprezzare la rilevanza e la portata degli accordi multilaterali sottoscritti da EA ai fini del mutuo riconoscimento degli accreditamenti e delle certificazioni riconosciute equivalenti al sistema europeo di accreditamento in base alla citata valutazione *inter pares* (secondo il principio "*Accredited once, accepted everywhere*" ovvero "*accreditato una volta, accettato ovunque*").

6.6.2. In particolare, UKAS ha depositato in atti una serie di missive indirizzate a tale ente dalla stessa EA, successivamente alla citata pronuncia di questo Consiglio di Stato n. 4089/2023, in cui EA, oltre a precisare la valenza interpretativa delle risposte fornite in quella sede, ribadendo che "*ogni interpretazione relativa al Regolamento 765/2008 è di spettanza della Commissione Europea e/o della Corte Europea di Giustizia*" (cfr. nota del 17 maggio 2023), ha inviato, in data 18 maggio 2023, ai propri membri una comunicazione del seguente tenore (cfr. atto di intervento di UKAS pag. 6 e allegato 6):

*"[...] A gennaio 2021 EA ha rilasciato una dichiarazione sulle conseguenze della Brexit e sul mantenimento del riconoscimento di UKAS come parte dell'EA MLA. Questa dichiarazione si trova al seguente link: EA-UKAS-MLA-Statement-27Jan2021.pdf (<https://european-accreditation.org/ea-and-brexit/>)"*

*L'Accordo Multilaterale EA (EA MLA) è un accordo multilaterale tra i membri dell'EA in base al quale i firmatari riconoscono e accettano:*

*(a) l'equivalenza dei sistemi di accreditamento gestiti dai firmatari;*

*(b) L'affidabilità dei risultati della valutazione di conformità (ad esempio, una relazione o un certificato) forniti dalle Agenzie di Certificazione Accreditate dai firmatari nell'ambito di*

applicazione pertinente.

*EA si impegna a sostenere i principi di riconoscimento reciproco tra gli organismi nazionali di accreditamento che sono alla base dell'MLA EA."*

6.6.3. Nello specifico, a comprova della portata di tali accordi di mutuo riconoscimento, EA ha pubblicato sul proprio sito web istituzionale il già menzionato comunicato *"Dichiarazione di EA sul mantenimento del riconoscimento di UKAS ai sensi dell'EA MLA – 27 gennaio 2021"* secondo cui: *"In qualità di firmatari dell'EA MLA, il sistema di accreditamento gestito da UKAS continua ad essere accettato dagli altri firmatari come equivalente al proprio sistema di accreditamento e dichiarano, quando richiesto, i risultati delle valutazioni di conformità (ad es. rapporti o certificati) emessi da CAB accreditati da UKAS per il ambito pertinente all'EA MLA, all'ILAC Mutual Recognition Arrangement (ILAC MRA) e all'IAF Multilateral Recognition Arrangement (IAF MLA) affidabili come quelli emessi dai CAB da loro stessi accreditati."*

6.6.4. UKAS ha poi richiamato, depositandoli in atti, una serie di documenti ufficiali dell'*European Cooperation for accreditation* (in particolare: EA-INF/04:2020 *Dichiarazione sull'accettazione e riconoscimento delle attività previste dagli Accordi Multilaterali EA* -doc. 11-; EA-1/06 A: AB 2022 – *Accordo Multilaterale EA. Criteri di sottoscrizione. Direttiva e procedura di sviluppo*- doc. 12; EA-2/02 M:2022 *EA Procedura per la valutazione degli Organismi di Accreditamento Nazionali*- doc. 13; EA-1/13 A:2022 *Relazione tra EA e gli organismi di accreditamento nazionale di paesi che non sono membri dell'Unione Europea o dell'EFTA* - doc. 14-; EA 1/17 A:2022 *Regole di Procedura*, doc. 15), dai quali emerge come il fine ultimo degli accordi multilaterali sottoscritti dall'EA sia quello di favorire il mutuo riconoscimento degli enti di accreditamento che garantiscano l'equivalenza dei rispettivi sistemi, procedure e strutture, per cui ciascun organismo di accreditamento nazionale che sia firmatario di un siffatto accordo multilaterale si obbliga a:

- *" promuovere l'accettazione internazionale dei risultati delle valutazioni di conformità (ad esempio relazioni o certificati) rilasciate dalle autorità di certificazione accreditate dagli organismi di accreditamento firmatari dell'EA MLA"* (cfr. EA-1/06 5. Requisiti per la firma dell'MLA/EA);

- dichiarare, qualora richiesti, che i risultati di verifica di conformità (per esempio rapporti e certificazioni) rilasciati da organismi di verifica della conformità (CAB) accreditati da organismi di accreditamento che sono firmatari degli accordi multilaterali EA sono affidabili alla stregua di quelli rilasciati da CAB da loro stessi accreditati.

6.6.5. Insomma, dal complesso di tali evidenze emerge che il sistema di accreditamento gestito dagli organismi firmatari dell'accordo EA MLA, che abbiano positivamente superato la valutazione *inter pares* di cui all'art. 10 del Regolamento n. 765/2008, è accettato dagli altri firmatari come equivalente al proprio sistema di accreditamento, con quanto ne consegue sul piano della pari affidabilità, reciprocamente riconosciuta, ai risultati forniti dagli organismi della valutazione della conformità accreditati dai medesimi firmatari dell'accordo.

6.7. Né argomenti a supporto della sentenza appellata possono trarsi dalla decisione della

Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 6 maggio 2021, nella causa C-142/20: e ciò per due ordini di ragioni.

6.7.1. Innanzitutto, con la menzionata decisione la Corte di Giustizia ha stabilito che l'articolo 4, paragrafi 1 e 5, e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008 devono essere interpretati nel senso che essi ostano all'interpretazione di una legislazione nazionale secondo la quale l'attività di accreditamento può essere svolta da organismi diversi dall'unico organismo nazionale di accreditamento, designato ai sensi dello stesso regolamento, aventi sede in uno Stato terzo, quand'anche tali organismi garantiscano il rispetto delle norme internazionali e dimostrino, in particolare mediante accordi di mutuo riconoscimento, di essere in possesso di una qualifica equivalente a quella di detto unico organismo nazionale di accreditamento.

In altri termini, la Corte di Giustizia ha statuito *che "ciascuno Stato membro è tenuto a designare un unico organismo nazionale di accreditamento e che gli organismi di valutazione della conformità sono tenuti, in linea di principio, a chiedere l'accREDITAMENTO presso tale organismo"* (cioè presso l'organismo nazionale di accreditamento dello Stato membro in cui esso è stabilito, salve le eccezioni previste dall'art. 7 del Regolamento), ribadendo così soltanto l'unicità del ruolo dell'ente nazionale di accreditamento e il conseguente obbligo degli organismi di valutazione di conformità stabiliti in uno Stato membro (nella specie si trattava di un laboratorio di analisi con sede in Italia) di richiedere l'accREDITAMENTO esclusivamente a tale ente nazionale.

Si tratta, a ben vedere, di un principio che non rileva nel caso in esame nel quale non è in discussione - come invece nel caso trattato dalla Corte di giustizia (che riguardava la validità dell'accREDITAMENTO di un laboratorio di analisi, operante in Italia quale organismo di valutazione della conformità delle imprese alimentari, rilasciato da parte di un organismo con sede negli Stati Uniti, piuttosto che da Accredia) - che l'organismo di valutazione della conformità (nella specie, *Advanced Certification Ltd*) sia stato accREDITATO dall' Ente unico nazionale di accREDITAMENTO dello Stato in cui detto organismo è stabilito (e cioè UKAS), ma si verte della diversa questione afferente alla validità, ai fini della partecipazione a una gara pubblica, della certificazione rilasciata a una concorrente da quell'organismo di valutazione della conformità, proprio in quanto accREDITATO da UKAS.

Per converso, la richiamata sentenza della Corte di Giustizia ha unicamente precisato che solo l'Ente unico nazionale può svolgere attività di accREDITAMENTO nei confronti degli organismi di valutazione in esso stabiliti, ma non afferma affatto che i certificati emessi da organismi accREDITATI da altro Ente nazionale di accREDITAMENTO non siano validi in Stati dell'Unione diversi da quello in cui ha sede l'Ente di accREDITAMENTO (si veda anche in tal senso Delibera ANAC n. 498 del 25 ottobre 2022).

6.7.2. In secondo luogo, il caso sottoposto all'attenzione della Corte di giustizia riguardava lo specifico accordo di mutuo riconoscimento extra europeo- ILAC- e non il diverso accordo EA/MLA (espressamente richiamato dal Disciplinare di gara), il quale formalizza il mutuo riconoscimento dell'equivalenza dei servizi prestati dagli organismi di accREDITAMENTO, sia degli Stati membri che di altri Paesi europei, che hanno superato con successo la

valutazione *inter pares* volta a verificare il rispetto, da parte dell'organismo di accreditamento, delle condizioni fissate dall'art. 8 del Regolamento e, si torna a ribadire, è sottoscritto solo all'esito di tale positiva valutazione degli organismi di accreditamento da parte di EA.

6.7.3. Pertanto, tirando le fila del discorso, i principi affermati dalla richiamata decisione non consentono di pervenire ad opposte conclusioni circa la validità della certificazione prodotta dalla mandante del raggruppamento aggiudicatario.

6.7.4. Infatti, nel caso deciso dalla menzionata sentenza la Corte di Giustizia esclude che l'attività di accreditamento di un ente avente sede negli Stati Uniti potesse essere considerata equivalente a quella svolta in Italia da Accredia, in ragione della loro qualità di membri dell'*International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC)*, evidenziando che *"l'adesione a un simile accordo di mutuo riconoscimento non consente di garantire che l'organismo di accreditamento soddisfi i requisiti previsti dal regolamento n. 765/2008. È vero che i firmatari dell'accordo di mutuo riconoscimento dell'ILAC devono dimostrare di soddisfare le norme internazionali ISO relative ai requisiti imposti agli organismi di accreditamento degli organismi di valutazione della conformità, nonché requisiti supplementari, in particolare in termini di esperienza. Nondimeno, tali requisiti non corrispondono a quelli stabiliti da tale regolamento, attinenti segnatamente al fatto che, in forza dell'articolo 4, paragrafo 5, dello stesso, tali organismi nazionali di accreditamento svolgono un'attività di autorità pubblica nel rispetto dei requisiti elencati all'articolo 8 di detto regolamento, in particolare di indipendenza, imparzialità e competenza"* (paragrafo 43).

6.7.5. Semmai la decisione della Corte di giustizia conduce a conclusioni opposte rispetto a quelle raggiunte dal primo giudice, ove si ponga mente al passaggio argomentativo della motivazione secondo cui: *"l'accordo di mutuo riconoscimento dell'ILAC riguarda il riconoscimento dei certificati di conformità rilasciati da enti accreditati da firmatari dell'accordo, al fine di facilitare il commercio internazionale, e non quello dell'equivalenza delle qualifiche degli organismi nazionali di accreditamento, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 765/2008"* (paragrafo 44).

6.7.6. Tale statuizione delinea, invero, una netta distinzione tra l'adesione di un ente di accreditamento agli accordi internazionali extra europei (come ILAC), che non garantiscono che l'Ente di accreditamento soddisfi i requisiti previsti dal Regolamento CE 765/2008, e l'equivalenza delle qualifiche degli organismi nazionali di accreditamento, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 765/2008, che, viceversa, assicura la corrispondenza dei requisiti dell'ente di accreditamento ai requisiti stabiliti dal menzionato Regolamento europeo, attinenti segnatamente al fatto che, in forza dell'articolo 4, paragrafo 5, tali Enti nazionali di accreditamento svolgono un'attività di autorità pubblica nel rispetto dei requisiti elencati all'articolo 8 del Regolamento e, in particolare, dei requisiti di indipendenza, imparzialità e competenza, con quanto ne consegue ai fini del reciproco riconoscimento dei certificati di accreditamento rilasciati dagli enti firmatari degli accordi multilaterali EA/MLA.

6.7.7. ILAC e EA sono, infatti, meccanismi diversi: nel secondo caso si ha una valutazione *inter pares* che porta al riconoscimento ex art. 11, paragrafo 2, del Regolamento anche degli organismi nazionali di accreditamento di Paesi europei non appartenenti

all'Unione Europea, come il Regno Unito dopo la Brexit. Non può dunque escludersi la validità, in base agli stessi principi espressi per gli accordi ILAC, dei certificati provenienti da organismi certificatori accreditati dagli enti nazionali di accreditamento firmatari dell'accordo EA/MLA (stipulato da UKAS e pacificamente ammesso dal disciplinare di gara).

6.7.8. Del resto, non può neanche sottacersi che, come argomentato dalle appellanti, già in precedenti occasioni la giurisprudenza nazionale ha condiviso una siffatta interpretazione.

6.7.9. In particolare, in un giudizio in cui era controversa la validità, ai fini dell'attribuzione del relativo punteggio, di certificati rilasciati da organismi di valutazione accreditati presso il proprio ente unico nazionale di accreditamento operante in Svizzera, questo Consiglio di Stato ha ritenuto le certificazioni idonee ad accertare il sistema di qualità della concorrente, in quanto provenienti *“da organismi certificatori accreditati, secondo il proprio rispettivo diritto interno e presso i propri enti nazionali di accreditamento, firmatari degli accordi multilaterali ex art. 14 del Regolamento CE 765/2008 e facenti parte di EA”* (Cons. Stato, Sez. V, 22 luglio 2021, n. 5513).

La richiamata decisione ha quindi ritenuto che l'interpretazione del sistema normativo che impone alle stazioni appaltanti il riconoscimento dei certificati equivalenti risponde *“all'esigenza di favorire la più ampia partecipazione alle gare degli operatori economici in condizioni di parità e di non discriminazione”*, mentre l'opposta opzione ermeneutica si espone alla palese violazione dei principi di concorrenza e parità dei concorrenti.

Infatti, come rammentato nel richiamato precedente, la giurisprudenza ha chiarito, nell'ambito di giudizi aventi ad oggetto la legittimità di clausole del disciplinare che prescrivevano il possesso di determinate certificazioni aggiuntive rispetto a quelle minime previste, che *“...si deve quindi riconoscere alle imprese partecipanti a gare d'appalto di provare con ogni mezzo ciò che costituisce oggetto della certificazione richiesta dalla stazione appaltante, pena altrimenti, in primo luogo, l'introduzione di una causa amministrativa di esclusione in contrasto con una chiara disposizione di legge; ed inoltre la previsione di sanzioni espulsive sproporzionate rispetto alle esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici, le quali devono esclusivamente poter confidare sull'effettivo possesso dei requisiti di qualità aziendale o - per venire al caso di specie - sul rispetto delle norme sulla responsabilità sociale delle imprese”* (Cons. Stato, Sez. V, 17 aprile 2020, n. 2455; sez. V, 12 novembre 2013, n. 5375).

6.8. Il Collegio ritiene, infine, che non si ravvisa l'obbligo per questo giudice di sottoporre alla Corte di Giustizia le questioni interpretative sul diritto dell'Unione prospettate dalle parti appellanti, dovendosi ritenere, alla luce del complesso delle motivazioni sopra esposte, che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi (c.d. teoria dell'atto chiaro, su cui si veda Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2021, C- 561/19).

6.8.1. Infatti, l'esame complessivo della normativa, eurounitaria e interna, in materia di appalti consente di ritenere in maniera adeguatamente chiara che la sottoscrizione degli accordi EA MLA (*European cooperation Multilateral Agreement*), per lo specifico settore del certificato richiesto ai fini della partecipazione alla gara d'appalto, abilita l'Ente unico nazionale di un

Paese europeo a fornire il servizio di accreditamento degli enti di certificazione in modo equivalente agli organismi nazionali degli Stati membri.

Di conseguenza, le certificazioni di qualità rilasciate da organismi stranieri accreditati dall'Ente unico nazionale di accreditamento di altro Stato europeo, firmatario dell'accordo EA MLA, qual è l'ente britannico UKAS, sono equivalenti alle certificazioni di qualità rilasciate da organismi accreditati dagli enti nazionali degli Stati membri (cfr. nello stesso senso Delibera ANAC n. 498 del 25 ottobre 2022 che richiama Cons. di Stato, V, 22 luglio 2021, n. 5513 cit.; si veda anche Comunicato del Presidente dell'ANAC del 9 giugno 2021).

L'opposta conclusione sulla non idoneità, nella specie, delle certificazioni rilasciate dall'organismo di valutazione della conformità, oltre a non trovare fondamento nella sopra citata sentenza della Corte di Giustizia, potrebbe contrastare con l'art. 87 del Codice, con il Regolamento CE n. 765/2008 e con i principi di concorrenza, non discriminazione e mutuo riconoscimento.

6.9.1. Pertanto, nel caso in esame la stazione appaltante ha legittimamente ritenuto valida la certificazione di conformità al sistema di gestione ambientale rilasciata da un organismo accreditato dal proprio ente unico nazionale, firmatario dell'accordo di mutuo riconoscimento *EA Multilateral Agreement* (EA MLA), come espressamente previsto dal disciplinare di gara, in alternativa alla certificazione proveniente dall'Ente nazionale unico di accreditamento *"autorizzato a norma dell'art. 5, par. 2 del Regolamento (CE) n. 765/2008"*.

La certificazione della mandante Iciet era, dunque, idonea a soddisfare il requisito prescritto dalla legge di gara per lo specifico settore del certificato richiesto.

7. In conclusione, gli appelli sono fondati e vanno accolti, a ciò conseguendo, in riforma della sentenza appellata, il rigetto del ricorso di primo grado proposto dalla seconda classificata.

8. In ragione della complessità e novità delle questioni trattate, si ravvisano giusti motivi per disporre la parziale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio: in particolare, le spese di lite sono integralmente compensate tra Sport e Salute s.p.a., Impresa Costruzioni Ing. Enrico Pasqualucci S.r.l. e UKAS, mentre sono liquidate, come da dispositivo, secondo il principio di soccombenza, riducendole tuttavia della metà in considerazione della novità delle questioni, tra la Maiorana Costruzioni Edili S.r.l., parte appellante nel giudizio 7022 del 2023, e l'Impresa Costruzioni Ing. Enrico Pasqualucci S.r.l..

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, così provvede:

- riunisce gli appelli;
- li accoglie entrambi e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna l'Impresa Costruzioni Ing. Enrico Pasqualucci S.r.l., nella qualità in atti, alla rifusione in favore di Maiorana Costruzioni Edili S.r.l., in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con la Iciet Engineering S.r.l., delle spese del doppio grado di giudizio che liquida forfettariamente in complessivi € 5.000,00 (cinquemila/00), oltre oneri accessori se per legge dovuti. Dispone compensarsi interamente tra le altre parti in causa le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

### Guida alla lettura

Il Consiglio di Stato torna nuovamente a confrontarsi con il tema dei **requisiti di qualificazione dei soggetti facenti parti di raggruppamenti temporanei di imprese**. E precipuamente, con la **quaestio iuris della validità, ai fini della partecipazione a una gara pubblica d'appalto, della certificazione di qualità del sistema di gestione ambientale rilasciata a un concorrente da un Ente certificatore accreditato presso un organismo di accreditamento di uno Stato "terzo", non facente parte dell'Unione Europea**. Merita fin da subito evidenziare che il tema sui cui la Quinta Sezione del Consiglio di Stato è chiamata a riflettere, con la pronuncia in commento, è tutt'altro che nuovo. La stessa Sezione infatti ha già avuto occasione di occuparsi della questione con la sentenza n. 4089 resa il 21 aprile scorso, in cui ha statuito che tali certificati non hanno più valore nelle procedure di gara degli Stati membri, atteso che l'Ente inglese *U.K.A.S.* dopo l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea non sarebbe più abilitato al rilascio di accreditamenti idonei per la partecipazione a pubbliche gare.

Prima di affrontare il *thema decidendum* giova esaminare taluni **elementi in fatto** che hanno portato alla sentenza in commento.

La vicenda all'origine della pronuncia attenzionata prende le mosse dalla pubblicazione da parte di una società per azioni di un bando di gara "*per l'affidamento dei lavori di restauro e risanamento conservativo e completamento di un edificio del complesso ex-civis ubicato nel*

*parco del foro italico di Roma, per le esigenze istituzionali”.*

Il Disciplinare di gara prescriveva, ai fini della partecipazione alla selezione pubblica, **il possesso del certificato di conformità del sistema di gestione ambientale** - in caso di associazione temporanea d'impresе, in capo a tutti i soggetti partecipanti al raggruppamento - riconoscendo espressamente ai concorrenti quale possibilità alternativa che il certificato stesso, per la comprova della conformità del sistema di gestione ambientale, fosse rilasciato da enti accreditati *“per lo specifico settore del certificato richiesto, da un Ente nazionale unico di accreditamento firmatario degli accordi EA/MLA oppure autorizzato a norma dell’art. 5, par. 2 del Regolamento (CE), n. 765/2008”* (art. 6.2 lett. b) del Disciplinare di gara). L’art. 6.2 lett. b) stabiliva infatti che *“(…) l’operatore economico concorrente deve essere in **possesso di valutazione di conformità, in corso di validità, delle proprie misure di gestione ambientale al sistema EMAS** - [Regolamento \(CE\) n. 1221/2009](#) sull’adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) - **oppure alla norma UNI EN ISO 14001:2015**, idonea, pertinente e proporzionata all’oggetto del presente appalto. La comprova del requisito è fornita mediante registrazione EMAS oppure, in caso di UNI EN ISO 14001:2015, un certificato di conformità del sistema di gestione alla norma UNI EN ISO sopra citata. Tale documento è rilasciato da un organismo di certificazione accreditato, ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1, per lo specifico settore del certificato richiesto, da un Ente nazionale unico di accreditamento firmatario degli accordi EA/MLA oppure autorizzato a norma dell’[art. 5, par. 2 del Regolamento \(CE\), n. 765/2008](#)”.*

La gara era ritualmente celebrata secondo una procedura aperta telematica.

All’esito della procedura di evidenza pubblica risultava vincitore aggiudicandosi l’affidamento dei lavori oggetto della gara un costituendo raggruppamento temporaneo di imprese, la cui mandante aveva optato per produrre una certificazione rilasciata dalla *Advanced Certification Ltd.*, Ente certificatore accreditato presso U.K.A.S..

Anche il concorrente secondo classificato era un raggruppamento temporaneo di imprese.

La società mandataria di quest’ultimo proponeva ricorso giurisdizionale avverso i risultati della procedura avanti il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio. La ricorrente, deducendo violazione e falsa applicazione della Direttiva 2014/24/UE, del Regolamento (CE) n. 765/2008, degli artt. 87, 83 e 84 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, dell’art. 6.2 lett. b) del Disciplinare di gara, dell’art. 97 Cost., nonché eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà e perplessità dell’istruttoria, lamentava l’illegittimità dell’aggiudicazione al costituendo R.T.I. per difetto dei requisiti di qualificazione prescritti dalla *lex specialis*.

Il Giudice di prime cure condivideva la tesi della ricorrente secondo cui la certificazione di qualità del sistema di gestione ambientale posseduta dalla mandante del raggruppamento aggiudicatario non avrebbe soddisfatto il requisito di qualificazione prescritto dalla *lex specialis* di gara, poiché rilasciata dalla *Advanced Certification Ltd.*, Ente certificatore accreditato presso U.K.A.S., il quale, essendo l’organismo nazionale di accreditamento del Regno Unito ossia di uno Stato “terzo” che non fa più parte dell’Unione Europea non potrebbe essere considerato un organismo di accreditamento ai sensi e per gli scopi del Regolamento (CE) n. 765/2008,

“come richiesto dalla normativa euro-unitaria e nazionale (nonché dal Disciplinare di gara)”. Di tal che, disattese le eccezioni sollevate dalle resistenti in ordine all’inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del Disciplinare e alla legittimità dell’aggiudicazione in considerazione dell’alternativa fornita dal medesimo Disciplinare che, come rammentato, nel paragrafo 6.2. richiedeva di produrre un “certificato rilasciato da Ente nazionale unico di accreditamento firmatario degli accordi EA/MLA oppure autorizzato a norma dell’art. 5, par. 2 del Regolamento (CE), n. 765/2008”, il Tar Lazio dichiarava l’illegittimità dell’aggiudicazione impugnata, stante la mancata presentazione da parte della mandante del raggruppamento aggiudicatario di un valido certificato di conformità del sistema di gestione ambientale alla norma UNI EN ISO 14001:2015, espressamente previsto dagli artt. 6.2, lett. b) e 6.3 del Disciplinare, in caso di associazione temporanea d’imprese, in capo a tutti i soggetti partecipanti al raggruppamento. Così, con sentenza 12 luglio 2023, n. 11634 resa in forma semplificata ai sensi dell’art. 60 c.p.a., la Sezione Prima del Tar Lazio accoglieva il ricorso proposto dalla società mandataria dell’associazione temporanea di imprese classificatasi al secondo posto, annullando l’aggiudicazione in favore del costituendo R.T.I. nonché tutti gli atti di gara con esso impugnati e dichiarando inefficace il contratto in ipotesi stipulato, con conseguente subentro della società ricorrente.

La stazione appaltante e la società mandataria del costituendo R.T.I., risultato primo classificato nel confronto concorrenziale, promuovevano appello con due distinti atti avverso la pronuncia del Giudice di prime cure.

Quest’ultima deduceva, anzitutto, la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1362 e 1363 c.c., del principio di massima partecipazione alla gara, dell’art. 6.2. lett. b) del Disciplinare di gara; l’inammissibilità del ricorso in primo grado per mancata impugnazione dell’art. 6.2. lett. b) del Disciplinare di gara; il difetto di interesse a ricorrere in primo grado. In secondo luogo, la violazione e/o falsa applicazione della Direttiva 2014/24/UE, del Regolamento CE n. 765/2008, degli artt. 87, 83 e 84 del D.lgs. n. 50/2016; la violazione del principio di libera concorrenza; l’omessa motivazione.

La stazione appaltante, per parte sua, articolava l’appello in una pluralità di doglianze. Per quanto di interesse, lamentava anzitutto l’erroneità della sentenza nella parte in cui esclude l’idoneità del certificato presentato dalla mandante a soddisfare il requisito previsto dall’art. 6.2, lett. b) del Disciplinare di gara nonché nella parte in cui esclude l’interesse della ricorrente a impugnare la previsione del Disciplinare di gara. In secondo luogo, la violazione e falsa applicazione dell’art. 11 del Regolamento (CE) n. 765/2008; l’erroneità della sentenza nella parte in cui afferma che l’Ente *U.K.A.S.* non può essere considerato organismo di certificazione accreditato nonché nella parte in cui esclude l’equiparabilità di *U.K.A.S.* agli organismi di accreditamento nazionale degli Stati membri. In terzo luogo, la violazione e falsa applicazione dell’art. 44 della Direttiva 2014/24/UE e dell’art. 87 del D.lgs. n. 50/2016. Infine, l’erroneità della sentenza nella parte in cui nega il carattere non escludente del requisito di cui all’art. 6.2, lett. b) del Disciplinare di gara. Similmente alla mandataria del costituendo R.T.I. aggiudicatario, la stazione appaltante prospettava altresì una **questione pregiudiziale euro-unitaria** in ordine al funzionamento del sistema di accreditamento, chiedendo di sottoporre alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea il quesito “se l’art. 11 del Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, letto in

connessione con il considerando 23, vada interpretato nel senso che le autorità nazionali riconoscono l'equivalenza dei servizi prestati dagli organismi di accreditamento di Paesi europei non facenti parte dell'UE che abbiano superato con successo la valutazione *inter pares* di cui all'art. 10 dello stesso Regolamento ed accettano, quindi, i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati".

In entrambi i giudizi di appello si costituiva la società mandataria del R.T.I. che si era classificato secondo nella procedura per l'affidamento dei lavori oggetto di gara. Nel giudizio di appello promosso dalla stazione appaltante si costituiva altresì la società mandataria del R.T.I. aggiudicatario aderendo alle prospettazioni della stazione appaltante.

Nel giudizio di appello promosso dalla stazione appaltante interveniva *ad opponendum* ai sensi dell'art. 109, c. 2 c.p.a. *U.K.A.S.* - come si è detto, Ente unico nazionale per l'accREDITAMENTO del Regno Unito - lamentando di non essere stato evocato nel giudizio di primo grado, indi chiedendo di annullare o riformare la sentenza appellata e prospettando in subordine, a sua volta, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 87 del D.lgs. n. 50/2016 in relazione agli artt. 3, 41, 97 e 117, c. 1 Cost. nonché una **questione pregiudiziale per verificare la compatibilità con il diritto euro-unitario**, in specie, con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi di cui agli artt. 49 e 56 TFUE, agli artt. 44, 62 e 76 della Direttiva 2014/24/CE e con il Regolamento CE n. 765/2008, **nonché con i principi di parità di trattamento e proporzionalità, della normativa nazionale in materia di contratti pubblici**, quale è quella di cui all'art. 87 del D.lgs. n. 50/2016, se interpretata nel senso di escludere "mutuo riconoscimento ed equivalenza dell'accREDITAMENTO effettuato da quegli organismi di accREDITAMENTO non appartenenti ad uno stato dell'Unione Europea e che siano nondimeno firmatari di accordi multilaterali *EA M.*".

Il Collegio accoglieva le istanze cautelari ai fini del mantenimento della *res adhuc integra*, fissando nelle relative ordinanze l'udienza pubblica per la discussione degli appelli, ove entrambe le cause passavano in decisione.

Con la sentenza in commento, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale accoglie entrambi gli appelli e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Narrati i fatti oggetto della pronuncia che ci occupa, ben si può comprendere come **la *quaestio iuris*** posta all'attenzione del Consiglio di Stato ruoti intorno alla **esegesi della *lex specialis* della procedura ad evidenza pubblica** che ha dato origine alla vicenda **nella parte in cui richiede, a pena di esclusione, per tutti i soggetti partecipanti a un raggruppamento temporaneo di imprese, la produzione della certificazione di qualità del sistema di gestione ambientale**. E attenga in specie alla **validità**, per soddisfare i requisiti di qualificazione *ivi* prescritti, **del certificato di conformità del sistema di gestione ambientale rilasciato da un Ente certificatore accreditato presso un organismo di accREDITAMENTO di uno Stato "terzo", non facente parte dell'Unione Europea**. Il Paese coinvolto nella vicenda è la Gran Bretagna. Si tratta dunque di indagare la **spendibilità per le pubbliche gare dei certificati emessi da enti accreditati da *U.K.A.S.*** - l'unico organismo nazionale riconosciuto

dal Governo britannico - **nei contratti pubblici stipulati dopo la *Brexit***, che come noto ha segnato la fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea. Al fine di sciogliere siffatti nodi problematici, per vero riconducibili a quest'ultimo soltanto, il Consiglio di Stato è chiamato pregiudizialmente a interrogarsi **se lo *status* di membro della *EA (European Accreditation)* riconosciuto a *U.K.A.S.* 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 e all'art. 87 del D.lgs. n. 50/2016 e se le certificazioni di qualità a esso riferite possano ritenersi validamente riconosciute nell'Unione Europea e utilizzabili nelle pubbliche gare ai sensi del medesimo Regolamento (CE). In definitiva, al Consiglio di Stato è richiesto a fornire una **lettura del sistema di accreditamento delineato dal Regolamento (CE) n. 765/2008 su cui è imperniata la normativa euro-unitaria e interna in materia di contratti pubblici** (art. 62, Direttiva 2014/25/UE e art. 87, D.lgs. n. 50/2016).

La vicenda che ha portato alla pronuncia in commento, con palmare evidenza, prende le mosse dalla ritenuta mancata presentazione da parte della mandante del R.T.I. aggiudicatario di un valido certificato di conformità del sistema di gestione ambientale alla norma UNI EN ISO 14001:2015, espressamente previsto dagli artt. 6.2, lett. b) e 6.3 del Disciplinare, in caso di associazione temporanea d'impresе, in capo a tutti i soggetti partecipanti al raggruppamento.

È chiaro che le sorti della procedura di gara di cui si discorre siano strettamente correlate alla soluzione ermeneutica che si intenda condividere in ordine alla portata delle clausole recate *in subiecta materia* dal Disciplinare di gara. Due, almeno, le possibili letture che si contendono il campo: una lettura estensiva, favorevole a ritenere che il Disciplinare abbia attribuito rilievo, non ai soli Enti unici nazionali di accreditamento degli Stati membri, bensì anche all'accREDITamento dell'organismo di certificazione da parte di Enti unici nazionale di accreditamento firmatari di accordi multilaterali *EA/MLA*, e una lettura restrittiva, propensa a ritenere che Disciplinare di gara, nella parte in cui richiede la produzione di "*certificato rilasciato da un organismo di certificazione accreditato da un Ente nazionale unico di accreditamento firmatario degli accordi EA/MLA*" (l'accordo *EA Multilateral Agreement*) intenderebbe riferirsi unicamente all'"*organismo nazionale di accreditamento*" definito dal [Regolamento CE n. 765/2008](#) quale "*l'unico organismo che in uno Stato membro è stato autorizzato da tale Stato a svolgere attività di accreditamento*" da intendersi, secondo la definizione recata dall'art. 2, paragrafo 11, del medesimo Regolamento quale unico organismo che "*in uno Stato membro*" è stato autorizzato dallo Stato medesimo a svolgere attività di accreditamento. Di tal che, le stazioni appaltanti dovrebbero accettare unicamente, ai fini della partecipazione alle procedure di gara, i certificati di qualità rilasciati da soggetti interni o di altri Stati membri (c.d. organismi di valutazione di conformità) il cui accreditamento sia stato ottenuto da un organismo unico nazionale di uno Stato membro.

Sottesi alla prima delle illustrate opzioni ermeneutiche il criterio del *favor participationis* in ossequio al quale in ipotesi di dubbi interpretativi o a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola recata da un bando o da un disciplinare di gara, deve essere sempre preferita la soluzione ermeneutica che consenta la massima partecipazione alla gara degli operatori economici, sia ai principi generali di proporzionalità e ragionevolezza, di parità dei concorrenti, di libera concorrenza.

Muovendo da tali premesse ci si può accingere a soffermarsi sugli interrogativi testé illustrati. Essendo fra loro strettamente correlati, come si avrà modo di comprendere nel proseguo della trattazione, pare opportuno procedere a un esame congiunto degli stessi nonché delle rispettive soluzioni offerte dalla pronuncia in commento.

Nell'intento di fornire una risposta univoca ai predetti interrogativi, il Consiglio di Stato scioglie ogni dubbio affermando fin da subito che **la certificazione prodotta dalla mandante del raggruppamento aggiudicatario è pienamente idonea** per la partecipazione alla procedura di gara *de qua*, sebbene il requisito *de quo*, ossia **il possesso del certificato di conformità del sistema di gestione ambientale**, contrariamente a quanto dedotto dalle appellanti, sia richiesto a pena di esclusione dal Disciplinare di gara.

Ad avviso del Collegio plurime ragioni depongono in tal senso. Volendo passarle in rassegna, viene in considerazione anzitutto l'argomentazione secondo cui **non sia affatto dirimente la pronuncia Consiglio di Stato, Sez. V, 21 aprile 2023, n. 4089** richiamata dal Giudice di prime cure. Invero, nella fattispecie decisa dal menzionato precedente la *lex specialis* non prendeva in considerazione la qualità di firmatario degli accordi *EA/MLA* in capo all'organismo di accreditamento; nel caso di specie, invece, **il Disciplinare di gara**, al fine di ampliare la platea dei potenziali operatori economici partecipanti, **ha attribuito rilievo anche all'accREDITAMENTO dell'organismo di certificazione da parte di un Ente unico nazionale di accREDITAMENTO che abbia sottoscritto detta tipologia di accordi multilaterali, riconoscendo espressamente** ai concorrenti, quale possibilità alternativa, che il certificato stesso, per la comprova della conformità del sistema di gestione ambientale, sia rilasciato da enti accreditati *"per lo specifico settore del certificato richiesto, da un Ente nazionale unico di accREDITAMENTO firmatario degli accordi EA/MLA oppure autorizzato a norma dell'art. 5, par. 2 del Regolamento (CE), n. 765/2008"* (cfr. art. 6.2 lett. b) del Disciplinare di gara). Il che emerge chiaramente, ad avviso del Consiglio di Stato, dalle previsioni del Disciplinare di gara di cui all'art. 6.2 lett. b): *"(...) l'operatore economico concorrente deve essere in possesso di valutazione di conformità, in corso di validità, delle proprie misure di gestione ambientale al sistema EMAS - Regolamento (CE) n. 1221/2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) - oppure alla norma UNI EN ISO 14001:2015, idonea, pertinente e proporzionata all'oggetto del presente appalto. La comprova del requisito è fornita mediante registrazione EMAS oppure, in caso di UNI EN ISO 14001:2015, un certificato di conformità del sistema di gestione alla norma UNI EN ISO sopra citata. Tale documento è rilasciato da un organismo di certificazione accreditato, ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1, per lo specifico settore del certificato richiesto, da un Ente nazionale unico di accREDITAMENTO firmatario degli accordi EA/MLA oppure autorizzato a norma dell'art. 5, par. 2 del Regolamento (CE), n. 765/2008"*. Per quanto di interesse, il Disciplinare di gara ha inoltre previsto che *"Al ricorrere delle condizioni di cui agli articoli 87, comma 2, del Codice la Stazione appaltante accetta anche altre prove documentali relative all'impiego di misure equivalenti, valutando l'adeguatezza delle medesime agli standard sopra indicati, come certificazioni rilasciate da organismi accreditati da Enti firmatari di Accordi MLA IAF/EA, che accREDITANO anche secondo specifiche tecniche o schemi nazionali/locali es: norme UNI o CEI, o documenti pre-normativi come PdR di UNI o CWA di CEN."* Di tal che, il requisito prescritto dalla legge di gara deve ritenersi soddisfatto dal R.T.I. aggiudicatario già alla luce dell'esplicito riferimento recato dalla *lex specialis* (anche) alla **più ampia categoria**

**degli Enti nazionali unici di accreditamento firmatari degli accordi EA/MLA** - e non ai soli enti unici nazionali di accreditamento degli Stati membri - e dell'**avvenuta sottoscrizione di tali accordi**, in relazione all'ambito di interesse (sistema di gestione ambientale accreditato ai sensi della norma UNI EN ISO/IEC 17021-1), dall'organismo unico nazionale che ha accreditato, per lo specifico settore del certificato richiesto, l'Ente certificatore *Advanced Certification Ltd.* Invero, l'Ente *U.K.A.S.* è firmatario dell'accordo *EA/MLA* nell'ambito, fra gli altri, della certificazione dei sistemi di gestione ambientale. Il Consiglio di Stato non sposa poi neppure l'assunto del Giudice di prime cure secondo cui il Disciplinare di gara, nella parte in cui richiede la produzione di *"certificato rilasciato da un organismo di certificazione accreditato da un Ente nazionale unico di accreditamento firmatario degli accordi EA/MLA"*, intenderebbe riferirsi unicamente all'*"organismo nazionale di accreditamento"* definito dal [Regolamento CE n. 765/2008](#) quale *"l'unico organismo che in uno Stato membro è stato autorizzato da tale Stato a svolgere attività di accreditamento"*. In tal senso non depone, in primo luogo, il tenore della previsione del Disciplinare di gara testé rammentata, la quale ha distinto i due requisiti alternativi richiesti affinché un Ente certificatore possa ritenersi validamente accreditato ricorrendo all'uso della forma rafforzata della congiunzione "o", con più forte valore disgiuntivo. Una siffatta esegesi della *lex specialis*, come si avrà modo di esaminare *funditus*, non si pone in contrasto con il sistema di accreditamento delineato dalle previsioni euro-unitarie; inoltre, appare maggiormente conforme sia al criterio del *favor participationis* sia ai principi generali di proporzionalità e ragionevolezza. In secondo luogo, secondo il Consiglio di Stato, non può condividersi l'esclusione dichiarata dal Tar, ai fini del riconoscimento dell'equivalenza dei servizi di accreditamento resi dagli enti unici nazionali, della rilevanza dell'accordo *EA/MLA* sottoscritto dallo stesso *U.K.A.S.*. Se è vero infatti che **la normativa euro-unitaria e interna in materia di contratti pubblici** (art. 62, Direttiva 2014/25/UE e art. 87, D.lgs. n. 50/2016) delinea *"un sistema pacificamente imperniato, con riguardo alle c.d. certificazioni di qualità, sul sistema di accreditamento di cui al [Regolamento CE n. 765/2008](#)"*, come statuito dal più volte menzionato precedente della Quinta Sezione n. 4089/2023, il Collegio è dell'avviso che proprio **quel sistema normativo consenta di riconoscere**, nel rispetto di certe condizioni, **l'equivalenza dei servizi di accreditamento resi dal firmatario degli accordi EA/MLA rispetto ai servizi resi dagli organismi di accreditamento degli Stati membri**, anche ai sensi e per gli scopi sottesi al [Regolamento CE n. 765/2008](#). Il Regolamento CE [n. 765/2008](#), recante *"Norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti"*, definisce il quadro giuridico per l'organizzazione e il funzionamento del sistema europeo di accreditamento degli organismi di certificazione. In particolare, al fine di garantire un elevato grado di tutela di interessi pubblici quali la salute, la sicurezza e la tutela dell'ambiente, il Regolamento ha introdotto lo strumento dell'"accreditamento", che definisce nell'art. 2, punto 10 nei seguenti termini: *"l'attestazione da parte di un organismo nazionale di accreditamento che certifica che un determinato organismo di valutazione della conformità soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali, per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità"*. Scopo dell'accreditamento, come stabilito dal considerando 15 del Regolamento, è *"attestare in modo autorevole la competenza di un organismo ad eseguire attività di valutazione della conformità"* per cui *"gli Stati membri non dovrebbero mantenere più di un organismo nazionale di accreditamento e dovrebbero garantire che tale organismo sia organizzato in modo da salvaguardare l'obiettività e l'imparzialità delle*

sue attività” (considerando 15). Per quanto di interesse, il Regolamento prevede un sistema di accreditamento in cui riveste un ruolo centrale la European cooperation for accreditation (EA), organizzazione europea istituita ai sensi dell’art. 14 del Regolamento e riconosciuta dalla Commissione europea, “*il cui compito principale è promuovere un sistema trasparente e fondato sulla qualità per valutare la competenza degli organismi di valutazione della conformità in tutta Europa, [e] gest[ire] un sistema di valutazione inter pares fra gli organismi nazionali di accreditamento degli Stati membri e di altri paesi europei*” (considerando 23 del Regolamento). Nel dettaglio, il considerando 23 del Regolamento stabilisce che “*Il presente regolamento dovrebbe prevedere il riconoscimento di una singola organizzazione a livello europeo per quanto riguarda alcune funzioni nel settore dell’accreditamento. La cooperazione europea per l’accreditamento (“EA”), il cui compito principale è promuovere un sistema trasparente e fondato sulla qualità per valutare la competenza degli organismi di valutazione della conformità in tutta Europa, gestisce un sistema di valutazione inter pares fra gli organismi nazionali di accreditamento degli Stati membri e di altri paesi europei. Tale sistema ha dimostrato di essere efficiente e di incoraggiare la fiducia reciproca. Pertanto, l’EA dovrebbe essere il primo organo riconosciuto a norma del presente regolamento e gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che i loro organismi nazionali di accreditamento aderiscano all’EA per tutto il tempo in cui essa sarà riconosciuta come tale.*”. L’art. 10 del Regolamento disciplina la valutazione c.d. inter pares organizzata dall’organismo riconosciuto ai sensi dell’art. 14, cui si sottopongono gli organismi nazionali di accreditamento, stabilendo che tale valutazione, gestita dall’EA e su cui si fonda il sistema europeo di accreditamento delineato dal Regolamento, è effettuata “*sulla base di criteri e procedure validi e trasparenti, in particolare per quanto riguarda i requisiti in termini strutturali, di risorse umane e procedurali, la riservatezza e i reclami*” (art. 10, par. 4 del Regolamento) e accerta “*se gli organismi nazionali di accreditamento soddisfino le condizioni stabilite dall’articolo 8, tenendo conto delle pertinenti norme armonizzate di cui all’articolo 11*” (art. 10, par. 5 del Regolamento). Secondo il Consiglio di Stato, dalle previsioni testé rammentate è dato desumere come **oggetto della valutazione inter pares (c.d. peer evaluation)** gestita dall’EA, la quale viene rinnovata periodicamente, siano sistemi, le procedure e le strutture dei singoli organismi nazionali di accreditamento. In base al successivo art. 11 del Regolamento le sopra elencate “*condizioni di cui all’articolo 8 si presumono soddisfatte dagli organismi nazionali di accreditamento che, avendo superato con successo la valutazione inter pares di cui all’articolo 10, dimostrino la propria conformità con i criteri stabiliti nella pertinente norma armonizzata*” (par. 1). Il successivo paragrafo 2 dell’art. 11 del Regolamento stabilisce che “*Le autorità nazionali riconoscono l’equivalenza dei servizi prestati dagli **organismi di accreditamento** che abbiano superato con successo la valutazione inter pares di cui all’articolo 10 ed accettano quindi, sulla base della presunzione di cui al paragrafo 1 del presente articolo, i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati*”. Come è dato evincere da tale ultima previsione - la quale si riferisce in senso ampio agli “*organismi di accreditamento*” e deve essere letta in combinato disposto con il citato considerando 23 del Regolamento, a mente del quale EA “*gestisce un sistema di valutazione inter pares fra gli organismi nazionali di accreditamento degli Stati membri e di altri paesi europei*” - **il buon esito della valutazione** (dei sistemi, procedure e strutture dell’organismo di accreditamento) **rappresenta il prerequisito per il riconoscimento reciproco dei sistemi e dei certificati di accreditamento**. Ebbene, il suddetto riconoscimento reciproco viene “**formalizzato**” mediante la **sottoscrizione**, da

parte degli organismi di accreditamento, di un accordo multilaterale, ossia l'**accordo EA Multilateral Agreement (EA/MLA)** cui si riferisce espressamente l'art. 6.2. del Disciplinare della presente gara) attraverso il quale i firmatari, all'esito della positiva valutazione *inter pares*, riconoscono e accettano l'equivalenza dei sistemi gestiti dagli organismi di accreditamento, nonché l'affidabilità dei risultati della valutazione della conformità forniti dagli organismi certificatori (CAB) accreditati dai firmatari. Di tal che, il sistema di accreditamento delineato dal Regolamento riconosce, oltre agli organismi di accreditamento degli Stati membri (secondo la definizione di cui all'art. 2 par. 11, testé riportata), **anche gli organismi di accreditamento degli altri Stati europei che abbiano superato con successo la valutazione *inter pares*** di cui all'art. 10: in tal caso le autorità nazionali riconoscono l'equivalenza dei sistemi, delle procedure e delle strutture utilizzate da tali organismi *"ed accettano quindi [...] i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati"* (v. art. 11, par. 2 del Regolamento in combinato disposto con il considerando 23)<sup>[1]</sup>. Rivolgendo l'attenzione alla vicenda che ha dato origine alla pronuncia in commento, la Quinta Sezione, risponde al principale fra gli interrogativi poc'anzi individuati affermando che **l'organismo di accreditamento U.K.A.S. ha positivamente superato la valutazione *inter pares* formalizzando il positivo esito di essa mediante la sottoscrizione dei c.d. accordi EA/MLA, sicché non pare ravvisarsi, anche sotto tale profilo, alcuna valida ragione per privare di validità il certificato rilasciato da *Advanced Limited Ltd*, organismo di valutazione della conformità accreditato da U.K.A.S.. Conferme in tale direzione si rinvencono anche nella disciplina, europea e interna, **in materia di contratti pubblici**<sup>[2]</sup>. Orbene, dalla richiamata disciplina euro-unitaria e nazionale si evince come il Legislatore non abbia indicato le condizioni alle quali le amministrazioni aggiudicatrici debbano attenersi nel richiedere ai partecipanti alle procedure di gara le certificazioni ai fini della comprova del rispetto di determinati sistemi di gestione ambientale<sup>[3]</sup>, ma si sia limitato a prescrivere che le disposizioni prese a riferimento siano quelle dei sistemi di garanzia delle qualità basate sulle previsioni europee e, in particolare, che il rispetto di tali qualità sia certificato da **organismi di valutazione della conformità accreditati "a norma del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio" (Dir. 2014/24/UE) o "ai sensi del regolamento" (Codice dei contratti pubblici n. 50/2016)**. L'ampia dizione utilizzata sia dal Legislatore euro-unitario sia da quello nazionale non può allora che leggersi come riferita al complessivo sistema di accreditamento delineato dal Regolamento, **ivi incluso il meccanismo di equivalenza previsto dall'art. 11** il quale è rivolto agli organismi di accreditamento degli Stati membri e di altri Paesi europei che abbiano superato con successo una valutazione *inter pares* (al fine di accertare il rispetto da parte dei medesimi enti dei relativi sistemi, procedure e strutture, nonché delle condizioni fissate dall'art. 8 del Regolamento), sottoscrivendo, all'esito, gli accordi multilaterali EA/MLA; ne deriva **la validità, nella materia dei contratti pubblici, dei certificati rilasciati da Enti accreditati da tali organismi di accreditamento.****

Con riguardo alla fattispecie oggetto della pronuncia che ci occupa, il Consiglio di Stato afferma che **la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea non impatta sulle attività degli organismi e dei laboratori accreditati dall'Ente U.K.A.S.** Invero, quest'ultimo ha ottenuto il riconoscimento di Ente di accreditamento *"inter pares"* e conserva la sua qualità di firmatario dell'accordo multilaterale EA in ambito europeo - alla cui sottoscrizione ha partecipato anche Accredia, Ente nazionale di accreditamento italiano -, il che garantisce l'equivalenza delle caratteristiche e delle qualità del sistema di accreditamento gestito

dal U.K.A.S. rispetto agli organismi nazionali degli Stati membri. Non solo, ma la medesima *European cooperation for Accreditation* ha modificato il proprio Statuto al fine di permettere ad U.K.A.S. di conservare lo *status* di *full member* dei *network* internazionali di accreditamento EA [4]. Depongono a favore di tale esegesi altresì le ulteriori argomentazioni prospettate dalla interveniente U.K.A.S.. Argomentazioni, che consentono di apprezzare il rilievo e la portata degli accordi multilaterali sottoscritti da EA ai fini del mutuo riconoscimento degli accreditamenti e delle certificazioni riconosciute equivalenti al sistema europeo di accreditamento in base alla citata valutazione *inter pares*, secondo il principio “*Accredited once, accepted everywhere*” ossia “*accreditato una volta, accettato ovunque*”. In particolare, U.K.A.S. ha depositato in atti una serie di missive indirizzate a tale Ente dalla stessa EA, successivamente alla citata pronuncia Consiglio di Stato n. 4089/2023, in cui EA, oltre a precisare la portata interpretativa delle risposte fornite in quella sede, ribadendo che “*ogni interpretazione relativa al Regolamento 765/2008 è di spettanza della Commissione Europea e/o della Corte Europea di Giustizia*” (cfr. nota del 17 maggio 2023), ha inviato ai propri membri una comunicazione del seguente tenore: “[...] A gennaio 2021 EA ha rilasciato una dichiarazione sulle conseguenze della Brexit e sul mantenimento del riconoscimento di UKAS come parte dell’EA MLA. Questa dichiarazione si trova al seguente link: EA-UKAS-MLA-Statement-27Jan2021.pdf (<https://european-accreditation.org/ea-and-brexit/>). L’Accordo Multilaterale EA (EA MLA) è un accordo multilaterale tra i membri dell’EA in base al quale i firmatari riconoscono e accettano: (a) l’equivalenza dei sistemi di accreditamento gestiti dai firmatari; (b) L’affidabilità dei risultati della valutazione di conformità (ad esempio, una relazione o un certificato) forniti dalle Agenzie di Certificazione Accreditate dai firmatari nell’ambito di applicazione pertinente. EA si impegna a sostenere i principi di riconoscimento reciproco tra gli organismi nazionali di accreditamento che sono alla base dell’MLA EA.”. Più precisamente, a comprova della portata di tali accordi di mutuo riconoscimento, EA ha pubblicato sul proprio sito web istituzionale il già menzionato comunicato “*Dichiarazione di EA sul mantenimento del riconoscimento di UKAS ai sensi dell’EA MLA - 27 gennaio 2021*” secondo cui: “*In qualità di firmatari dell’EA MLA, il sistema di accreditamento gestito da UKAS continua ad essere accettato dagli altri firmatari come equivalente al proprio sistema di accreditamento e dichiarano, quando richiesto, i risultati delle valutazioni di conformità (ad es. rapporti o certificati) emessi da CAB accreditati da UKAS per il ambito pertinente all’EA MLA, all’ILAC Mutual Recognition Arrangement (ILAC MRA) e all’IAF Multilateral Recognition Arrangement (IAF MLA) affidabili come quelli emessi dai CAB da loro stessi accreditati.*”. U.K.A.S. ha poi richiamato, depositandoli in atti, una serie di documenti ufficiali dell’*European Cooperation for accreditation* dai quali emerge come il fine ultimo degli accordi multilaterali sottoscritti dall’EA sia quello di favorire il mutuo riconoscimento degli Enti di accreditamento che garantiscano l’equivalenza dei rispettivi sistemi, procedure e strutture, di tal che ciascun organismo di accreditamento nazionale che sia firmatario di un siffatto accordo multilaterale si obbliga a: “*promuovere l’accettazione internazionale dei risultati delle valutazioni di conformità (ad esempio relazioni o certificati) rilasciate dalle autorità di certificazione accreditate dagli organismi di accreditamento firmatari dell’EA MLA*” (cfr. EA-1/06 5. Requisiti per la firma dell’MLA/EA); *dichiarare, qualora richiesti, che i risultati di verifica di conformità (per esempio rapporti e certificazioni) rilasciati da organismi di verifica della conformità (CAB) accreditati da organismi di accreditamento che sono firmatari degli accordi multilaterali EA sono affidabili alla stregua di quelli rilasciati da CAB da loro stessi accreditati.* In definitiva, ad avviso del Consiglio di Stato, le argomentazioni suesposte consentono di

evincere come **il sistema di accreditamento gestito dagli organismi firmatari dell'accordo EA MLA che abbiano positivamente superato la valutazione *inter pares*** di cui all'[art. 10 del Regolamento n. 765/2008](#) **sia accettato dagli altri firmatari come equivalente al proprio sistema di accreditamento**, con tutto quel che ne deriva sul piano della pari affidabilità, reciprocamente riconosciuta, ai risultati forniti dagli organismi della valutazione della conformità accreditati dai medesimi firmatari dell'accordo.

Non solo. Vi è di più. Il Consiglio di Stato osserva come argomenti a sostegno della sentenza resa da Tar non siano rinvenibili neppure nella pronuncia della [Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 6 maggio 2021, nella causa C-142/20](#). E tanto per due ordini di ragioni. Quanto al primo, con la citata sentenza la Corte di Giustizia ha statuito *che "ciascuno Stato membro è tenuto a designare un unico organismo nazionale di accreditamento e che gli organismi di valutazione della conformità sono tenuti, in linea di principio, a chiedere l'accREDITAMENTO presso tale organismo"*, ossia presso l'organismo nazionale di accreditamento dello Stato membro in cui esso è stabilito, salve le eccezioni previste dall'art. 7 del Regolamento, ribadendo così soltanto l'unicità del ruolo dell'Ente nazionale di accreditamento e il conseguente obbligo degli organismi di valutazione di conformità stabiliti in uno Stato membro (nella specie si trattava di un laboratorio di analisi con sede in Italia) di richiedere l'accREDITAMENTO esclusivamente a tale Ente nazionale. A ben vedere, si tratta, di un principio che non assume rilievo nella fattispecie oggetto della pronuncia in commento. Invero, in essa non si controverte intorno al fatto che l'organismo di valutazione della conformità (nella specie, *Advanced Certification Ltd*) sia stato accreditato dall'Ente unico nazionale di accreditamento dello Stato in cui detto organismo è stabilito (ossia *U.K.A.S.*) – diversamente dal caso esaminato dalla Corte di giustizia (concernente la validità dell'accREDITAMENTO di un laboratorio di analisi, operante in Italia quale organismo di valutazione della conformità delle imprese alimentari, rilasciato da parte di un organismo con sede negli Stati Uniti, piuttosto che da Accredia) – ma sulla **questione della validità, ai fini della partecipazione a una gara pubblica, della certificazione rilasciata a una concorrente da quell'organismo di valutazione della conformità, proprio in quanto accreditato da U.K.A.S.** Per converso, la richiamata sentenza della Corte di Giustizia si è limitata a precisare come solo l'Ente unico nazionale possa svolgere attività di accreditamento nei confronti degli organismi di valutazione in esso stabiliti, senza affermare che i certificati emessi da organismi accreditati da altro Ente nazionale di accreditamento non siano validi in Stati dell'Unione diversi da quello in cui l'Ente di accreditamento ha sede (Si veda anche in tal senso Delibera ANAC n. 498 del 25 ottobre 2022). Quanto al secondo ordine di ragioni, il caso sottoposto all'attenzione della Corte di giustizia verteva sullo specifico accordo di mutuo riconoscimento extra europeo – *ILAC* - e non il diverso accordo *EA/MLA*, richiamato dal Disciplinare di gara, il quale formalizza il mutuo riconoscimento dell'equivalenza dei servizi prestati dagli organismi di accreditamento sia degli Stati membri sia di altri Paesi europei che abbiano superato con successo la valutazione *inter pares*, ed è sottoscritto solo all'esito di tale positiva valutazione degli organismi di accreditamento da parte di *EA*. Alla luce delle illustrate argomentazioni, secondo il Consiglio di Stato, i principi affermati dalla richiamata pronuncia non consentono di pervenire ad opposte conclusioni in ordine alla validità della certificazione prodotta dalla mandante del raggruppamento aggiudicatario. Semmai la sentenza della Corte di giustizia conduce a conclusioni opposte rispetto a quelle cui è giunto il Tar, ove si ponga mente al passaggio argomentativo della motivazione secondo cui *"l'accordo di mutuo riconoscimento dell'ILAC*

riguarda il riconoscimento dei certificati di conformità rilasciati da enti accreditati da firmatari dell'accordo, al fine di facilitare il commercio internazionale, e non quello dell'equivalenza delle qualifiche degli organismi nazionali di accreditamento, ai sensi dell'[articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 765/2008](#)" (paragrafo 44). Invero, tale statuizione delinea un netto discrimen tra l'adesione di un Ente di accreditamento agli accordi internazionali extra europei (come ILAC), che non garantiscono che l'Ente di accreditamento soddisfi i requisiti previsti dal [Regolamento CE 765/2008](#), e l'equivalenza delle qualifiche degli organismi nazionali di accreditamento, ai sensi dell'[art. 11, paragrafo 2, del Regolamento CE n. 765/2008](#), che viceversa assicura la corrispondenza dei requisiti dell'Ente di accreditamento ai requisiti stabiliti dal menzionato Regolamento, concernenti in specie il fatto che in forza dell'art. 4, paragrafo 5 tali Enti nazionali di accreditamento svolgono un'attività di autorità pubblica nel rispetto dei requisiti elencati all'art. 8 del Regolamento e, in particolare, dei requisiti di indipendenza, imparzialità e competenza, con quanto ne consegue ai fini del reciproco riconoscimento dei certificati di accreditamento rilasciati dagli enti firmatari degli accordi multilaterali. EA/MLA. ILAC e EA sono meccanismi differenti: nel secondo caso, **si ha una valutazione *inter pares* che porta al riconoscimento ex art. 11, paragrafo 2, del Regolamento anche degli organismi nazionali di accreditamento di Paesi europei non appartenenti all'Unione Europea, come il Regno Unito dopo la Brexit.** Indi, non può escludersi la validità, in base agli stessi principi espressi per gli accordi ILAC, dei certificati provenienti da organismi certificatori accreditati dagli enti nazionali di accreditamento firmatari dell'accordo EA/MLA (stipulato da U.K.A.S. e pacificamente ammesso dal Disciplinare di gara). Del resto, non può neanche non rammentarsi che la giurisprudenza nazionale ha accolto siffatta interpretazione già in altre occasioni. In particolare, a venire in rilievo è un giudizio in cui, controversa la validità, ai fini dell'attribuzione del relativo punteggio, di certificati rilasciati da organismi di valutazione accreditati presso il proprio Ente unico nazionale di accreditamento operante in Svizzera, il Consiglio di Stato ha ritenuto che le certificazioni fossero idonee ad accertare il sistema di qualità della concorrente, siccome provenienti "da organismi certificatori accreditati, secondo il proprio rispettivo diritto interno e presso i propri enti nazionali di accreditamento, firmatari degli accordi multilaterali [ex art. 14 del Regolamento CE 765/2008](#) e facenti parte di EA"[\[5\]](#). La richiamata pronuncia ha affermato che l'esegesi del sistema normativo che impone alle stazioni appaltanti il riconoscimento dei certificati equivalenti risponde "all'esigenza di favorire la più ampia partecipazione alle gare degli operatori economici in condizioni di parità e di non discriminazione", mentre l'opposta opzione ermeneutica si espone alla palese violazione dei principi di concorrenza e parità dei concorrenti. Infatti, come rammentato nella menzionata pronuncia, la giurisprudenza, in sede di giudizi che vertevano sulla legittimità di clausole del disciplinare di gara che prescrivevano il possesso di determinate certificazioni aggiuntive rispetto a quelle minime previste, ha chiarito che "... si deve quindi riconoscere alle imprese partecipanti a gare d'appalto di provare con ogni mezzo ciò che costituisce oggetto della certificazione richiesta dalla stazione appaltante, pena altrimenti, in primo luogo, l'introduzione di una causa amministrativa di esclusione in contrasto con una chiara disposizione di legge; ed inoltre la previsione di sanzioni espulsive sproporzionate rispetto alle esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici, le quali devono esclusivamente poter confidare sull'effettivo possesso dei requisiti di qualità aziendale o - per venire al caso di specie - sul rispetto delle norme sulla responsabilità sociale delle imprese"[\[6\]](#).

Sciolti i predetti dubbi ermeneutici, il Consiglio di Stato affronta le questioni interpretative sul diritto euro-unitario prospettate dalle parti appellanti. Similmente alla mandataria del costituendo R.T.I. aggiudicatario la stazione appaltante aveva infatti ipotizzato una **questione pregiudiziale euro-unitaria** in ordine al funzionamento del sistema di accreditamento, chiedendo di sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea il quesito "se l'art. 11 del Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, letto in connessione con il considerando 23, vada interpretato nel senso che le autorità nazionali riconoscono **l'equivalenza** dei servizi prestati dagli organismi di accreditamento di Paesi europei non facenti parte dell'UE che abbiano superato con successo la valutazione *inter pares* di cui all'art. 10 dello stesso Regolamento ed accettano, quindi, i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati". Il Consiglio di Stato implicitamente richiamandosi alla c.d. teoria dell'atto chiaro ritiene **non ravvisabile l'obbligo di sottoporre le medesime alla Corte di Giustizia**<sup>[7]</sup>, atteso che alla luce del complesso delle motivazioni poc'anzi illustrate la corretta interpretazione del diritto dell'Unione Europea non lascia adito a ragionevoli dubbi. La disamina dell'intero quadro normativo vigente in materia di contratti pubblici consente, infatti, di ritenere in maniera sufficientemente chiara che **la sottoscrizione degli accordi EA MLA (European cooperation Multilateral Agreement)**, per lo specifico settore del certificato richiesto ai fini della partecipazione alla gara d'appalto, **abiliti l'Ente unico nazionale di un Paese europeo a fornire il servizio di accreditamento degli enti di certificazione in modo equivalente** agli organismi nazionali degli Stati membri. Di tal che, **le certificazioni di qualità rilasciate da organismi stranieri accreditati dall'Ente unico nazionale di accreditamento di altro Stato europeo, firmatario dell'accordo EA MLA**, quale è l'Ente britannico U.K.A.S., **sono equivalenti** alle certificazioni di qualità rilasciate da organismi accreditati dagli enti nazionali degli Stati membri<sup>[8]</sup>. L'opposta conclusione della non idoneità, nella specie, delle certificazioni rilasciate dall'organismo di valutazione della conformità, oltre a non trovare fondamento nella sopra citata sentenza della Corte di Giustizia, potrebbe contrastare con l'art. 87 del Codice dei contratti pubblici, con il [Regolamento CE n. 765/2008](#) nonché con i principi di concorrenza, non discriminazione e mutuo riconoscimento. Pertanto, nella vicenda in esame, del tutto **legittimamente la stazione appaltante ha ritenuto valida la certificazione di conformità al sistema di gestione ambientale rilasciata da un organismo accreditato dal proprio Ente unico nazionale, firmatario dell'accordo di mutuo riconoscimento EA Multilateral Agreement (EA MLA)**, come espressamente previsto dal disciplinare di gara, in alternativa alla certificazione proveniente dall'Ente nazionale unico di accreditamento "autorizzato a norma dell'[art. 5, par. 2 del Regolamento \(CE\) n. 765/2008](#)". **La certificazione della mandante era dunque idonea a soddisfare il requisito** prescritto dalla legge di gara per lo specifico settore del certificato richiesto.

Ebbene, giova rilevare che, differentemente dalla rammentata pronuncia 21 aprile, n. 4089, quella in commento, resa sempre dalla Quinta Sezione, si allinea condividendola alla posizione assunta da una stazione appaltante che ha ritenuto valida la certificazione di conformità al sistema di gestione ambientale "rilasciata da un organismo accreditato dal proprio Ente unico nazionale, firmatario dell'accordo di mutuo riconoscimento *EA Multilateral Agreement (EA MLA)*, come espressamente previsto dal Disciplinare di gara, in alternativa alla certificazione proveniente dall'Ente nazionale unico di accreditamento "autorizzato a norma dell'[art. 5, par. 2 del Regolamento \(CE\) n. 765/2008](#)", riconoscendo altresì le ragioni di U.K.A.S..

[1] Come evidenzia la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio ed al Comitato Economico e Sociale Europeo del 5 dicembre 2022, infatti, *“il sistema di valutazione “inter pares” è inteso a garantire la coerenza e l’equivalenza delle prassi di accreditamento in tutta Europa, affinché le autorità pubbliche nazionali e gli operatori del mercato in senso lato riconoscano reciprocamente i servizi forniti dagli organismi di accreditamento che superano con successo la valutazione “inter pares” e accettino quindi i certificati di accreditamento di tali organismi e gli attestati rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità da essi accreditati”*.

[2] Segnatamente, l’art. 44, par. 1, della Direttiva 2014/24/UE sui contratti pubblici prevede che *“Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che gli operatori economici presentino, come mezzi di prova di conformità ai requisiti o ai criteri stabiliti nelle specifiche tecniche, ai criteri di aggiudicazione o alle condizioni relative all’esecuzione dell’appalto, una relazione di prova di un organismo di valutazione della conformità o un certificato rilasciato da un organismo di valutazione della conformità. Le amministrazioni aggiudicatrici che richiedono la presentazione di certificati rilasciati da uno specifico organismo di valutazione della conformità accettano anche i certificati rilasciati da altri organismi di valutazione della conformità equivalenti. Ai fini del presente paragrafo, per “organismo di valutazione della conformità” si intende un organismo che effettua attività di valutazione della conformità, comprese calibratura, prove, ispezione e certificazione, accreditato a norma del [regolamento \(CE\) n. 765/2008](#) del Parlamento europeo e del Consiglio”. L’[art. 87, c. 2, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50](#) (“Certificazioni della qualità”), a sua volta, stabilisce 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 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”*.*

[3] Cfr. in tal senso Consiglio di Stato, Sez. V, 22.07.2021, n. 5513

[4]Cfr. [Tar Campania, Salerno, 5 maggio 2021, 1132](#), confermata in appello da [Cons. Stato, IV, 28 febbraio 2022, n. 1401](#).

[5][Consiglio di Stato, Sez. V, 22 luglio 2021, n. 5513](#).

[6][Consiglio di Stato, Sez. V, 17 aprile 2020, n. 2455](#); Consiglio di Stato, Sez. V, 12 novembre 2013, n. 5375.

[7]Su cui si veda [Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2021, C- 561/19](#).

[8]Cfr. nello stesso senso Delibera ANAC n. 498 del 25 ottobre 2022 che richiama [Consiglio di Stato, V, 22 luglio 2021, n. 5513](#); si veda anche Comunicato del Presidente dell'ANAC del 9 giugno 2021.