Non sanabile l'omessa allegazione delle certificazioni richieste per l'attribuzione del solo punteggio tecnico

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 16-4-2025

La Commissione ha fatto legittimamente applicazione della lex specialis *nella parte in cui ha previsto che* "qualora il mezzo di prova non fosse adeguato, la commissione potrà attribuire punteggio nullo*".*

Non vi è, dunque, alcuna equipollenza – sussistendo, di contro, una sostanziale differenza – tra gli esiti del rapporto di prova ed il certificato, rilasciato dopo una verifica da parte dell'Organismo certificatore. Dovendosi escludere che "tra la qualifica di saldatore (attestata mediante il rilascio dell'esito positivo del rapporto di prova) e la certificazione non v'è alcuna differenza*".*

Dovendosi tenere per ferma la non soccorribilità (sia in funzione integrativa, sia in funzione sanante) degli elementi integranti, anche documentalmente, il contenuto dell'offerta (tecnica od economica), ciò che si porrebbe in contrasto con il superiore principio di parità dei concorrenti.

Pubblicato il 18/03/2025

N. 02264/2025 REG.PROV.COLL.

N. 04454/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4454 del 2024, proposto da
Idroambiente S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla

procedura CIG A017C9FA05, rappresentato e difeso dagli avvocati Marcello Russo, Giuseppe Liquori, con domicilio eletto presso lo studio Marcello Russo in Napoli, via Giosuè Carducci, 37;

contro

Abc Acqua Bene Comune Napoli Azienda Speciale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Vosa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Tralice Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Migliarotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
R.T.I. Horus Soc. Coop., Tec.Imp. Tecnica Impiantistica Costruzione Montaggio ed Impianti Idroelettrici S.r.l. Unipersonale, Carpenteria Metallica Cerullo S.r.l., Co.Ri.Par. S.r.l., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- *in parte qua*, della Deliberazione n. 46 del 19.7.2024 con cui il Commissario Straordinario di ABC, su proposta del Direttore, della Direzione Tecnica e del R.U.P., autorizzava l'aggiudicazione della gara avente ad oggetto "*L'AFFIDAMENTO DEI LAVORI DI MANUTENZIONE INTEGRATA, ASSISTENZA ALLA MANUTENZIONE DA PRONTO INTERVENTO, RICOSTRUZIONE E RIABILITAZIONE DELLA RETE IDRICA DELLA CITTÀ DI NAPOLI - PA 165-2023*", suddivisa in n. 2 lotti e, limitatamente all'interesse fatto valere nel presente giudizio, nella misura in cui approvava l'affidamento del LOTTO 2 - ZONA ORIENTALE (CIG: A017C9FA05) in favore della TRALICE COSTRUZIONI S.R.L.;

- della comunicazione di avvenuta aggiudicazione prot. n. 38712 del 23.7.2024 con cui la S.A. informava i concorrenti dell'avvenuta aggiudicazione (cfr. Deliberazione del Commissario Straordinario n. 46 del 19.7.2024) del Lotto 2 alla TRALICE COSTRUZIONI S.R.L.;

- del verbale di gara del 16.2.2024 laddove la Commissione di gara assegnava alla IDROAMBIENTE S.P.A. n. 2 punti relativamente al sub-criterio 1.B "*organizzazione presidio attività di saldatura*", in luogo di n. 10 punti che avrebbero consentito alla ricorrente di attestarsi al secondo posto della graduatoria unica, risultando, per effetto dello scorrimento stabilito dal Disciplinare di gara, affidataria del Lotto 2; dei verbali di gara del 16.2.2024, 20.3.2024, 27.3.2024, 10.4.2024, 19.4.2024 ed in special modo del verbale del 29.4.2024, nella misura in cui non identificavano la IDROAMBIENTE S.P.A. quale seconda graduata della procedura selettiva e, al contrario, proponevano per l'aggiudicazione del Lotto n. 2 la TRALICE COSTRUZIONI S.R.L.;

- per quanto occorra del Bando, del Disciplinare di gara, del C.S.A. e del Prospetto Offerta Tecnica (PA 2023/165);

- di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto, parimenti lesivo;

nonché

- per la declaratoria di inefficacia del contratto relativo al Lotto 2 eventualmente stipulato nel corso della definizione del giudizio, ai sensi dell'art. 122 del D.Lgs. n. 104/2010, nella misura in cui non ricomprende la società ricorrente; per la reintegrazione in forma specifica da disporsi mediante l'obbligo, a carico della Stazione appaltante, di disporre l'aggiudicazione del Lotto 2 della gara in favore della IDROAMBIENTE S.P.A. provvedendo, per l'effetto, alla sottoscrizione del relativo contratto;

- in via di estremo subordine, per la condanna della resistente al risarcimento per equivalente dei danni subiti, nella misura in cui verranno provati in corso di giudizio e, comunque, non inferiore all'utile di impresa, maggiorato dei pregiudizi patrimoniali per danno curricolare, oltre interessi e rivalutazione monetaria, commisurato al valore dell'eventuale servizio svolto ed al pertinente corrispettivo che dovesse essere ingiustamente sottratto alla società ricorrente nelle more della definizione nel merito della controversia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Tralice Costruzioni S.r.l. e di Abc Acqua Bene Comune Napoli, Azienda Speciale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2025 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Idroambiente s.p.a. ha impugnato – per l'annullamento e la declaratoria di inefficacia del contratto (e relativo subingresso) relativo al lotto 2, ove stipulato nel corso della definizione del giudizio – l'aggiudicazione della gara, indetta dall'Azienda speciale del comune di Napoli A.B.C., avente a oggetto la manutenzione integrata e l'assistenza alla manutenzione da pronto intervento ed altre attività necessarie per garantire l'adeguato funzionamento della rete idrica della città di Napoli (deliberazione n. 46 del 19.7.2024, con cui il Commissario Straordinario di A.B.C. ha autorizzato l'aggiudicazione).

2. – Ne ha dedotto l'illegittimità sul rilievo che la Commissione sarebbe incorsa in un "*palese errore*", avendole attribuito – senza neanche dare corso, come invece avrebbe dovuto, al soccorso procedimentale (motivo *sub* II) – "*n. 2 punti in luogo di n. 10 punti relativamente al*

sub-criterio 1.B, nonostante [la ricorrente] *abbia proposto in sede di offerta e reso nella disponibilità della S.A. n. 5 saldatori certificati*" (ricorso, p. 7), così come richiesto dalla *lex specialis* (motivo *sub* I).

3. – L'A.B.C. si è costituita in giudizio, svolgendo ampie argomentazioni a confutazione delle doglianze sollevate in ricorso, del quale ha conseguentemente chiesto la reiezione.

Si è costituita la controinteressata Tralice Costruzioni s.r.l., aggiudicataria del lotto 2, anch'essa concludendo per l'infondatezza delle censure di parte ricorrente.

4. – All'udienza pubblica del 29 gennaio 2025, in vista della quale le parti hanno depositato memorie e documenti, la controversia è stata trattenuta in decisione.

5. – Il ricorso è infondato per le ragioni di cui si dà sinteticamente conto appresso.

6. – Nel Prospetto Offerta Tecnica allegato al Disciplinare è previsto, con riferimento al succitato sub-criterio quantitativo 1.B, che "*il sub-criterio valuta l'organizzazione dell'impresa in termini di presidio delle attività specialistiche della saldatura rispetto all'obbligo di presentare in sede di offerta formale impegno da parte del partecipante alla gara a trasmettere (almeno 15 giorni prima dell'inizio dei lavori) i nominativi dei saldatori certificati da utilizzare per le attività in oggetto. In particolare, esso valuta positivamente l'esperienza acquisita dal concorrente nello sviluppo di tale attività negli ultimi anni. Tale valutazione, pertanto, verrà effettuata sulla base dei lavoratori che sono stati inseriti ufficialmente nell'organico del concorrente per almeno un anno negli ultimi 24 mesi (mediante attestazione UNILAV) e che sono certificati nel rispetto di quanto previsto nelle Specifiche Tecniche (art 3.1)*"; si prevede, ulteriormente, l'attribuzione di 2 punti per ogni risorsa presente all'interno dell'Organigramma "*certificata*" nel processo di saldatura, fino ad un massimo di 10 punti.

6.1. – Ciò posto, l'assunto al quale è ancorato il motivo *sub* I della società ricorrente, la quale asserisce di essere nelle condizioni per l'attribuzione del punteggio massimo, avendo offerto una squadra di 5 saldatori "*certificati*" – il sig. Blasio, che ha confermato la certificazione nel 2023, e altri quattro che hanno positivamente superato il rapporto di prova, ovvero l'esame obbligatorio per il rilascio del certificato – non è condivisibile, non potendo ammettersi una equipollenza tra il positivo esito delle prove di saldatura e la certificazione di qualifica di saldatura, espressamente richiesta dalla legge di gara.

6.2. – Di qui, rispetto al numero dei saldatori, l'inadeguatezza del mezzo di prova prodotto dalla ricorrente a fronte di quanto dichiarato e, di conseguenza, la correttezza del punteggio attribuito dalla commissione, posto che uno soltanto dei cinque saldatori indicati è in possesso del certificato di qualifica, chiaramente preteso – unitamente all'attestazione UNILAV – nel Prospetto Offerta Tecnica e nel Modello di Offerta Tecnica, i quali impongono al concorrente l'indicazione del numero di certificazione di ciascun saldatore e l'allegazione del relativo certificato.

6.3. – In disparte l'eccepita inammissibilità della censura per omessa impugnazione della *lex specialis* nella parte in cui richiede quale mezzo di prova il certificato di qualifica di saldatura –

eccezione non superabile, a fronte del complessivo tenore testuale della legge di gara, come invece pretende parte ricorrente, enfatizzando l'impiego, nel disciplinare, della (non felice) locuzione "*con preghiera*" (in ipotesi riferita alla produzione dei mezzi di prova) e da tanto inferendone la "*non tassatività*" dei mezzi di prova –, il motivo va disatteso sul piano sostanziale, dovendo escludersi che "*tra la qualifica di saldatore (attestata mediante il rilascio dell'esito positivo del rapporto di prova) e la certificazione non v'è alcuna differenza*" (ricorso, p. 12).

6.3.1. – Le prova di saldatura, i suoi esiti e la successiva certificazione sono disciplinati dagli artt. 9 e 10 della norma UNI EN ISO 9606-1, richiamata nella legge di gara, dai quali emerge, come correttamente evidenziato tanto dalla S.A. quanto dalla controinteressata, che gli esiti delle prove di saldatura sono rivalutati dall'organismo di certificazione e il rilascio del certificato non rappresenta un mero automatismo, svolgendo l'organismo *cit*. un'attività di revisione e di verifica ulteriore prima della emissione del certificato, avente data di inizio validità coincidente con il giorno in cui la saldatura è stata eseguita (*cfr*. in particolare art. 10).

6.3.2. – Non vi è, dunque, alcuna equipollenza – sussistendo, di contro, una sostanziale differenza – tra gli esiti del rapporto di prova ed il certificato, rilasciato dopo una verifica da parte dell'Organismo certificatore, cosicché la Commissione ha fatto legittimamente applicazione della *lex specialis* nella parte in cui ha previsto che "*qualora il mezzo di prova non fosse adeguato, la commissione potrà attribuire punteggio nullo*".

6.4. – Né, infine, persuade – risultando comunque non concludente ai fini del decidere – la prospettata natura "*esecutiva*" (argomentata *ex* art. 7 del C.S.A.) e la presunta "*vocazione dichiarativa*" del sub-criterio I.B, a ciò ostandovi le chiare indicazioni di segno contrario della *lex specialis*, in cui, per un verso, è puntualmente indicato il mezzo di prova da produrre (con la precisazione della sua non integrabilità, al pari degli altri) e da cui si evince, per altro verso, in modo chiaro, che il suindicato sub-criterio è di tipo premiale, valutativo dell'esperienza tecnico professionale e tabellare (on/off).

6.5. – Il motivo *sub* I è, dunque, infondato, essendo pacifico che, in contrasto con la normativa di gara, la ricorrente non ha allegato, per quattro dei cinque saldatori indicati ai fini del punteggio relativo al sub-criterio I.B, la copia dei certificati di saldatura ma, solamente, i c.d. "*esiti positivi del rapporto di prova*", ai primi non equiparabili.

7. – La ravvisata omissione documentale conduce, altresì, alla reiezione del motivo *sub* II, con il quale la ricorrente si duole della mancata attivazione del soccorso istruttorio procedimentale da parte della S.A.

7.1. – La doglianza va disattesa giacché la pretesa attivazione si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'auto-vincolo che la S.A. si è imposta con l'art. 14 del disciplinare ("[C]*on la procedura di soccorso istruttorio di cui all'articolo 101 del Codice, possono essere sanate le carenze della documentazione trasmessa con la domanda di partecipazione ma non quelle della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica*") e con il "*Prospetto Offerta Tecnica*" ("*qualora il mezzo di prova non fosse adeguato, la commissione potrà attribuire punteggio nullo; si ricorda che l'offerta tecnica e, pertanto, i mezzi di prova, non sono*

integrabili; la Commissione, qualora lo ritenga necessario, potrà richiedere chiarimenti circa quanto dichiarato in sede di offerta"), disposizioni della *lex specialis* di gara che non ha provveduto a impugnare; un ulteriore profilo che milita in senso ostativo al soccorso procedimentale discende, inoltre, direttamente dalla corrente interpretazione della portata e dell'ambito applicativo dell'art. 101 del d.lgs. n. 36/2023 (Cons. Stato, Sez. V, 21/8/2023, n. 7870), dovendo "*tenersi per ferma la non soccorribilità (sia in funzione integrativa, sia in funzione sanante) degli elementi integranti, anche documentalmente, il contenuto dell'offerta (tecnica od economica) ciò che si porrebbe in contrasto con il superiore principio di parità dei concorrenti*", ipotesi, questa appena evocata, che pare esattamente quella che si profila nel caso oggetto di scrutinio, concorrendo i certificati di qualificazione dei saldatori a integrare il contenuto dell'offerta tecnica e all'attribuzione del relativo punteggio.

8. – In conclusione, siccome infondato, il ricorso va respinto.

9. – Le spese, come per legge, seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna Idroambiente s.p.a. alla refusione delle spese e competenze di giudizio in favore di ABC Azienda speciale e della Tralice costruzioni s.r.l., che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) oltre accessori, come per legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Giuseppe Esposito, Consigliere

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario, Estensore

Guida alla lettura

Con la pronuncia **n. 2264 del 18 marzo 2025 il T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I**, ha **rigettato** il ricorso proposto da Idroambiente S.p.A. avverso l'aggiudicazione del Lotto 2 della gara per l'affidamento dei lavori di manutenzione e riabilitazione della rete idrica di Napoli, in favore della Tralice Costruzioni S.r.l., indetta da ABC Acqua Bene Comune – Azienda Speciale. Il caso ruota attorno a un presunto **errore nella valutazione dell'offerta tecnica** della ricorrente, con specifico riferimento al **sub-criterio 1.B** relativo all'organizzazione delle attività

di saldatura. La società ricorrente lamentava la **mancata attribuzione del punteggio massimo**, in ragione del fatto che avrebbe presentato cinque saldatori "certificati" così come richiesto dalla *lex specialis*. Contestava inoltre la **mancata attivazione del soccorso istruttorio** da parte della Stazione Appaltante.

Il primo nodo giuridico affrontato dal T.A.R. riguarda la **qualificazione del requisito tecnico richiesto** dalla legge di gara e l'efficacia **dimostrativa dei documenti prodotti**. In particolare:

- la *lex specialis* richiedeva che, ai fini dell'attribuzione del punteggio per il sub-criterio 1.B, i saldatori indicati dovessero essere **certificati** e **presenti nell'organico del concorrente da almeno un anno**, come risultante da **attestazione UNILAV**;
- Idroambiente aveva prodotto per quattro dei cinque saldatori soltanto **esiti positivi delle prove di saldatura**, e non i **certificati di qualifica**, sostenendo l'equipollenza tra i due documenti.

Il T.A.R., dopo aver richiamato la **norma UNI EN ISO 9606-1**, afferma che tale equipollenza **non è giuridicamente sostenibile**, poiché «*il rilascio del certificato non rappresenta un mero automatismo, svolgendo l'organismo un'attività di revisione e verifica ulteriore*»[1].

Ne consegue la legittimità del **mancato riconoscimento del punteggio massimo**, atteso che solo un saldatore era effettivamente in possesso della certificazione conforme.

Il secondo profilo giuridico è la **non attivabilità del soccorso istruttorio** ai sensi dell'art. 101 del D.lgs. n. 36/2023. Il Tribunale:

- ribadisce il principio consolidato secondo cui **il soccorso istruttorio non può essere utilizzato per integrare o sanare carenze dell'offerta tecnica**;
- rileva che il **disciplinare di gara esclude espressamente** la possibilità di integrare i mezzi di prova relativi all'offerta tecnica;
- richiama la giurisprudenza del **Consiglio di Stato** (**Sez. V, n. 7870/2023**), la quale afferma che: «*La non soccorribilità (sia in funzione integrativa, sia in funzione sanante) degli elementi integranti, anche documentalmente, il contenuto dell'offerta tecnica o economica [...] si porrebbe in contrasto con il superiore principio di parità dei concorrenti*».

Ne deriva, in coerenza con tale indirizzo, la **corretta esclusione del soccorso procedimentale**.

La presente sentenza - dunque - si inserisce in una **linea giurisprudenziale rigorosa** in tema di **interpretazione delle clausole della *lex specialis*** e dei **limiti al soccorso istruttorio**, confermando alcuni **principi consolidati**:

- **primato della *lex specialis***: il bando e il disciplinare di gara, ove chiari e non impugnati, sono vincolanti tanto per i partecipanti quanto per la commissione giudicatrice;
- **natura non equipollente dei documenti tecnici**: l'offerta tecnica deve essere

completa, precisa e supportata da idonea documentazione. Non è ammessa l'equivalenza tra **atti formativi interni** (esito prove) e **certificazioni ufficiali**, in particolare in ambito tecnico-professionale;

- **divieto di integrazione dell'offerta**: **l'art. 101 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 36/2023)** si pone in continuità con **l'art. 83, comma 9**, del precedente codice **(d.lgs. 50/2016**), vietando interventi correttivi sugli elementi **valutabili** dell'offerta, pena violazione del principio di ***par condicio***.

È inoltre significativo che il **T.A.R. abbia ritenuto irrilevante** l'eventuale natura "esecutiva" del sub-criterio 1.B, ribadendo che, anche in tale ipotesi, la **valutazione tecnica concorre alla formazione del punteggio** e deve quindi essere documentata ***ex ante***.

La decisione del T.A.R. Campania n. 2264/2025 si conferma puntuale, coerente con il quadro normativo e con l'orientamento giurisprudenziale maggioritario. Essa offre **una lezione chiara alle imprese partecipanti alle gare pubbliche**: la documentazione dell'offerta tecnica deve essere **completa, conforme, verificabile** e **non sanabile successivamente**.

[1] Punto 6.3.1