

Interesse sopravvenuto a ricorrere del terzo in graduatoria, valutazione dell'equivalenza tra certificazioni di qualità

di Grazia Pignatelli

Data di pubblicazione: 5-12-2025

A seguito di scorrimento della graduatoria a favore del secondo classificato, è ammissibile il ricorso da parte dell'impresa classificatasi terza, anche in assenza di impugnazione della graduatoria originaria, atteso che l'interesse al ricorso è sorto solo a fronte dell'aggiudicazione al secondo graduato.

La Commissione Giudicatrice, nella valutazione del possesso delle certificazioni di qualità e nell'attribuzione dei relativi punteggi tecnici, è tenuta a fare applicazione del cd. principio di equivalenza di cui agli artt. 79 e 105 e Allegati II.5 e II.8 del D.lgs. n.36/2023.

Guida alla lettura

La vicenda riguarda un ricorso avverso l'aggiudicazione di un appalto per la realizzazione impianti fotovoltaici.

La stazione appaltante aveva disposto l'aggiudicazione a favore del primo classificato.

Tale prima aggiudicazione veniva, poi, revocata e, a seguito di una nuova fase istruttoria, l'appalto veniva assegnato all'impresa seconda in graduatoria.

La terza classificata ha, quindi, impugnato il secondo provvedimento di aggiudicazione, contestando, tra le altre cose, la mancata valutazione da parte della commissione di gara dell'equivalenza tra la ISO 45001 da essa posseduta e la ISO 45004 prevista dal disciplinare, cui è conseguita la mancata attribuzione del punteggio tecnico pieno sulle certificazioni di qualità.

La resistente ha sollevato eccezione di inammissibilità, sull'assunto che la ricorrente avrebbe dovuto impugnare tempestivamente la graduatoria iniziale.

Il TAR Salerno, nell'esaminare il caso, ha approfondito due aspetti rilevanti:

- v. il primo, di natura processuale, relativo all'**interesse a ricorrere del terzo classificato, sopraggiunto a seguito dell'evolversi delle vicende procedurali**;
- v. il secondo, di natura sostanziale, relativo alla **mancata valutazione dell'equivalenza dei requisiti condensati nelle certificazioni** che costituiscono standard necessari a garantire un determinato livello qualitativo della struttura aziendale e dei processi

lavorativi.

Quanto al primo aspetto il Collegio, facendo applicazione dei principi già espressi dal Consiglio di Stato e dall'Adunanza Plenaria (A.P. n. 8/2014), ha chiarito che **l'utilità o bene della vita cui aspira il ricorrente - in una giurisdizione che si caratterizza di diritto soggettivo** e non oggettivo, e cioè di mera tutela della legalità dell'azione amministrativa - **deve porsi in rapporto di prossimità, regolarità e immediatezza causale rispetto alla domanda di annullamento proposta e non restare subordinata da eventi, solo potenziali e incerti, dal cui verificarsi potrebbe scaturire il vantaggio cui mira il contenzioso introdotto.**

L'ammissibilità del ricorso del terzo graduato sussiste se l'utilità che il ricorrente tende a conseguire derivi in via immediata e secondo criteri di regolarità causale dall'accoglimento del ricorso.

Nella vicenda esaminata emerge che il terzo classificato non poteva avere interesse a gravare gli atti di gara a fronte della prima aggiudicazione, atteso che il divario di punteggio tra la prima e la terza offerta era tale da non poter essere colmato. Cosicché, **l'interesse del terzo è sorto soltanto a fronte dell'aggiudicazione alla seconda graduata.**

Diversamente opinando si determinerebbe un sostanziale e inammissibile diniego di giustizia. Difatti, nella situazione data, il ricorso avverso la graduatoria originaria proposto dalla posizione di terza sarebbe stato inammissibile, non potendo superare la prova di resistenza e dunque difettandone l'interesse. Al contrario, solo a seguito della revoca dell'aggiudicazione subita dal primo classificato l'interesse del terzo allo scorrimento della graduatoria è divenuto attuale.

Quanto all'aspetto di merito, relativo alle certificazioni di qualità e al principio di equivalenza, il TAR Salerno ha richiamato gli **artt.79, 105 e Allegati II.5 e II.8 del D.lgs. n.36/2023**, che prescrivono di **appurare se standard diversi da quelli cristallizzati negli atti di gara possano in concreto soddisfare gli stessi requisiti.**

L'equivalenza permea l'intera disciplina dell'evidenza pubblica, essendo espressione del più generale **principio del *favor participationis***, e consente alla stazione appaltante di ammettere, a seguito di una propria valutazione discrezionale prodotti con specifiche tecniche equivalenti, certificati di conformità, certificazioni di qualità e in generale mezzi di prova sul possesso dei requisiti equivalenti a quelli richiesti, ovvero titoli di studio e/o professionali equipollenti a quelli prescritti dalla *lex specialis*.

Il mancato possesso della certificazione di qualità prescritta dalla *lex* di gara, di per sé non può essere automaticamente preclusiva dell'attribuzione del punteggio tecnico correlato, a condizione però che siano rispettate le condizioni fissate dal legislatore, ossia il concorrente fornisca la prova del possesso di misure equivalenti a quelle richieste dalla legge di gara, nonché sull'assenza di proprie responsabilità in ordine al mancato rilascio delle certificazioni di qualità.

Nel caso concreto esaminato dal Tar, peraltro, il disciplinare erroneamente attribuiva un

punteggio tecnico premiale per il possesso della ISO 45004, che però non costituisce una certificazione, per cui non è una norma certificabile, ovvero non è possibile per le aziende conseguire una certificazione ISO 45004 attenendo la stessa ad un requisito di processo, che si risolve, sostanzialmente in “*Linee Guida*” introdotte per garantire standard di sicurezza sul lavoro e che poi consentono di ottenere il riconoscimento della certificazione vera e propria, ISO:45001, quest’ultima posseduta, invece, dalla ricorrente.

Il Collegio ha ricordato che **le valutazioni di equivalenza costituiscono espressioni di ampia discrezionalità e di conseguenza le relative censure, che investono il merito di tali valutazioni, sono sottratte al sindacato di legittimità, salva l'ipotesi della loro manifesta irragionevolezza, arbitrarietà, illogicità, irrazionalità o travisamento dei fatti.** Solo carenze macroscopiche, che si risolvono nelle ipotesi sopra riportate, consentono ai giudici di impingere alla disamina discrezionale svolta dalla stazione appaltante ai fini della rinnovazione dell'istruttoria.

Pubblicato il 24/10/2025

N. 01717/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01209/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1209 del 2025, proposto dalla società Srl Servizi per L'Energia e L'Ambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B363E942BF, rappresentato e difeso dall'avvocato Ermanno Santoro, con domicilio digitale come da pec estratta dal Registro di Giustizia;

contro

Consorzio di Bonifica Integrale Vallo di Diano e Tanagro, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio eletto presso il suo studio in Salerno, alla via Ss. Martiri Salernitani, 31 e domicilio digitale come da pec estratta dal Registro di Giustizia;

nei confronti

Progress Impianti Group S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Bifulco, Ylenia Di Biase e Alfonso Pepe, con domicilio digitale come da pec estratta dal Registro di Giustizia;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, a) della delibera di Deputazione Amministrativa n. 135 del 23/06/2025, conosciuta solo negli estremi, con la quale il Consorzio di Bonifica Integrale Vallo di Diano e Tanagro, all'esito della procedura aperta avente ad oggetto la: "Realizzazione Impianti fotovoltaici - PIANO ENERGETICO COMPENSORIO DI BONIFICA TANAGRO IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI - Tipologia 4.3.2 - azione B: Sostegno alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili per incrementare la copertura del fabbisogno energetico per l'esercizio degli impianti irrigui" CUP: B13D24000070006 - CIG B363E942BF, ha disposto l'aggiudicazione in favore della controinteressata, srl unipersonale Progress Impianti Group;

b) della nota prot. n. 2135 del 23.6.2025, con la quale è stata comunicata, per la prima volta e senza indicazione degli estremi dell'atto, l'aggiudicazione sub lett. a);

c) della comunicazione ex art. 90 del D.lgs. n. 36/2023 dell'8.7.2025, con la quale il RUP ha nuovamente comunicato l'avvenuta aggiudicazione in favore della controinteressata indicando, per la prima volta, gli estremi del provvedimento di aggiudicazione, senza, tuttavia, rendere disponibile il provvedimento adottato;

d) dei verbali di gara, in particolare: d.a) dei verbali nn. 1 e 2, nella parte in cui è stata erroneamente valutata la dichiarazione integrativa resa dall'aggiudicataria in merito alla propria regolarità fiscale e contributiva e, di conseguenza, se ne è disposta illegittimamente l'ammissione a gara; d.b) dei verbali nn. 3-4-5, nella parte in cui, la Commissione di gara, in seduta riservata, ha assegnato solo sei punti, rispetto ai dieci attribuibili, in forza del criterio 4 "QUALITA' E CERTIFICAZIONI IMPRESA" del Disciplinare, nonostante la ricorrente abbia comprovato il possesso di n. 3 certificazioni di qualità;

e) della Determinazione n. 21 del 23.1.2025 (Reg n. 8 del 23.1.2025), con la quale il responsabile della CUC "Vallo di Diano" ha dato atto dell'ammissione a gara della controinteressata;

f) ove e per quanto occorra, del Bando; del Disciplinare (e segnatamente dell'art. 17), nonché del Capitolato Speciale d'Appalto e dei documenti di gara;

del chiarimento reso in data 23.4.2024 e pubblicato sul sito internet della CUC, nonché della deliberazione della Deputazione Amministrativa n° 156 del 17/09/2024 di approvazione dei

criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, nella parte in cui dovessero legittimare il punteggio attribuito alla ricorrente dalla Commissione di gara;

g) ove occorra, della Determinazione n. 43 del 12.2.2025 (Reg n. 5 del 12.2.2025), con la quale il responsabile della CUC “Vallo di Diano” ha disposto di prendere atto della originaria proposta di aggiudicazione in favore dell'operatore economico “GENEA CONSORZIO STABILE” (successivamente escluso);

h) ove occorra, della Deliberazione presidenziale n. 2 del 2.4.2025 ratificata con Delibera di Deputazione Amministrativa n. 65 dell'8.4.2025, con la quale è stata disposta originariamente l'aggiudicazione della procedura *de qua* in favore di GENEА CONSORZIO STABILE” (successivamente escluso);

i) ove occorra, della Deliberazione di Deputazione Amministrativa n. 119/2025, con la quale è stata disposta, “in autotutela decisoria”, la revoca della aggiudicazione sub lett. h), atteso che *“ai sensi dell'art. 18 comma 6, del D.lgs. n. 36/2023 l'aggiudicatario [GENEA CONSORZIO STABILE, N.d.A] non ha presentato alla stazione appaltante la polizza di garanzia definitiva e non ha sottoscritto il contratto di appalto nei termini di legge”*;

j) di ogni atto anteriore, successivo, preordinato, connesso e consequenziale che comunque possa ledere gli interessi della ricorrente;

nonché, per la declaratoria, in sede di giurisdizione esclusiva: del diritto, previa riformulazione della graduatoria, della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione dell'appalto; della dichiarazione di inefficacia del contratto, ove lo stesso sia stipulato nelle more della trattazione del presente gravame e del diritto della ricorrente al subentro;

in ogni caso, e solo in via meramente subordinata, per la declaratoria del diritto della società ricorrente al risarcimento del danno per equivalente monetario ai sensi dell'art. 124, comma 1, del c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata e della controinteressata Progress Impianti Group S.r.l.;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2025 il dott. Roberto Ferrari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente ha partecipato alla procedura di gara indetta dal Consorzio di Bonifica Integrale Vallo di Diano e Tanagro per la *“Realizzazione Impianti fotovoltaici - Piano Energetico Comprensorio di bonifica Tanagro Impianti da Fonti Rinnovabili - Tipologia 4.3.2 - azione B: Sostegno alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili per incrementare la copertura del fabbisogno energetico per l'esercizio degli impianti irrigui”*. CUP: B13D24000070006 - CIG B363E942BF”

2. Al termine della competizione è risultata aggiudicataria la società s.r.l. unipersonale Progress Impianti Group odierna controinteressata.

3. Avverso gli esiti della gara è insorta la ricorrente introducendo l'odierno gravame affidato ai tre mezzi di censura così rubricati : *“1. Violazione degli artt. 1, 2, 3, 105, 108 del d.lgs. n. 36/2023; dell'allegato II.8. del d.lgs. n. 36/2023; della lex specialis (artt. 17 del disciplinare) - difetto di istruttoria e motivazione - travisamento dei fatti - erroneità - violazione del principio del risultato. Sviamento; 2. Violazione e falsa applicazione medesima normativa del motivo precedente. dell'art. 44 della direttiva n. 24/2014. Violazione del principio di equivalenza e della par condicio; 3. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 5, 94, 95, 97,99 e 98 d.lgs. n. 36/2023, dell'Allegato II.10 del d.lgs. n. 36/2023. Carenza di istruttoria e motivazione. violazione dei principi della fiducia e del clare loqui, violazione della disciplina di gara”*. Il ricorso è stato altresì corredato da istanza istruttoria, istanza cautelare e domanda risarcitoria.

3.1 In estrema sintesi parte ricorrente ha contestato in primo luogo la mancata esclusione dell'aggiudicataria dalla gara: a suo avviso, infatti, quest'ultima avrebbe commesso violazioni tributarie per un ammontare maggiore del 10% del valore dell'appalto e non avrebbe chiarito se dette violazioni fossero state definitivamente accertate. Inoltre ha lamentato la mancata attribuzione di 4 punti per il punteggio tecnico che, a suo dire, la commissione avrebbe dovuto attribuirle stante la equivalenza tra la certificazione ISO 45001 di cui era in possesso e la norma ISO 45004 richiesta dal disciplinare ai fini dell'attribuzione degli stessi punti.

4. In giudizio si sono costituiti l'Amministrazione e la controinteressata, svolgendo eccezioni preliminari d'inammissibilità e difendendo, in ogni caso, la legittimità degli atti impugnati.

5. Alla camera di consiglio del 9.9.2025, vista la proposizione del ricorso r.g.n. 1227/2025 da parte del Consorzio Genea originario aggiudicatario dell'appalto prima del provvedimento di revoca, la causa è stata fissata per l'odierna udienza di merito. Quest'ultimo ricorso è stato poi deciso con la sentenza n.1685/2025 con la quale la Sezione ha declinato la giurisdizione in favore del Giudice ordinario

6. Per accedere alla decisione va innanzitutto sgomberato il campo dall'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalle parti resistenti, sul presupposto della mancata impugnazione tempestiva del provvedimento di aggiudicazione in favore del Consorzio Genea. Il Collegio non condivide l'eccezione.

Invero la ricorrente risultava terza nella graduatoria originaria di gara, cosicché solo a seguito della revoca dell'aggiudicazione subita dal predetto Consorzio è sorto il suo interesse a far valere - ai fini dell'impugnazione del secondo provvedimento di aggiudicazione reso in favore

della controinteressata Progress Impianti - l'invalidità della graduatoria e dei verbali nn. 3-4-5 (punto d.b dell'epigrafe del ricorso), nella parte in cui, la Commissione di gara le aveva assegnato solo sei punti, rispetto ai dieci attribuibili, in forza del criterio 4 "QUALITA' E CERTIFICAZIONI IMPRESA" del Disciplinare.

Possono applicarsi alla odierna fattispecie i principi espressi in simili occasioni dal Consiglio di Stato, secondo cui l'ammissibilità del ricorso del terzo graduato sussiste se *"l'utilità che il ricorrente tende a conseguire - sia essa finale o strumentale - derivi in via immediata e secondo criteri di regolarità causale dall'accoglimento del ricorso"* (Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2020 n. 2725). In consonanza a questa impostazione è stato affermato che *"La terza classificata risulta portatrice di un interesse attuale e concreto, idoneo a connotare l'impugnazione in termini di ammissibilità, qualora la stessa, agendo in giudizio come nel caso di specie, proponga censure dirette all'esclusione e/o alla postposizione nella graduatoria di tutti i concorrenti che la precedono. Deve pertanto riconoscersi sussistente l'interesse a ricorrere del terzo graduato tutte le volte in cui egli potrebbe avvantaggiarsi dello "scorrimento" della graduatoria conseguente all'accoglimento del ricorso"* (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 26/09/2023, n.5213).

6.1 Non rileva in senso contrario l'osservazione dell'Amministrazione secondo cui la controinteressata sarebbe subentrata per mero scorrimento della graduatoria e che di conseguenza la ricorrente avrebbe, comunque, dovuto gravarla *ab initio*. In primo luogo osserva il Collegio che in ragione del peculiare andamento della vicenda, a seguito della revoca dell'aggiudicazione e della sostanziale esclusione del Consorzio Genea, l'Amministrazione non è addivenuta *recta via* all'aggiudicazione in favore della Progress Impianti, avendo con quest'ultima avviato una specifica fase procedimentale, rivolta alla verifica della capacità progettuale della stessa rispetto alle esigenze di modifica dell'originario progetto. In disparte ciò, in via generale, per disattendere la prospettazione dell'Amministrazione, va obiettato che l'ordinamento processuale amministrativo si fonda su una giurisdizione soggettiva cosicché, come lumeggiato dall'A.P. n. 8/2014 : *"L'utilità o bene della vita cui aspira il ricorrente - in una giurisdizione che si caratterizza di diritto soggettivo e non oggettivo, e cioè di mera tutela della legalità dell'azione amministrativa - deve porsi in rapporto di prossimità, regolarità ed immediatezza causale rispetto alla domanda di annullamento proposta e non restare subordinata da eventi, solo potenziali ed incerti, dal cui verificarsi potrebbe scaturire il vantaggio cui mira il contenzioso introdotto"*. Parametrando questa già bastevole considerazione all'attuale vicenda emerge che l'attuale ricorrente non avesse manifestato interesse a gravare gli atti di gara a fronte dell'aggiudicazione in favore del Consorzio Genea verso il cui punteggio non nutriva motivi di contestazione. Del resto la differenza di punteggio tra il Consorzio e la terza graduata era tale (circa 7 punti) che seppure le fosse stato attribuito il punteggio additivo richiesto (4 punti), in ogni non sarebbe stata colmata la differenza di punteggio venutasi a determinare tra di esse. Cosicché, nella vicenda odierna, l'interesse del terzo è sorto soltanto a fronte dell'aggiudicazione della seconda graduata, posto che la ricorrente non ha inteso attraverso il ricorso addivenire strumentalmente all'annullamento della gara, né tantomeno superare per punteggio entrambe le concorrenti in graduatoria.

6.2 Il Collegio osserva infine che lì dove si accedesse alla tesi dell'inammissibilità sostenuta

dalle resistenti, si determinerebbe a carico della ricorrente un sostanziale ed inammissibile diniego di giustizia. Difatti, nella situazione data, in ragione delle censure veicolate il ricorso avverso la graduatoria originaria proposto dalla posizione di terza sarebbe stato inammissibile, non potendo superare la prova di resistenza e dunque difettandone l'interesse; al contrario, a seguire la tesi delle resistenti, l'attuale impugnazione sarebbe tardiva e quindi irricevibile. Di conseguenza la ricorrente non avrebbe avuto alcuno spazio di effettiva tutela

7. Ciò posto si può passare al merito della disamina, principiando, per ordine logico-espositivo, dalla censura veicolata al terzo motivo, nel quale la ricorrente ha contestato la mancata esclusione dalla gara dell'offerta dell'aggiudicataria. Priorità logica che discende dalla piana considerazione per cui l'accoglimento della censura avrebbe portata dirimente, determinando l'esclusione della Progress Impianti e, a quel punto, l'aggiudicazione in favore della società ricorrente ove in possesso dei requisiti.

Passando al merito della censura, secondo la tesi attorea l'aggiudicataria avrebbe commesso violazioni di natura tributaria, senza dimostrare che le stesse fossero o meno definitivamente accertate, per un ammontare a suo dire superiore al 10% del valore dell'appalto.

8. Tuttavia la censura è infondata.

8.1 Nella domanda di partecipazione la Progress Impianti aveva innanzitutto evidenziato di avere in atto un contenzioso tributario per l'ammontare complessivo di € 63.705,82; inoltre la concorrente aveva dichiarato che il ricorso proposto in primo grado era stato respinto, precisando di aver comunque proposto appello avverso la sentenza.

8.2 A fronte di questo incontrovertito quadro fattuale la ricorrente ha chiesto in primo luogo l'esclusione della controinteressata ai sensi dell'art. 94 comma VI del c.c.p. secondo cui *“È inoltre escluso l'operatore economico che ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti. Costituiscono gravi violazioni definitivamente accertate quelle indicate nell'allegato II.10. Il presente comma non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o sanzioni, oppure quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta”*.

In subordine la SEA srl ha comunque chiesto l'esclusione dell'aggiudicataria ai sensi del successivo art. 95 comma 2 in base al quale *“La stazione appaltante esclude altresì un operatore economico qualora ritenga che lo stesso ha commesso gravi violazioni non definitivamente accertate agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse o contributi previdenziali. Costituiscono gravi violazioni non definitivamente accertate in materia fiscale quelle indicate nell'allegato II.10. La gravità va in ogni caso valutata anche tenendo conto del valore dell'appalto”*.

Per superare la censura, con riguardo a entrambe le possibili norme escludenti, è sufficiente aver riguardo all'entità della violazione, indipendentemente dalla sua definitività. Il che consente di escluderne *in nuce* la sussistenza del requisito della gravità. Difatti sia l'una che l'altra disposizione hanno definito *per relationem* la nozione di "gravità" della violazione, ancorandola alla previsione contenuta all'Allegato II.10 del codice e segnatamente all'art. 3 dello stesso, nel quale viene precisato che *"la violazione si considera grave quando comporta l'inottemperanza a un obbligo di pagamento di imposte o tasse per un importo che, con esclusione di sanzioni e interessi, è pari o superiore al 10 per cento del valore dell'appalto"*.

Ebbene, come già evidenziato, il debito tributario risulta inferiore al 10% del valore dell'appalto, essendo quest'ultimo pari € 63.705,82 mentre la gara è stata poi aggiudicata con un'offerta di € 2.288.713,65: l'ammontare della violazione è dunque *ictu oculi* ampiamente inferiore al 10% del predetto valore.

Per non dire, infine, che al contrario di quanto sostenuto dalla ricorrente, alcuna violazione del principio della fiducia sarebbe addebitabile all'aggiudicataria a causa della violazione del *clare loqui*; difatti quest'ultima ha dichiarato l'esistenza del debito tributario, precisando la pendenza dell'appello avverso la sentenza di primo grado che aveva respinto il ricorso finalizzato all'annullamento dell'atto accertativo della violazione. Circostanza, da quanto risulta, verificata dall'Amministrazione e di cui, al contrario, la ricorrente ha dubitato solo genericamente, senza fornire alcun elemento concreto di supporto.

9. Si può così passare alla disamina dei primi due motivi di ricorso, con i quali la SEA ha censurato la mancata attribuzione di ulteriori 4 punti sui 10 complessivi previsti per il "Criterio 4.3" indicato all'art. 17.4 del Disciplinare, correlato al possesso delle certificazioni di qualità e che consentiva il riconoscimento del punteggio massimo nel caso in cui le concorrenti avessero dichiarato di essere in possesso di tutte le tre certificazioni riconosciute dalla *lex specialis*, vale a dire "ISO 8000, ISO 45004, ISO 11352". Detti punteggi erano definiti dal punto 17.1 del Disciplinare come *"tabellari"* vale a dire *"fissi e predefiniti che saranno attribuiti o non attribuiti in ragione dell'offerta o mancata offerta di quanto specificamente richiesto"*.

Segnatamente il criterio controverso, denominato *"QUALITA' E CERTIFICAZIONI IMPRESA"* [PUNTI MAX 10] richiedeva il *"Possesso di una o più certificazioni dell'operatore economico CRITERI METODOLOGICI: La Commissione di Giudicatrice nell'affidamento dei punteggi relativi al criterio 4) è tenuta al rispetto dei seguenti criteri metodologici di valutazione di tale parametro: - All'operatore economico che alla data della pubblicazione del presente bando è in possesso di n. 1 certificazione su 3 verranno attribuiti 2 punti; - All'operatore economico che alla data della pubblicazione del presente bando è in possesso di n. 2 certificazioni su 3 verranno attribuiti 6 punti; - All'operatore economico che alla data della pubblicazione del presente bando è in possesso di n. 3 certificazioni su 3 verranno attribuiti 10 punti"*.

In sede di gara la ricorrente aveva allegato le certificazioni ISO 8000, ISO 11352 e ISO 45001. Nonostante ciò, di questo sostanzialmente si duole la "SEA srl", la commissione di gara non le aveva attribuito il punteggio massimo "tabellare" di "10" alla voce specifica, assegnandole solo "6" punti. Lo stesso punteggio veniva del resto assegnato all'aggiudicataria, la quale aveva presentato in gara le certificazioni ISO:8000 e ISO:11352. Negli scritti difensivi

depositati in giudizio quest'ultima ha poi dichiarato di essere anch'essa in possesso della certificazione ISO:45001, ma non ha precisato se l'avesse depositata in sede di gara e comunque non ha impugnato in via incidentale i medesimi atti di gara; cosicché il Collegio non è chiamato ad occuparsi anche della sua specifica posizione.

9.1 *In limine* va scrutinata e respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla controinteressata, fondata sul presupposto che la ricorrente non avrebbe impugnato l'art.17.4 del Disciplinare contenente, per l'appunto, la disposizione che prevedeva l'attribuzione del punteggio premiale "tabellare" per il possesso della ISO:45004.

L'assunto collide con il dato testuale presente nelle indicazioni espresse (pag. 10) nel ricorso lì dove, dopo aver dedotto l'illegittimità della mancata attribuzione del punteggio richiesto per la predetta certificazione ISO:45001, la ricorrente ha *expressis verbis* contestato, seppure in via eventuale, la *lex specialis* "...qualora interpretata nel senso di legittimare il giudizio reso dalla Commissione di gara, atteso che, di fatto, si renderebbe apprezzabile una certificazione di qualità inesistente e, comunque, non certificabile, con conseguente impossibilità di attribuzione dell'integrale punteggio attribuibile alle offerte tecniche".

Non solo. Nel secondo motivo parte ricorrente, nel lamentare la violazione del cd. principio di equivalenza (artt.79 e 105 e Allegati II.5, Parte II, lett. A, n. 7 e n. 8 II.9 del D.lgs.n.36/2023 *infra*) ha nuovamente dedotto l'illegittimità dello stesso art. 17.4 del Disciplinare, seppure in via eventuale e ove interpretato nel senso di non aver inteso dare accesso all'applicazione del predetto principio (pag. 11 u.c. del motivo II "*Del pari illegittima è la clausola della legge di gara (recte: art. 17 del Disciplinare e relativo chiarimento n. 1) qualora interpretata in difformità al principio di equivalenza, poiché in insanabile contrasto con la disciplina unionale*").

9.2 Venendo alla disamina di merito i due mezzi di gravame veicolati dalla ricorrente, stante la loro connessione logica, possono essere trattati congiuntamente e accolti, seppur nei limiti che seguono. Reputa difatti il Collegio che siano condivisibili, in particolare, le censure di violazione di legge e eccesso di potere per difetto d'istruttoria, correlati alla mancata valutazione in ordine alla plausibile sussistenza di elementi di sovrapposibilità e sostanziale equivalenza tra le due norme ISO: 45001 e ISO: 45004 e di cui la ricorrente si è occupata prevalentemente nel secondo motivo.

9.3 Le prospettazioni attoree muovono dalla constatazione contenuta, invece, nel primo motivo e in base alla quale quella richiesta dal Disciplinare (ISO 45004) non costituisce una certificazione. Di qui l'illegittimità lamentata, consistente, in estrema sintesi, nell'aver richiesto un requisito non traducibile in una certificazione. Patologia, attribuibile, secondo la ricorrente, direttamente all'art. 17.4 del Disciplinare o, comunque, ad una sua erronea interpretazione da parte della commissione di gara.

9.3.1 Il punto dell'erronea individuazione della ISO 45004 quale certificazione, oltre che essere sostanzialmente autoevidente, risulta incontrovertito tra le parti: *i)* nella relazione tecnica allegata all'offerta (cfr. all.to n. 11 doc.) la S.E.A. già aveva svolto talune precisazioni in proposito affermando: "*La ISO 45004 è una norma di linee guida. Ciò significa che fornisce*

indicazioni e suggerimenti su come un'organizzazione può misurare e valutare le proprie prestazioni in ambito di salute e sicurezza sul lavoro. In altre parole, la ISO 45004 ti aiuta a capire come misurare i risultati ottenuti con il tuo sistema di gestione della salute e sicurezza, ma non ti dice cosa devi fare per ottenerli. Ragion per cui non è una norma certificabile, ovvero non è possibile per le aziende conseguire una certificazione ISO 45004 a differenza della ISO 45001, che è una norma internazionale che definisce i requisiti per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSSL)”; ii) la controinteressata non ha prodotto in proposito convincenti elementi di contrasto; iii) la stessa difesa dell'Amministrazione (capo V pag. 6) ha poi convenuto sul fatto che l'art. 17.4 del Disciplinare, nell'attribuire un punteggio per “certificazioni di qualità” avesse considerato erroneamente come tale la ISO:45004.

9.4 Tuttavia, pur muovendo da questo condiviso assunto, l'Amministrazione e la controinteressata hanno però ritenuto non equiparabili i requisiti che la SA intendeva premiare richiedendo la ISO: 45004 e quelli invece indispensabili per ottenere la certificazione ISO: 45001.

9.4.1 Il Collegio non condivide questa impostazione.

In generale va premesso che i requisiti condensati nelle certificazioni costituiscono standard che occorrono per garantire un determinato livello qualitativo della struttura aziendale e dei processi lavorativi. Nel caso specifico detti standard attengono, quanto alla ISO: 45004, a un requisito di processo, che si risolve, sostanzialmente in “Linee Guida” introdotte per garantire standard di sicurezza sul lavoro e che poi consentono di ottenere il riconoscimento della certificazione ISO:45001.

Rispetto a queste specifiche vicende occorse la fondatezza delle censure mosse dalla ricorrente trova conferma nell'esame della normativa di riferimento e nelle considerazioni rinvenibili nella giurisprudenza che si è affermata in materia.

9.5 Principiando dagli indefettibili elementi normativi di riferimento, emerge che il principio di equivalenza, della cui violazione (o comunque mancata valutazione) si duole la ricorrente - già codificato dall'art. 68, comma 7, d.lgs. n. 50/2016 (previgente Codice dei contratti pubblici) - trovi fondamento nella legislazione vigente agli artt. 79 e 105 e, in virtù del rinvio ivi espresso, nell'All.to II.5, Parte II, lett. A, n. 7 e n. 8 e nell'All.to II.8 art. 3 del d.lgs. n. 63/2023.

Come accennato gli artt. 79 e 105, il primo rubricato “Specifiche tecniche” e il secondo “Rapporti di prova, certificazioni delle qualità, mezzi di prova, registro on line dei certificati e costi del ciclo vita” si limitano a rinviare per la loro relativa disciplina, rispettivamente, all'All.to II.5 e all'All.to II.8, ancorchè poi di quest'ultimo lo stesso art. 105 abbia previsto una vigenza transitoria e quindi l'abrogazione “a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400”.

Si legge in particolare nella citata Parte II, lettera A che “1. Le specifiche tecniche sono inserite nei documenti di gara e definiscono le caratteristiche previste per i lavori, i servizi o le forniture. Tali caratteristiche possono riferirsi al processo o metodo di produzione o prestazione dei

lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.”.

Ai sensi del successivo comma 4 della stessa lettera A citata “4. Le specifiche tecniche consentono pari accesso degli operatori economici e non devono comportare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza”.

Infine, l'art. 3 dell'All.to II.8 del Dlgs n. 36/2023 prevede che “Le stazioni appaltanti accettano altri mezzi di prova appropriati, diversi da quelli precedentemente indicati, ivi compresa una documentazione tecnica del fabbricante, se l'operatore economico interessato non aveva accesso ai certificati... purché il mancato accesso non sia imputabile all'operatore economico interessato e purché questi dimostri che i lavori, le forniture o i servizi prestati soddisfano i requisiti o i criteri stabiliti nelle specifiche tecniche, i criteri di aggiudicazione o le condizioni relative all'esecuzione dell'appalto”.

9.6 La giurisprudenza ha precisato come il principio di equivalenza - della cui mancata applicazione si duole la ricorrente - venga in evidenza innanzitutto allorquando dalla stessa *lex specialis* emerga che “determinate caratteristiche tecniche siano richieste al fine di assicurare all'amministrazione il perseguimento di determinate finalità, e dunque possa ammettersi la prova che queste ultime siano soddisfatte anche attraverso prodotti o prestazioni aventi caratteristiche tecniche differenti da quelle richieste” (Cons. Stato, sez. III, 9 maggio 2024, n. 4155).

Siccome il principio ha alla sua base fondamentali e non eludibili esigenze di tutela concorrenziale e “*par condicio*” (TAR Lazio, sez. III quater, n.16215/2025), in giurisprudenza è diffuso l'avviso secondo cui il principio trovi applicazione indipendentemente da espressi richiami negli atti di gara, in tutte le fasi della procedura di evidenza pubblica e che la commissione di gara può effettuare la valutazione di equivalenza anche in forma implicita, ove dalla documentazione tecnica sia desumibile la rispondenza del prodotto al requisito previsto dalla *lex specialis* (ex multis: T.A.R. Sicilia, sez. I, 27 giugno 2024, n. 2083; Cons. St., sez. V, 15 febbraio 2024, n. 1545; T.A.R., Marche, sez. II, 4 marzo 2024, n. 207).

Più a monte l'applicazione del principio implica che un'offerta non possa essere esclusa o che non ne possa essere pregiudicata la valutazione (come nel caso in esame) qualora l'impresa dimostri che i prodotti e servizi offerti da un concorrente in gara siano sostanzialmente e funzionalmente equivalenti a quelli specificamente richiesti dall'Amministrazione (TAR Lazio, II-quater, 6 novembre 2023, n. 16435).

Circa l'ambito di applicazione il Consiglio di Stato ha precisato inoltre che “Non v'è ragione per ritenere che il principio di equivalenza delle certificazioni ...debba valere per i soli certificati relativi alle norme di garanzia della qualità; prevale sulla collocazione della disposizione, nell'ambito della disciplina sulla certificazione di qualità, il tenore letterale della disposizione come pure la sua diretta derivazione del principio di equivalenza dal principio di libera prestazione dei servizi nel territorio dell'Unione europea posto dall'art. 56 T.F.U.E. – Trattato sul funzionamento dell'Unione europea” (Consiglio di Stato sez. V, n. 2455/2020).

9.7 Le conclusioni alle quali è approdata la giurisprudenza restituiscono argomenti in base ai quali il Collegio reputa fondate le critiche rivolte dalla ricorrente alle valutazioni compiute dalla commissione di gara.

Difatti stante il nesso di astratta consequenzialità e sostanziale complementarietà appena richiamato, ad avviso del Collegio, anche in presenza dell'erronea riconduzione della ISO:45004 a una "certificazione", in ogni caso, l'Amministrazione avrebbe dovuto richiedere, valutare e motivare l'eventuale giudizio di non equivalenza tra i requisiti "di processo" inglobati nella norma ISO:45004 e quelli correlati al possesso della certificazione ISO: 45001 di cui la ricorrente risultava in possesso.

10. Una volta appurato che la S.A. avrebbe ben potuto (dovuto) effettuare un giudizio di equivalenza tra i requisiti inglobati nella certificazione ISO 45001 di cui la ricorrente era dichiaratamente in possesso e quelli funzionali e di "processo" condensati nella ISO: 45004, risulta a questo punto possibile procedere con la disamina del secondo motivo di ricorso. In detto mezzo di gravame, in particolare, la ricorrente si è doluta più nello specifico della mancata applicazione alla fattispecie del principio di equivalenza previsto all'art. 105 e dall'All.to II.8 del d.lgs. n. 36/2023.

L'argomento è esposto pianamente nel ricorso: ad avviso della società, in disparte l'erronea riconduzione della norma ISO 45004 a una "certificazione", se la commissione avesse correttamente applicato la richiamata disciplina (artt. 79 e 105 oltre che All.to II.5 (art. 7) e All.to II.8 (art. 3) del codice dei contratti), avrebbe dovuto attribuire alla ricorrente il punteggio ("*tabellare*") di "4" previsto per il possesso dei requisiti implicanti la ISO 45004. Tanto perché, a suo avviso, gli stessi avrebbero potuto essere espressi e inglobati nel possesso della ISO 45001, certificazione strettamente connessa al rispetto delle Linee Guida di cui alla ISO 45004. In ogni caso l'Amministrazione avrebbe dovuto farsi carico della correlata valutazione.

10.1 Il Collegio condivide la censura, limitatamente alla totale assenza di ponderazione da parte della commissione circa la possibile equivalenza tra i requisiti per ottenere la ISO: 45001 e il rispetto dei processi applicativi e di metodo indicati dalle Linee Guida contenute nella ISO: 45004.

Invero, l'illegittimità che conduce all'annullamento degli atti di gara nei limiti che si vanno a precisare, non discende dalla erronea qualificazione della ISO: 45004 quale "certificazione" ascrivibile direttamente alla *lex specialis*, bensì si annida nella mancata applicazione del criterio di equivalenza da parte della commissione: quest'ultima avrebbe difatti dovuto esaminare comunque la plausibile sussistenza dei presupposti per affermare la equivalenza e comunque la congruenza tra i requisiti correlati al rispetto delle Linee Guida contenute nella ISO: 45004 e il possesso dei requisiti condensati della ISO: 45001.

10.2 In proposito fin dalla relazione tecnica depositata in accompagnamento alla presentazione dell'offerta la ricorrente aveva evidenziato il fatto che la ISO 45004 non costituisse un parametro certificabile. Nella stessa relazione aveva dato conto della equivalenza e comunque della complementarietà tra la ISO 45004 e la certificazione ISO 45001, che invece la ricorrente aveva dichiarato di possedere. Non solo. La dedotta

illegittimità, che peraltro si risolve in un difetto d'istruttoria legalmente tipico (perché la valutazione istruttoria è prevista nelle disposizioni già richiamate del D.Lgs. 36/2023), rileva a maggior ragione tenendo conto che la questione era stata oggetto anche di una espressa richiesta di chiarimenti, a fronte della quale la commissione si era laconicamente limitata a richiamare le certificazioni indicate nel Disciplinare, senza fornire invece riscontri di dettaglio dei quali, vista la peculiarità della fattispecie, vi sarebbe stata invece necessità.

10.3 Le carenze evidenziate consentono a questo punto al Collegio di impingere alla disamina discrezionale svolta nello specifico caso dalla SA, anche ai soli fini della rinnovazione dell'istruttoria, pur nella consapevolezza che le valutazioni di equivalenza qui in esame costituiscono *“espressioni di ampia discrezionalità e di conseguenza le relative censure, che investono il merito di tali valutazioni, sono sottratte al sindacato di legittimità, salva l'ipotesi della loro manifesta irragionevolezza, arbitrarietà, illogicità, irrazionalità o travisamento dei fatti”* (Consiglio di Stato sez. III, 24/04/2025, n.3545).

10.4 Cosicché è ben possibile rilevare nella vicenda odierna l'illegittimità dell'operato della commissione di gara. Quest'ultima, difatti, come accennato in precedenza, tenuto conto che il parametro ISO:45004 non risulta certificabile avrebbe dovuto valutare se il possesso (invece) certificato della ISO:45001 soddisfacesse i requisiti che aveva inteso richiedere con le disposizioni del Disciplinare. Nella situazione data la SA, *a fortiori* in ragione dell'erronea o comunque imprecisa indicazione della ISO:45004 quale certificazione, avrebbe quindi dovuto svolgere un'istruttoria specifica per verificare il *“rispetto dello standard normativo”* e che *“lo standard normativo non è suscettibile di privativa per quanto concerne il rispetto delle norme internazionali in sé”* (TAR Piemonte sez. I n. 924/2024). Sul punto il Consiglio di Stato, seppure in un arresto connesso al precedente codice, ha affermato (sez. V n. 2455/2020 cit.): *“quel che conta per l'amministrazione aggiudicatrice è l'effettivo possesso dei requisiti di qualità aziendale ovvero...il rispetto delle norme.. poiché, in un caso (ndr requisiti di accesso), lo impone il principio del favor participationis, e nell'altro (ndr. punteggio premiale), il rispetto della par condicio dei concorrenti che richiede di trattare allo stesso modo imprese che si siano adeguate ai medesimi standard internazionali”*.

10.5 Una volta riconosciuta la oggettiva correlazione con il possesso della ISO 45004, il mancato inserimento della certificazione ISO:45001 tra quelle utili al conseguimento del punteggio avrebbe dunque dovuto condurre l'Amministrazione a verificarne la equivalenza, tenuto conto della priorità logica del possesso di quest'ultima ai fini dell'ottenimento della ISO 45004. Ne consegue che l'Amministrazione, ove non avesse inteso attribuire il punteggio alla ricorrente, avrebbe dovuto contestarle il mancato rispetto degli standard previsti da quest'ultima.

11. Conclusivamente il ricorso va accolto per la fondatezza della censura del difetto di istruttoria, correlato alla violazione delle succitate norme del codice dei contratti, stante l'omessa valutazione circa l'equivalenza tra il possesso dei requisiti indicati alla norma ISO:45004, o comunque tra le Linee Guida ivi condensate e il possesso della certificazione ISO:45001.

Ne discende l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione impugnato, unitamente alle

operazioni di valutazione dell'offerta della ricorrente con limitato riferimento al criterio di cui si tratta (criterio 4.3 dell'art. 17.4 del Disciplinare), nonché agli atti ad essi conseguenti.

11.1 In ragione dell'accoglimento disposto l'Amministrazione dovrà quindi riformulare il punteggio da attribuire alla ricorrente a proposito del requisito di cui al punto 4.3 dell'art. 17.4 del Disciplinare, seguendo le coordinate interpretative fornite in motivazione. Ove, all'esito della rinnovata istruttoria, la SA dovesse ritenere l'equivalenza tra la certificazione ISO:45001 e la norma ISO:45004 o, comunque, rilevare la sussistenza in capo alla ricorrente dei requisiti riconducibili alle Linee Guida indicate dalla ISO 14004 dovrà, di conseguenza, attribuire gli ulteriori quattro punti "tabellari" previsti dal Disciplinare. In caso contrario confermerà la valutazione già attribuita motivandola adeguatamente.

12. La matrice prevalentemente istruttoria dell'accoglimento non consente di accogliere la domanda di riformulazione della graduatoria. Le medesime ragioni conducono a respingere la domanda subentro nel contratto veicolata dalla società ricorrente. Inoltre risulta documentato in atti che l'esecuzione dell'appalto sia ormai addivenuta quasi alla sua conclusione e le stesse memorie di merito e replica delle parti ne hanno dato conto.

12.1 Considerata la natura dell'accoglimento non sussistono i presupposti per il favorevole esito della domanda risarcitoria né per equivalente né, *a fortiori*, come già anticipato, in forma specifica.

13. Sussistono invece giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese considerato il peculiare andamento della vicenda e la parziale novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e per l'effetto, nei limiti d'interesse della ricorrente e sulla base delle indicazioni fornite in motivazione:

- annulla la graduatoria di gara - impugnata al punto g) dell'epigrafe del ricorso - approvata con Determinazione n. 43 del 12.2.2025, unitamente agli atti ad essa presupposti ed in particolare ai verbali indicati al punto d.b) dell'epigrafe del ricorso (nn. 3-4-5) nella parte in cui la commissione di gara aveva assegnato alla ricorrente sei punti, rispetto ai dieci attribuibili, in forza del criterio 4 "*Qualità e Certificazioni Impresa*" del Disciplinare;
- annulla il provvedimento di aggiudicazione emesso in favore della Progress Impianti s.r.l., unitamente alla comunicazione di avvenuta aggiudicazione di cui ai punti a) e c) dell'epigrafe del ricorso;
- respinge le ulteriori domande annullatorie ;
- respinge la domanda di riformulazione della graduatoria e l'istanza risarcitoria proposta dalla ricorrente sia per equivalente che in forma specifica (lett. j dell'epigrafe del ricorso).

Compensa le spese di giudizio tra tutte le parti in causa.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Gaetana Marena, Primo Referendario

Roberto Ferrari, Referendario, Estensore