



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 6448 del 2010,  
proposto da:

PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA, in persona del Presidente della Giunta  
provinciale in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Barresi, con  
domicilio eletto presso Giuseppe Leotta in Roma, via Flavio Domiziano, n. 9;

***contro***

IMPRESA COSTRUZIONI S.A.S. di Pellicano' Armando e C., in proprio e quale  
capogruppo mandataria dell'A.T.I. con la Ditta Condina Luigi e Costruzioni Flores  
Eufemia Srl, in persona del legale rappresentante in carica, non costituita in  
giudizio;

***nei confronti di***

ICOP S.R.L. di Siciliano Antonio, in persona del legale rappresentante in carica,  
non costituita in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. CALABRIA, SEZ. STACCATA DI REGGIO CAL.,  
Sez. I n. 485 del 6 maggio 2010, resa tra le parti, concernente APPALTO PER  
LAVORI DI SISTEMAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DI STRADA;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2011 il Cons. Carlo Saltelli e  
uditi per l'appellante l'avvocato Barresi;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

1. L'amministrazione provinciale di Reggio Calabria, con bando pubblicato all'albo pretorio in data 17 marzo 2005, indiceva una gara a procedura aperta per l'appalto dei lavori di sistemazione e riqualificazione della strada Bivio Montalto – Bivio Mastrangelo – Bivio Vocae – Innesto strada S. Luca – Polsi, per un importo complessivo di €. 1.770.491,80, da aggiudicarsi al prezzo più basso, inferiore a quello posto a base di gara, determinato mediante offerta ai prezzi unitari.

La commissione di gara, giusta verbale in data 20 aprile 2005, esaminate le 55 offerte pervenute e la relativa documentazione, dato atto che le offerte validamente presentate erano 52, escluse per anomalia 12 offerte, aggiudicava provvisoriamente l'appalto all'A.T.I. Costruzioni s.a.s. – Condina Luigi – Costruzioni Flores Eufemia s.r.l., che aveva indicato un ribasso del 27,450%.

Con successiva determinazione in data 22 aprile 2005, tuttavia, la stessa commissione, essendo pervenuta una segnalazione circa il mancato possesso da parte dell'A.T.I. aggiudicataria della certificazione di qualità, puntualmente prevista dalla normativa vigente e dal bando di gara, sospendeva l'aggiudicazione provvisoria, procedendo in autotutela alla revisione della documentazione di gara.

All'esito di tale verifica, giusta verbale n. 2 del 26 aprile 2005, l'A.T.I. Costruzioni s.a.s. – Condina Luigi – Costruzioni Flores Eufemia s.r.l. veniva esclusa dalla gara in quanto le imprese mandatarie non possedevano la certificazione di qualità.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con la sentenza n. 485 del 6 maggio 2010, nella resistenza dell'intimata amministrazione provinciale, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto dalla ricordata A.T.I. Costruzioni s.a.s. – Condina Luigi – Costruzioni Flores Eufemia s.r.l. avverso il provvedimento di esclusione dalla gara ed il rigetto della richiesta di riesame dello stesso, lo accoglieva ed annullava gli atti impugnati.

I primi dichiaravano infatti di aderire ad un recente indirizzo giurisprudenziale secondo cui, era illegittimo precludere la partecipazione alle gare a raggruppamenti orizzontali comprendenti imprese qualificate per classifiche I e II (per le quali non era obbligatorio il possesso del requisito della qualità), che intendessero assumere lavori per importi corrispondenti alla propria qualifica: ciò in quanto, diversamente opinando, per un verso, le imprese qualificate per le classifiche più basse (I e II) non avrebbero giammai potuto associarsi per eseguire lavori di importo superiore alla II classifica, mentre, per altro verso, la certificazione di qualità per tali imprese diventerebbe di fatto obbligatorio; ciò senza contare che in tal modo sarebbe stata anche frustrata la stessa finalità dell'istituto dell'associazione temporanea di impresa. Veniva peraltro dichiarata tuttavia inammissibile la domanda risarcitoria, non essendo stata dimostrazione del danno subito, giacché non era stata provata né l'avvenuta esecuzione del contratto e tanto meno intervenuta l'aggiudicazione definitiva dell'appalto.

3. Avverso tale sentenza ha ritualmente e tempestivamente proposto appello la Provincia di Reggio Calabria, sostenendo l'erroneità dell'assunto dei primi giudici, non supportato né dalla giurisprudenza invocata (C.d.S., sez. V, n. 4557/2009), né dall'avviso dell'Autorità di vigilanza (n. 29/2002).

In particolare, secondo l'amministrazione appellante, costituendo la certificazione di qualità un requisito tecnico mirante ad assicurare che l'impresa svolga l'appalto secondo un livello minimo di prestazioni accertate da un organismo qualificato, secondo parametri rigorosi a livello europeo, tale requisito potrebbe essere frazionabile solo se l'impresa è in possesso dell'attestato UNI EN ISO 9000, indipendentemente dalla classificazione cui essa è legata, dalla III alla VIII, laddove la frazionabilità del predetto requisito di qualità sulla base della semplice qualificazione SOA posseduta dall'impresa, si porrebbe in contrasto con l'interesse della stazione appaltante di assicurare un certo livello di prestazioni richieste tutelato dal legislatore, dovendo ammettersi che le imprese costituite in associazione orizzontale senza possedere la pur minima garanzia dell'organizzazione complessiva sarebbero abilitate all'assunzione di obblighi per appalti di importo superiore ad €. 516.447; d'altra parte, sempre secondo l'appellante, il previsto sistema di qualità per la classifica I e II avrebbe una valenza soltanto incentivante, perché apprezzabile dalla stazione appaltante in fase di valutazione complessiva dell'offerta, laddove esso è un elemento di discriminazione autonomo in materia di lavori pubblici per gli importi corrispondenti alla classifica dalla III alla VIII, in caso di richiesta di detto requisito da parte della stazione appaltante, con la conseguenza che se l'esclusione dalla gara è motivata, come nel caso di specie, con riferimento all'importo oggetto dell'appalto e alle modalità di esecuzione dei lavori (categoria prevalente OG3 – classifica IV), essa è da ritenersi legittima, il sistema di qualità essendo richiesto espressamente dal bando di gara ed essendo previsto per lavori di importi superiori a €. 516.457 e non potendo opporsi a tali precisi requisiti l'opportunità di assicurare la massima partecipazione alle ditte interessate alle opere da appaltare.

Peraltro, sempre secondo l'appellante, era pacifico che le imprese mandanti, Condina Luigi e Costruzioni Flores Eufemia s.r.l., non possedevano la

certificazione di qualità – UNI EN ISO 9000- di cui all'art. 8, comma 3, lett. a), della legge 11 febbraio 1994, n. 109, espressamente prevista dal bando di gara, non impugnato sul punto.

4. L'A.T.I. appellata non si è costituita in giudizio.

Alla pubblica udienza del 14 gennaio 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

5. L'appello è fondato.

5.1. Occorre innanzitutto osservare che il bando di gara, al punto III.2.1.3.), “Capacità tecnica – tipo di prove richieste”, stabiliva espressamente che i concorrenti dovevano essere in possesso di “attestazione rilasciata da società di attestazione (SOA) di cui al D.P.R. n. 34/2000 e s.m. regolarmente autorizzata, in corso di validità, che documenti la qualificazione per le opere stradali in categorie e classifiche adeguate ai lavori da assumere, nonché il possesso dei requisiti di cui al D.P.R. n. 34/2000, art. 2 lett. q) e s.m., e del possesso della certificazione del sistema di qualità aziendale di cui all'art. 8 comma 3 lett. a) della legge n. 109/94”.

L'articolo 4 del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 (“Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109”), dopo aver stabilito al primo comma che “ai fini della qualificazione, ai sensi dell'art. 8, comma 3, lett. a) e b) della legge, le imprese devono possedere il sistema di qualità aziendale UNI EN ISO 9000 ovvero elementi significativi e correlati del suddetto sistema, nella misura prevista dall'allegato C, secondo la cadenza temporale prevista dall'allegato B, chiarisce al secondo comma che la certificazione del sistema di qualità aziendale e la dichiarazione della presenza degli elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualità aziendale si intendono riferite agli aspetti gestionali dell'impresa nel suo complesso, con riferimento alla globalità delle categorie e delle classifiche, concludendo, al terzo comma, nel senso che il possesso della certificazione di

qualità aziendale ovvero il possesso della dichiarazione della presenza di requisiti del sistema di qualità aziendale, rilasciate da soggetti accreditati, ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000, al rilascio della certificazione nel settore delle imprese di costruzione, è attestato dalle SOA.

Come precisato dalla giurisprudenza (C.d.S., sez. IV, 14 ottobre 2005, n. 5800), la certificazione di qualità aziendale è preordinata ad assicurare, in funzione della garanzia qualitativa di un determinato livello di esecuzione dell'intero rapporto contrattuale, l'idoneità dell'impresa ad effettuare la prestazione secondo il livello medesimo, così come accertata da un organismo esterno qualificato e secondo parametri rigorosi definiti a livello europeo, mediante l'attestazione che il prodotto ovvero il processo produttivo o il servizio è conforme ai requisiti fissati dalle specifiche norme tecniche del settore (garantendone altresì la validità nel tempo attraverso un'adeguata attività di sorveglianza).

L'attestazione di qualificazione, invece, come si ricava dalla disposizioni contenuta nel comma 3 dell'articolo 1 del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, "...costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici" (C.d.S., sez. IV, 19 ottobre 2007, n. 5470; sez. V, 8 agosto 2003, n. 4599).

5.2. Ciò posto, ad avviso della Sezione, la diversità delle funzioni cui attendono rispettivamente, la attestazione di qualificazione (possesso dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria) e la certificazione di qualità aziendale (garanzia qualitativa di un determinato livello di esecuzione dell'intero rapporto contrattuale) esclude in radice che il possesso della prima possa assorbire la seconda, rendendo irrilevante la mancanza di quest'ultima, trattandosi, come si ricava dalla lettura del comma 3 dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, di due requisiti autonomi, quantunque entrambi attestati dagli organismi autonomi di attestazione.

Ciò peraltro rende del tutto ragionevole, logica e non arbitraria la disposizione del bando di gara di cui al punto III.2.1.3., citata al precedente paragrafo sub 5.1. (di cui la ricorrente in primo grado non ha comunque neppure contestato la legittimità), che richiedeva ai fini della partecipazione alla gara in questione il possesso “della certificazione del sistema di qualità aziendale di cui all’art. 8 comma 3 lett. a) della legge n. 109/94”, pacificamente non posseduta dalle società mandanti dell’A.T.I. provvisoriamente aggiudicatario della gara.

E’ appena il caso di sottolineare - per completezza - che, se pur un verso è del tutto irragionevole ed illogico sostenere che il possesso della certificazione del sistema di qualità aziendale potrebbe non essere riferito alle imprese mandanti, stante la delineata finalità della predetta certificazione (tanto più che l’A.T.I. costituenda aveva carattere verticale), per altro verso, com’è notorio, le disposizioni contenute nella lex specialis vincolano non solo i partecipanti alla gara, ma la stessa amministrazione appaltante che non può pertanto esimersi dall’applicazione delle norme da essa stessa poste, salvo l’annullamento in autotutela della lex specialis ovvero la rituale e tempestiva impugnazione della stessa da parte degli interessati.

6. In conclusione alla stregua delle osservazioni svolte l’appello deve essere accolto e, per l’effetto, in riforma della impugnata sentenza, deve essere respinto il ricorso proposto in primo grado.

La particolarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull’appello proposto dalla Provincia di Reggio Calabria, avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, n. 485 del 6 maggio 2010, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma della stessa, respinge il ricorso

proposto in primo grado dall'A.T.I. Costruzioni s.a.s. – Condina Luigi –  
Costruzioni Flores Eufemia s.r.l.

Dichiara interamente compensate 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 14 gennaio 2011 con  
l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Adolfo Metro, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/03/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)