

Sentenza Consiglio di Stato 14 ottobre 2005, n. 5800 (Contratti della P.a. - Gara - Certificato di qualità - Possibilità per l'amministrazione appaltante di verificare la equivalenza tra certificazioni - Sussiste ex articolo 14 Dlgs 157/1995)

## **Consiglio di Stato, Sezione IV - Sentenza 14 ottobre 2005, n. 5800**

*(omissis)*

### **Fatto e diritto**

**1.-** Air One Spa, partecipante alla gara telematica per l'affidamento del servizio di trasporto aereo di personale delle Forze Armate in ambito nazionale, internazionale e intercontinentale, per l'anno 2004, indetta dal Ministero della difesa, ha impugnato dinanzi al Tar del Lazio i provvedimenti con cui le società Eurofly e Meridiana sono state abilitate alla gara e autorizzate a partecipare; sono state classificate le relative offerte; la gara è stata aggiudicata ad Eurofly Spa.

Il Tribunale amministrativo adito ha respinto il ricorso con sentenza n. 11694, pubblicata in data 26 ottobre 2004.

Avverso la pronuncia di primo grado Air One ha proposto ricorso in appello in ragione della ritenuta illegittimità dell'ammissione alla gara di Eurofly e Meridiana, in quanto la certificazione di operatore aereo (Coa) dalle medesime posseduta non avrebbe carattere di equipollenza rispetto alla certificazione di qualità Iso espressamente prescritta dalla lex specialis della procedura, per converso in possesso di Air One.

La prospettazione dell'appellante, ampiamente sviluppata nel ricorso d'appello, è incentrata su tale assunto, a sostegno del quale vengono enunciate le argomentazioni di seguito illustrate.

Si conclude con la domanda di annullamento della sentenza impugnata e di accertamento del diritto alla aggiudicazione della gara nonché, in via residuale e gradata, al risarcimento dei danni.

Resistono il Ministero della difesa, che eccepisce preliminarmente la carenza di interesse all'impugnazione, nonché la aggiudicataria Eurofly, con varie memorie difensive.

**2.-** Ancora in punto di fatto, va ricordato che la lex specialis di gara imponeva ai partecipanti di produrre una "attestazione dalla quale risulti il possesso da parte dell'impresa del sistema di garanzia della qualità conforme alle norme europee della serie Iso 9001:2000 in corso di validità" ovvero, in considerazione del periodo di transizione dalle Iso della serie 9000:1994 a quelle della serie Iso 9001:2000 (o Vision 2000), una "certificazione appartenente alla famiglia Iso 9000:1994".

Prescriveva altresì il bando che "le eventuali misure equivalenti di cui al comma 4 articolo 14 Dlgs 157/95 devono essere provate corredando la domanda di partecipazione di un manuale di qualità conforme alla pertinente serie Iso (9000:1994 o 9001:2000), soggetto a valutazione da parte dell'Amministrazione".

Osserva altresì il Collegio che dai documenti versati in causa risulta che Air One ha prodotto il manuale di qualità conforme alla pertinente serie Iso (9000:1994 o 9001:2000) e che Eurofly e Meridiana hanno prodotto un certificato di operatore aereo (Coa) rilasciato dall'Enac ed in corso di validità, attestante la rispondenza ai requisiti prescritti nel Regolamento JAR - OPS 1 e nel Dm n. 38-T del 30 marzo 1998.

**3.-** Ciò premesso, sostiene specificatamente Air One, a supporto dell'assunto relativo alla non equipollenza tra la certificazione di qualità Iso e la certificazione di operatore aereo (Coa), e, quindi, della illegittimità dell'operato dell'Amministrazione, che tale equipollenza ha ritenuto, che il sistema di qualità è un elemento ed una componente diversa e aggiuntiva rispetto al Coa, essendo il primo finalizzato alla "efficienza aziendale" (legata alla necessità di soddisfare il cliente passeggero ovvero alla necessità di aumentare il profitto e conseguente a determinate caratteristiche organizzative - organigramma funzionale, procedura per il reclutamento del personale per la sua formazione, indicazione del responsabile della qualità, politiche della qualità, - e a determinate modalità operative, elementi, questi, riassunti nel "manuale di qualità", riferito essenzialmente ad aspetti gestionali delle attività d'impresa, attraverso una serie di procedure che riguardano tali aspetti); il secondo, inteso ad attestare che l'operatore ha la capacità professionale e l'organizzazione aziendale necessarie ad assicurare l'esercizio dei propri aeromobili in "condizioni di sicurezza" per le attività aeronautiche in esso specificate (e, come tale, certificazione che il vettore deve necessariamente possedere per svolgere la propria attività secondo le previsioni del regolamento Cee n.2407/92 del 23 luglio 1992).

Rileva altresì l'appellante che il processo di certificazione disciplinato dalla normativa JAR, propedeutico al rilascio del Coa e, nello specifico, la certificazione ottenuta in accordo alla normativa JAR OPS 1, non concerne tutta l'azienda, bensì esclusivamente quelle aree, dettagliatamente regolate dalla stessa normativa, che impattano sulla sicurezza aerea.

Air One, sviluppando le proprie tesi difensive, insiste, in particolare, sui seguenti punti:

- la certificazione Iso 9001:2000 assume, rispetto alla certificazione JAR - OPS 1, valenza di richiesta del soddisfacimento, da parte dell'organizzazione, di aspettative inerenti lo svolgimento del contratto quanto

meno superiori a quelle cogenti e necessarie per poter operare;

- la certificazione Iso 9001:2000 attesta che l'organizzazione attua un sistema di gestione per la qualità efficace e conforme ai requisiti della norma, in grado di assicurare la conformità del prodotto/servizio ai requisiti del cliente (c.d. orientamento al cliente) ed ai requisiti cogenti applicabili e quindi la qualità del prodotto fornito o del servizio erogato (rispetto all'attestazione della capacità professionale e della organizzazione aziendale necessarie ad assicurare l'esercizio degli aeromobili in condizioni di sicurezza, che sarebbe propria della certificazione JAR - OPS 1); né rileverebbe il preteso riferimento al campo aeronautico dello standard Iso 9001:2000, essendo tale profilo proprio della struttura della EN 9100:2003;
- le norme della famiglia Iso 9000 rappresentano il riferimento a livello mondiale delle cennate caratteristiche, a differenza delle norme JAR - OPS 1, attinenti all'interno degli Stati membri dello Joint Aviation Authority (JAA);
- il campo di applicazione del sistema qualità Iso 9001:2000 è riferito al servizio di trasporto aereo nella sua interezza ed è quindi esteso a tutti i processi che hanno effetti diretti e indiretti sulla qualità del servizio, in aggiunta alle attività ed operazioni regolate dalla normativa JAR - OPS 1;
- i requisiti presi a riferimento per l'implementazione del sistema qualità JAR - OPS 1 sono esclusivamente requisiti urgenti di cui alla stessa norma JAR - OPS 1 ed alle norme operative per l'esercizio degli aeromobili in servizio di trasporto pubblico mentre i requisiti relativi al sistema qualità Iso 9001:2000 sono non solo tutti i requisiti urgenti applicabili al prodotto/servizio, ma anche, e soprattutto, i requisiti del cliente (espressi ed impliciti).

**4.-** La pur diffusa prospettazione di Air One, - in parte ripetitiva, dei vizi che inficierebbero l'operato dell'Amministrazione della Difesa - siccome enunciata nell'atto di appello e richiamata nel precedente punto 3 - non appare idonea a scalfire le conclusioni cui è pervenuta la pronuncia del primo Giudice (il che esime nel contempo il Collegio dall'esame della preliminare eccezione di carenza d'interesse all'impugnazione sollevata dalla resistente Amministrazione).

**4.1.-** Va in primo luogo sinteticamente ricordato che la certificazione di qualità è preordinata ad assicurare, in funzione di garanzia qualitativa di un determinato livello di esecuzione dell'intero rapporto contrattuale, l'idoneità dell'impresa ad effettuare la prestazione secondo il livello medesimo, accertata da un organismo esterno qualificato (organismo di certificazione) e secondo parametri rigorosi definiti a livello europeo, mediante attestazione che il prodotto, processo produttivo o servizio, risulta conforme ai requisiti fissati da norme tecniche, garantendone la validità nel tempo attraverso adeguata attività di sorveglianza (auditing di impresa).

Nel vigente sistema di certificazione di qualità si colloca la Iso 9001, inerente all'intero sistema aziendale. Va correlativamente ricordato che la certificazione di operatore aereo (Coa) attesta, alla stregua del regolamento Enac (ed. 4 del 30 settembre 2003), che l'operatore ha la capacità professionale e l'organizzazione aziendale necessarie ad assicurare l'esercizio dei propri aeromobili in condizioni di sicurezza, per le attività aeronautiche in essa specificate, nonché il possesso dei requisiti tecnici generali di cui all'articolo 5 Dm 18 giugno 1981; il rilascio della certificazione è, tra l'altro, subordinato, a norma di regolamento, alla rispondenza ai requisiti contenuti nella JAR - OPS 1 Amendment 6 del 1 agosto 2003. Il complesso di prescrizioni di cui alla JAR - OPS 1 - avente carattere di obbligatorietà per tutti gli Stati membri dello JAA, Joint Aviation Authority - impone un sistema di qualità che deve contenere un programma recante la indicazione delle procedure di verifica delle operazioni condotte, in osservanza di requisiti, standards e procedure applicabili (JAR - OPS 1. 035 - b), che deve essere descritto e contenuto in apposita documentazione (JAR - OPS 1.035 - d), richiedendosi, inoltre, la supervisione ed il controllo della osservanza delle procedure operative poste in essere dalla Compagnia, a cura di un "qualità manager" responsabile della sicurezza delle operazioni e della aeronavigabilità degli aeromobili.

**4.2.-** Sul piano normativo, l'articolo 14, quarto comma, del Dlgs 17 marzo 1995 n. 157, riproduttivo dell'articolo 31 della direttiva 92/50/Cee del 18 giugno 1992, prevede che qualora le amministrazioni aggiudicatrici richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti, attestanti che il concorrente osserva determinate norme in materia di garanzia della qualità, esse fanno riferimento ai sistemi di garanzia della qualità basati sulla pertinente serie di norme europee EN 29000, certificati da organismi conformi alla serie di norme europee EN 45000.

La norma medesima dispone inoltre che le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri e ammettono parimenti altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità qualora il concorrente non abbia accesso a tali certificati o non possa ottenerli nei termini richiesti.

**4.3.-** La norma precitata consente quindi all'amministrazione aggiudicatrice di riferirsi a "misure equivalenti di garanzia della qualità"; e, in tale contesto normativo, il bando di gara dispone espressamente (punto III. 2.1.3.), come già indicato al capo 2 della presente decisione, che le "eventuali misure equivalenti di cui al comma 4 articolo 14 Dlgs 157/95 devono essere provate corredando la domanda di partecipazione di un

manuale di qualità conforme alla pertinente serie Iso (9000:94 o 9001:2000), soggetto a valutazione da parte dell'Amministrazione".

La lex specialis di gara demanda pertanto all'Amministrazione, nell'esercizio di una ampia discrezionalità valutativa, anche tecnica, in materia, la verifica di conformità cui si è fatto riferimento; ed a ciò essa ha puntualmente provveduto, previa acquisizione, a cura dell'Enac, di chiarimenti in ordine alla certificazione delle Compagnie aeree.

Orbene, risulta dalla nota di tale ente prot. 04-1002 34/ARS del 19 maggio 2004 che tra i requisiti per il rilascio del certificato di operatore aereo secondo la normativa JAR-OPS 1 - Commercial Air Transportation - Aeroplanes "vi è il possesso e il mantenimento di un sistema di qualità aziendale in grado di monitorare la rispondenza e l'attuazione delle procedure per la sicurezza delle operazioni e la navigabilità degli aeromobili". Precisa nel contempo l'Enac che la JAR - OPS 1 non fa diretto riferimento alle norme della serie Iso 9000, ma che "esse comunque costituiscono la base teorica per lo sviluppo dei vari elementi (organizzazione, personale, documentazione, metodologia e programmi delle verifiche, ecc.) del Sistema di Qualità "che le compagnie devono dimostrare di aver adottato per ottenere la certificazione Enac e che "in aggiunta, la JAR - OPS 1 caratterizza il Sistema di Qualità come garante interno delle condizioni di sicurezza aeronautica". Ciò non preclude - chiarisce ulteriormente l'ente - che "per motivi organizzativi o commerciali" ciascuna compagnia decida di conseguire una certificazione Iso 9000 di parte terza.

Da ciò la ritenuta - da parte dell'Amministrazione - equivalenza della certificazione di operatore aereo alla certificazione di qualità Iso.

La valutazione dell'Amministrazione si palesa corretta.

Ed invero, risulta per tabulas dai chiarimenti forniti dall'Ente nazionale per l'aviazione civile che la certificazione Coa implica necessariamente l'esistenza di un sistema di qualità definito sulla medesima base teorica Iso 9000 e la correlata presenza di un responsabile della qualità; risulta altresì che, "in aggiunta" a ciò, la JAR - OPS 1 caratterizza il sistema di qualità come garante interno delle condizioni di "sicurezza aeronautica".

Perdono allora di spessore le considerazioni attoree in ordine ai pretesi tratti differenziali tra le cennate certificazioni e la configurazione in termini riduttivi della certificazione Coa, riportate al precedente punto 3, avuto riguardo, in particolare, alla rilevata comune base teorica (di cui alle norme della serie Iso 9000) per lo sviluppo dei vari elementi del sistema di qualità; e perdono conseguentemente consistenza le argomentazioni che di ciò non tengono conto, indulgiando su pretese differenziazioni emergenti dal solo raffronto tra la normativa JAR - OPS 1 e le norme della famiglia Iso 9000 (anche in punto di "orientamento al cliente" e di carattere "generale" della normativa Iso 9000:donde la inconsistenza, anche, del richiamo alla normativa EN 9100:2003) ovvero su considerazioni che individuano nel "sistema di qualità" un elemento ed una componente diversa e aggiuntiva rispetto al Coa.

Quanto al livello di riferimento - mondiale o interno agli Stati membri JAA - delle certificazioni considerate, trattasi all'evidenza di argomento inidoneo ad incidere sulle conclusioni raggiunte dal Collegio.

A quanto esposto va aggiunta una ulteriore annotazione, in linea con le condivisibili conclusioni del primo Giudice, in termini di giudizio di equivalenza.

Correttamente il Giudice di primo grado evidenzia, invero, che i parametri di idoneità JAR OPS 1 - che, va ricordato, caratterizzano "in aggiunta" il sistema di qualità "anche" come garante interno delle condizioni di sicurezza aeronautica - recano un profilo di specificità riferito al settore imprenditoriale oggetto di causa che connota la certificazione rilasciata della idoneità a documentare ulteriormente la complessiva affidabilità dell'operatore anche con riferimento al complesso dei fattori a diverso titolo rilevanti in materia di trasporto aereo; considerazione, questa, ovviamente non disgiunta dal correlato riferimento a quella "comune base teorica" cui più volte si è fatto cenno.

**5.-** In conclusione, il ricorso in appello proposto da Air One deve essere respinto.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

## **PQM**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello in epigrafe, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di giudizio, che si liquidano in complessivi euro 8000,00 (ottomila), in favore, in pari misura, del Ministero della Difesa e di Eurofly Spa.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 07 giugno 2005 con l'intervento dei Sigg.ri:

**(omissis)**

Depositata in Segreteria il 14 ottobre 2005.

