

POSITION PAPER PER IL COMITATO DI INDIRIZZO E GARANZIA

AVVALIMENTO DELLA CERTIFICAZIONE E DELL'ACCREDITAMENTO

1. FOCALIZZAZIONE DEL TEMA

Cos'è l'Avvalimento e quali sono i principi ispiratori

L'Avvalimento è un Istituto giuridico di origine comunitaria¹, promosso da Paesi Nord Europei dove il numero degli operatori economici è molto limitato, riguardante il settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, introdotto anche nell'ordinamento dello Stato italiano dal D.Lgs. 163/2006, in sede di recepimento delle direttive comunitarie n. 2004/17 e 2004/18.

L'Avvalimento è il mezzo con il quale un operatore economico che partecipa ad una procedura di gara per l'affidamento di un appalto pubblico per il quale è richiesto il possesso di determinati requisiti (economico-finanziari o tecnico-organizzativi), in assenza di questi requisiti, può dichiarare di avvalersi dei requisiti di un altro operatore economico, indipendentemente dalla natura giuridica del legame con l'altro operatore economico.

In Italia, per la partecipazione ad alcune gare, è capitato che operatori economici abbiano provato, ed in certi casi ottenuto, ad avvalersi delle certificazioni (anche di accreditamento!) in possesso di altri operatori economici.

Perché la Certificazione di sistema di gestione e l'Accreditamento non dovrebbero essere oggetto di Avvalimento

Il sistema di gestione è un insieme di elementi correlati o interagenti per stabilire politica e obiettivi e per conseguire tali obiettivi, che serve a guidare e a tenere sotto controllo l'organizzazione, cioè l'insieme di persone e di mezzi con definite responsabilità, autorità e interrelazioni.

Un efficace sistema di gestione si deve fondare su alcuni principi fondamentali quali:

- leadership – I leader stabiliscono unità di intenti e di indirizzo dell'Organizzazione. Essi devono riuscire a creare e mantenere un ambiente interno che coinvolga pienamente le persone nel conseguimento degli obiettivi dell'Organizzazione;

¹ Si noti che in un certo senso l'Avvalimento è un Istituto noto già da tempo al Diritto Italiano, tant'è che Il Regio Decreto 23.05.1924 n.827 all'art. 67 recitava: "Quando l'aspirante non possa provare tale sua idoneità, e presenti in vece sua una persona che riunisca le condizioni su espresse, e alla quale egli si obblighi di affidare l'esecuzione delle opere, l'Amministrazione può ammetterlo all'incanto."

- coinvolgimento delle persone - Le persone, a tutti i livelli, costituiscono l'essenza dell'Organizzazione ed il loro pieno coinvolgimento permette di porre le loro capacità al servizio dell'Organizzazione. Il personale deve essere competente sulla base di istruzione, formazione-addestramento, abilità ed esperienza appropriati, nonché consapevolezza del proprio ruolo e dell'influenza delle proprie attività sulla qualità;
- approccio per processi - Un risultato desiderato si ottiene con maggiore efficienza quando le attività e le relative risorse sono gestite come un processo. L'applicazione di un sistema di processi nell'ambito di un'Organizzazione, unitamente all'identificazione e all'interazione di questi processi, e la loro gestione per consentire il risultato desiderato, può essere denominata "approccio per processi";
- approccio sistemico alla gestione - Identificare, comprendere e gestire, come fossero un sistema, processi tra loro correlati, contribuisce all'efficacia e all'efficienza dell'Organizzazione nel conseguire i propri obiettivi.

Quindi la certificazione (e, in un certo modo, anche l'accreditamento), costituisce il raggiungimento di un percorso articolato e complesso che vede impegnata l'intera Struttura aziendale, dalle risorse umane ai processi aziendali, grazie al possesso di una "cultura" che deve permeare le attività quotidiane della specifica Organizzazione. Il sistema di gestione è fatto su misura per le caratteristiche intrinseche di ogni Organizzazione e pertanto è un requisito estremamente soggettivo, non esportabile, e tanto meno cedibile ad altre Organizzazioni se disgiunto dall'intero complesso aziendale e dal contesto nel quale è stato sviluppato. Se non è cedibile il sistema di gestione non può, ovviamente, esserlo la certificazione e l'accreditamento, che non è nient'altro che l'evidenza che tale sistema è conforme ad una norma di riferimento.

La certificazione del sistema di gestione o l'accreditamento manifestano un *modus operandi* che è tipico dell'Organizzazione nel suo complesso e che è il frutto di una crescita culturale e comportamentale che è maturata nel tempo. Cedere la certificazione del sistema di gestione o l'accreditamento a un'altra Organizzazione e pretendere che essa dia risultati è come, per un ingegnere, cedere la propria laurea ad un altro soggetto e pretendere che esso acquisisca la capacità di progettare!

Se intendiamo che la certificazione del sistema di gestione o l'accreditamento siano veramente uno strumento efficace per la corretta esecuzione dei lavori o per la fornitura di beni e servizi non è possibile ammettere che essa non sia posseduta in proprio dall'Organizzazione che partecipa all'appalto. Soprattutto perché l'Avvalimento è fondato sull'aspetto sostanziale più che su quello formale-giuridico e la certificazione e l'accreditamento sono requisiti "soggettivi", propri solo dell'Organizzazione e dei processi alla quale essa si riferisce.

Quanto sopra è posto come "assioma" dalle norme internazionali di certificazione (così come quelle di accreditamento) che richiedono chiaramente che il documento di certificazione (certificato) riporti esattamente la ragione sociale dell'Organizzazione certificata e l'indirizzo (i) del(i) sito(i) dove si eseguono i processi riportati nello scopo del certificato stesso.

Inoltre il Codice e il Regolamento trattano in maniera diversa la possibilità dell'Avvalimento nel caso di appalti di forniture e servizi rispetto a quelli di lavori: così come nel caso di singola gara o di qualificazione SOA. Non esiste una *ratio* per questa differenziazione: la certificazione di qualità si basa sugli stessi principi e sulle stesse caratteristiche che devono essere in possesso dell'Organizzazione, anche se le procedure di appalto o i processi oggetto di certificazione sono diversi.

L'Avvalimento non si applica alle attività oggetto di Albi Professionali

Un'ulteriore riprova di quanto poc'anzi sostenuto riguarda la possibilità di ricorrere all'Avvalimento per i requisiti di idoneità professionale attestati attraverso l'iscrizione ad Albi Professionali. Si ritiene infatti che gli stessi, inerendo alla disciplina pubblica delle attività economiche ed essendo connotati da un elevato tasso di "soggettività", configurino uno *status* e non possano essere oggetto di Avvalimento.

2. PARTI COINVOLTE

ACCREDIA (Avvalimento dell'accreditamento), Organismi di Certificazione (Avvalimento delle certificazioni), Società appaltanti, Pubblica Amministrazione, AVCP, Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, Organizzazioni Imprenditoriali.

3. STATO DELL'ARTE

La Quinta Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5408 del 23.10.2012, in contrasto con la linea di pensiero dell'AVCP ribadita nella determinazione n. 2 del 1° agosto 2012², ha affermato che l'Avvalimento di cui all'art. 49 Codice Contratti Pubblici, può riferirsi anche alla certificazione di qualità.

Con sentenza n. 4130 del 24 aprile 2013, il Tar Lazio ha recentemente mutato indirizzo giurisprudenziale in ordine all'interpretazione dell'art. 49 del Dlgs 163/2006, affermando che l'Avvalimento della certificazione di qualità non è consentito, ad eccezione delle ipotesi in cui la stessa sia compresa nell'attestazione SOA.

In una recente sentenza del 10 ottobre 2013, la Corte Ue ha infine dichiarato l'incompatibilità tra le norme europee e l'articolo 49, comma 6, del Dlgs 163/2006. E' stato anche sancito un principio in base al quale, in casi particolari, l'amministrazione può chiedere che una determinata prestazione venga eseguita da un operatore in grado di garantire un certo livello minimo di requisiti. La limitazione troverebbe giustificazione nella «necessità di evitare che il ricorso all'avvalimento con frazionamento dei requisiti richiesti dal bando possa tradursi nel rischio per la stazione appaltante di non avere adeguata assicurazione sulla capacità degli operatori economici di eseguire a regola d'arte le prestazioni oggetto del contratto».

In questo caso la stazione appaltante è quindi legittimata a richiedere che un livello minimo di capacità sia raggiunto da un operatore economico unico.

Il dibattito in sede giurisprudenziale è quindi controverso.

² *"In sintesi, alla luce delle argomentazioni esposte, si ritiene che l'art. 49 del Codice vada interpretato nel senso che lo stesso non consente l'avvalimento della certificazione di qualità, tranne nell'ipotesi in cui la stessa sia compresa nella attestazione SOA; tale conclusione tiene conto sia della natura sostanziale della certificazione in questione, come sopra ricostruita, sia del dato formale-testuale, emergente dal diritto comunitario e nazionale, che disciplina la certificazione di qualità in un articolo distinto e separato rispetto a quelli dedicati ai requisiti speciali proprio al fine di sottolinearne la differenza."*

ACCREDIA ha già presentato la questione in sede EA, ma non si sono riscontrate in Europa situazioni analoghe, né EA ritiene di poter influire su ambiti che sono giuridici, e non tecnici, disciplinati da norme nazionali.

4. ESIGENZE DEL MERCATO E TENDENZE PREVEDIBILI

In alcune gare si sta utilizzando l'Istituto dell'Avvalimento per certificazioni (principalmente ma non esclusivamente ISO 9001) e per l'accreditamento (al momento i casi sono molto limitati).

In assenza di chiarimenti legislativi, o di sentenze coerenti, questo fenomeno potrebbe ingrandirsi ulteriormente, a discapito dei committenti, che dovranno ammettere alle gare operatori economici non in possesso dei requisiti richiesti, e, data la natura soggettiva di questi requisiti, non sostituibili da Soggetti terzi.

5. LINEE DI INDIRIZZO DA PROPORRE CON EVENTUALE INDIVIDUAZIONE DI AZIONI SPECIFICHE E DI SOGGETTI COINVOLTI

Avvalimento dell'Accreditamento

ACCREDIA, in occasione della prossima revisione del Regolamento per l'accreditamento degli Organismi di Certificazione ed Ispezione, ha già previsto di inserire la clausola per cui gli Organismi accreditati non possono cedere a terzi il certificato di accreditamento.

Si ritiene quindi che, almeno per quanto riguarda gli OdC e OdI, il problema dovrebbe essere risolto sul nascere, almeno per quanto riguarda ACCREDIA.

Pari disposizione verrà riportata anche nei regolamenti per l'accreditamento di Laboratori di Prova e di Taratura.

Nel caso in cui, inoltre, un CAB si avvallesse di requisiti di soggetti terzi, per partecipare a delle gare, dovrà essere valutato (caso per caso, norma per norma) se tale legame non si possa configurare come un conflitto di interessi inaccettabile.

Avvalimento delle Certificazioni

Di concerto con le Associazioni degli OdC, per evitare comportamenti disomogenei tra Soggetti certificati da OdC accreditati da ACCREDIA, e Soggetti certificati da OdC accreditati da altri AB, si è deciso di non imporre una clausola che vieti ai Soggetti certificati dagli OdC accreditati di cedere a terzi la propria certificazione, pena la revoca della certificazione stessa.

Si valuti comunque se non sia opportuno prevedere una clausola di questo tipo quantomeno per il settore IAF 28 (costruzioni), visto che tutti gli OdC operanti in Italia sono sotto il controllo diretto di ACCREDIA. Tale clausola, da inserire nel documento RT-05, darebbe infatti attuazione alla determinazione n. 2 del 1° agosto 2012 dell'AVCP, rafforzandone l'efficacia regolatoria e dando certezza dei comportamenti a tutti gli operatori.

In ogni caso, ACCREDIA, in forza del suo ruolo come Ente Unico Nazionale di Accreditamento, potrebbe provare a richiedere un chiarimento ai Ministeri che hanno competenze dirette sul Codice Appalti.

6. EVENTUALI AZIONI DI VERIFICA

Pianificare un workshop a porte chiuse che veda coinvolti i Soggetti maggiormente interessati all'argomento: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, AVCP, Organismi di Certificazione, ANCE, Legacoop/ANCPL, FINCO, ACCREDIA.

Milano, 2 aprile 2014

Modifiche codice contratti Direttive Europee - settore BENI CULTURALI

-Osservazioni ARI/ARCHEOIMPRESE-

Premessa

Per quanto non formalmente riportato nella bozza di Legge Delega presentata al Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014 (contrariamente a quanto previsto nel documento di intenti del MIT presentato alle Associazioni di Categoria a luglio scorso), si evidenzia qui come i **procedimenti di affidamento ed esecuzione dei lavori sui beni culturali richiedono una disciplina specifica**, come conseguenza sia delle qualità peculiari dei beni che degli obiettivi di conservazione da conseguire, che sono di interesse nazionale. Di conseguenza, per la qualificazione delle imprese che operano sui beni tutelati, devono continuare ad applicarsi le specifiche disposizioni di cui al Decreto Ministeriale 294/2000 così come modificato dal D.M. 420/2001 fintanto che, ai sensi dell'Art. 201 comma 3 del Codice dei Contratti *con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti ulteriori specifici requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di cui all'articolo 198, [...]*.

E' indispensabile, inoltre che vengano riprodotte e in certi casi rafforzate, una serie di disposizioni, oggi presenti nel Codice dei Contratti (Art. da 197 a 205) e nel Regolamento attuativo (Titolo XI da Art. 239 a 251), finalizzate ad assicurare la prevalenza dell'interesse pubblico alla conservazione e protezione dei beni culturali mobili e immobili e gli interventi sugli elementi architettonici, sulle superfici decorate di beni del patrimonio culturale, sottoposti alle disposizioni di tutela nonché degli scavi archeologici.

L'emanazione dei dispositivi di recepimento non dovrebbe disperdere i seguenti elementi normativi di interesse nazionale:

- Limiti all'affidamento congiunto: secondo quanto previsto dalla normativa vigente, all'Art. 200 comma 1 del d.lgs. 163, "i lavori concernenti beni mobili e superfici decorate di beni architettonici non sono affidati congiuntamente a lavori afferenti ad altre categorie" se non per " motivate ed eccezionali esigenze di coordinamento dei lavori". Laddove i lavori vengano, per tali eccezionali

esigenze, appaltati congiuntamente, si richiama l'applicazione del comma 3 "in ordine all'obbligo del possesso dei requisiti di qualificazione".

- Scorporo delle categorie specialistiche: come dispone l'Art. 201 comma 4 del Codice: per i lavori relativi ai beni culturali [n.d.r.] è sempre necessaria la *qualificazione nella categoria di riferimento*, a prescindere dall'incidenza percentuale che il valore degli interventi sui beni tutelati assume nell'appalto complessivo. Questa disposizione, che deroga al limite previsto per tutte le altre opere, trova una precisa *ratio* nella tutela di interessi superiori sanciti dal Codice dei Beni Culturali. Ne consegue che gli interventi su beni culturali, a prescindere dall'importo, debbano essere realizzati solo da coloro che posseggono la relativa qualificazione.

- Qualificazione e direzione tecnica dei lavori riguardanti i beni culturali. L'Art. 248 del D.P.R. 207/2010 sancisce che *i lavori relativi alle categorie OG 2, OS 2-A, OS 2-B e OS 25, sono utilizzati ai fini della qualificazione soltanto dall'impresa che li ha effettivamente eseguiti, sia essa affidataria o subappaltatrice*. Il dispositivo, che richiama la *ratio* sopra enunciata, trova riscontro anche nell'Art. 58 comma 4 della direttiva europea la quale dispone che l'esperienza sia comprovata da *opportune referenze relative a contratti eseguiti in precedenza*. E' di tutta evidenza che se fosse possibile utilizzare i lavori eseguiti da altri verrebbe meno lo strumento utile a provare la capacità tecnica dell'operatore che, nel caso dei beni culturali, ha una valenza di tutela dei beni stessi.

L'articolo 248 precisa inoltre che *la direzione tecnica per i lavori di cui al presente titolo è affidata, relativamente alla categoria OG 2, a soggetti in possesso di laurea in conservazione di beni culturali o in architettura, relativamente alle categorie OS 2-A e OS 2-B, ai restauratori dei beni culturali in possesso dei requisiti di cui agli articoli 29 e 182 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e, relativamente alla categoria OS 25, a soggetti in possesso dei titoli previsti dal decreto ministeriale di cui all'articolo 95, comma 2, del codice*. Dispositivi per individuare precisi strumenti di garanzia atti a verificare la competenza, efficienza, esperienza ed affidabilità degli operatori sono individuati dalle direttive europee (Art. 58 e allegato XII), ma dovranno essere recepiti dalla normativa italiana, adattandole all'ambito dei beni culturali per il quale nel Codice dei Contratti e nel Regolamento sono presenti delle sezioni specifiche.

- Attività di progettazione, di direzione dei lavori e accessorie: è indispensabile che venga riprodotta la disciplina prevista dall'Art. 202 del d.lgs. 163 nei suoi vari commi:

- l'obbligo della redazione di una scheda tecnica da parte di un restauratore di beni culturali;
- la presenza inderogabile di un direttore operativo restauratore di beni culturali nell'ufficio di direzione dei lavori;
- la previsione che la progettazione, la direzione dei lavori, gli incarichi di supporto tecnico alle attività del responsabile del procedimento vengano eseguite dal restauratore di beni culturali;

Le disposizioni di dettaglio sul medesimo argomento, che dispongono la presenza di un restauratore di beni culturali, sono contenute nel regolamento agli articoli 241 (scheda tecnica), 247 (verifica dei progetti), 248 (direzione tecnica) e 251 (collaudo).

L'emanazione dei dispositivi di recepimento è un'occasione per integrare e rafforzare l'efficacia di alcune disposizioni

- E' auspicabile la redazione di un modello tipo di scheda tecnica, indispensabile nei lavori di restauro, da cui si evincano tutti gli elementi necessari all'elaborazione del progetto: la descrizione dell'opera, i materiali costitutivi, lo stato di conservazione, le eventuali indagini eseguite ed i relativi risultati, le cause ed i meccanismi di degrado, gli interventi precedenti, gli interventi proposti, le finalità e lo scopo dell'intervento.
- Considerata la specificità del settore, si ritiene anche opportuna l'elaborazione di uno specifico bando tipo dedicato ai beni culturali.

L'emanazione dei dispositivi di recepimento deve risolvere le criticità esistenti

- Nella cessione di ramo di azienda le capacità professionali e le esperienze acquisite, rappresentate dal curriculum e dai certificati di esecuzione lavori, non dovrebbero essere acquisite automaticamente con la vendita dell'azienda senza trasferire anche i professionisti che hanno consentito di ottenerle.

- L'istituto dell'avvalimento ha dato prova di essere inadatto ai lavori inerenti i beni culturali dove è indispensabile garantire una effettiva capacità del soggetto esecutore. Le Direttive Europee colgono tale aspetto introducendo disposizioni innovative per garantire che ci si avvalga dell'esperienza professionale non solo "formalmente" ma "sostanzialmente". L'articolo 63 dispone che "Per quanto riguarda i criteri relativi all'indicazione dei titoli di studio e professionali di cui all'allegato XII, parte II, lettera e), o alle esperienze professionali pertinenti, gli operatori economici possono tuttavia fare affidamento sulle capacità di altri soggetti solo se questi ultimi eseguono i lavori o i servizi per cui tali capacità sono richieste".

Ne consegue che anche nell'avvalimento la certificazione dei lavori deve essere riconosciuta all'impresa *ausiliaria* che ha effettivamente eseguito i lavori. In caso contrario, infatti, il certificato di esecuzione lavori diventerebbe strumento utile non già, come dovrebbe, a provare la capacità tecnica dell'operatore che ha effettivamente eseguito i lavori, ma di quello che ha fatto eseguire il lavoro ad un altro.

- Qualificazione e Direzione Tecnica. Con riferimento alla categoria OS25 si rileva una errata individuazione nell'art. 95, comma 2 del Codice dei Contratti della figura professionale idonea a

qualificare l'impresa che esegue lavori archeologici. L'Art. 95 comma 2, infatti, fa riferimento a soggetti la cui richiesta alta formazione culturale (titolo di specializzazione o dottorato *post lauream*) ben si presta alle finalità di cui al citato art. 95, relativo alla archeologia c.d. preventiva, ma rende particolarmente "sovradimensionata" la qualificazione nella categoria OS25 per lo svolgimento di più "normali" attività di scavo archeologico.

E' dunque necessario recuperare una "proporzionalità" tra le attività realmente espletate ed i requisiti richiesti in termini di titoli di studio, esperienza ed aggiornamento.

- Criteri di selezioni del contraente. Considerando le specificità del settore, si dovrebbero distinguere i seguenti requisiti: di carattere economico-finanziario, di tipo gestionale (numero minimo operatori) e professionale evitando che una attività squisitamente di impresa sia svolta da un singolo professionista che, per quanto dotato di titoli accademici, non sia poi in grado di garantire una corretta gestione del cantiere non solo da un punto di vista tecnico operativo ma anche dal punto di vista della salute e sicurezza sul lavoro nonché da quello contributivo e fiscale.

E' importante che vengano distinti i due momenti in cui si concretizza la scelta del contraente: la preselezione o prequalificazione e l'individuazione dell'appaltatore che si ha nell'aggiudicazione.

- Prequalifica

Nel caso di prequalifica si sottolinea la necessità che la verifica dei *lavori analoghi*, da parte della SA, sia finalizzata esclusivamente alla valutazione effettiva della competenza tecnico-operativa dell'operatore economico. Di conseguenza si deve ritenere fuorviante l'uso, nei bandi di gara, del limite temporale ai certificati utili alla dimostrazione dei requisiti dei *lavori analoghi*. Infatti l'esperienza professionale è un patrimonio che non va disperso nel corso di cinque o dieci anni ma al contrario tende ad accrescere nel tempo. Va da sé, quindi, che la dimostrazione dei *lavori analoghi* dovrebbe essere svincolata anche dal valore economico dei lavori il quale non dovrebbe essere rapportato all'importo posto a base d'appalto in quanto il requisito della capacità economico/finanziaria non va confuso con capacità tecnico-operativa e può essere desunto da altri parametri quali ad esempio il volume complessivo dei lavori eseguiti negli ultimi anni. In definitiva i *lavori analoghi* dovrebbero rispondere alla verifica dell'effettiva affinità tecnico/operativa, residuando in capo alla stazione appaltante la mera facoltà di stabilire eventualmente il numero idoneo di lavori utili ad accertare una competenza significativa.

- Offerta economicamente più vantaggiosa:

La componente *artistica* dei lavori nel settore dei beni culturali ha spesso indotto le stazioni appaltanti ad applicare in modo distorto questo sistema di gara, ampliando a dismisura i

criteri di discrezionalità e arbitrarietà con richieste di requisiti che hanno reso talora poco trasparenti gli affidamenti. Del resto, come asserito dall'AVCP nel Quaderno del dicembre 2011 dal titolo "Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa" *nessuna metodologia può realmente tramutare in oggettivo ciò che è soggettivo e, data la natura inevitabilmente soggettiva di ogni valutazione di elementi qualitativi, la complessità dei metodi indicati nella normativa non può neutralizzare la sostanziale discrezionalità della scelta.*

Il sistema comporta inoltre un notevole aggravio amministrativo per le imprese partecipanti le quali, nell'attuale crisi economica sono spesso disincentivate a partecipare a questo tipo di gara e anche le stazioni appaltanti vedono un allungamento dei tempi di valutazione delle offerte con procedure di aggiudicazione degli appalti complesse. La partecipazione media degli operatori economici ai bandi di gara di questo tipo rispetto a quelli indetti con il metodo del prezzo più basso scende a meno del 10%. Onde evitare, pertanto, di chiudere il mercato consegnandolo ad un numero molto ristretto di operatori e nell'ottica di favorire, invece, la massima partecipazione dei concorrenti qualificati, che nel settore del restauro corrispondono molto spesso a piccole e medie imprese, questo procedimento dovrebbe essere limitato ad appalti complessi con soglie economiche elevate che giustifichino la onerosa complessità della procedura, controbilanciando il dispendio economico e l'impegno profuso dagli operatori che partecipano. La sua applicazione dovrebbe essere pertanto limitata esclusivamente alle gare d'importo superiore ai 5.000.000,00 di euro .

Va sottolineato inoltre che in molti casi la richiesta da parte delle stazioni appaltanti di migliorie che hanno per oggetto protocolli consolidati nell'ambito del restauro richiederebbe condizioni che consentano agli operatori, un'adeguata valutazione delle proposte migliorative con possibilità di analisi ravvicinata dei manufatti e un' idonea documentazione tecnico scientifica e storica di supporto. Condizioni che quasi mai si verificano.

In ogni caso si richiamano alcune considerazioni condivisibili da tenere salde per le OEPV che l'Autorità di Vigilanza per i Lavori pubblici ha voluto fornire con la **determinazione n 5 del 2008** ("Utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici"). La determinazione definisce come criterio fondamentale a cui si deve fare riferimento nella valutazione dell'offerta, l'esame degli *"elementi che attengono all'oggetto dell'appalto e che siano tali da evidenziare un maggior pregio della proposta contrattuale che dovrà essere resa in favore dell'amministrazione appaltante e non che attengano a caratteristiche o qualità soggettive del concorrente"*. La capacità dell'offerente ad eseguire talune prestazioni, (come ad esempio la richiesta di aver eseguito un lavoro su un determinato materiale o epoca storica, la composizione dello staff tecnico ecc.) non possono costituire un criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Al fine di agevolare le

stazioni appaltanti nell'utilizzo di tale criterio l'Autorità con la **determinazione n 4 del 2009** (*"Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici"*) ha fornito alcune indicazioni sottolineando *"come non sia accettabile a volte l'utilizzo di elementi di valutazione collegati al possesso di parametri quantitativi dei concorrenti. Esempi tipici sono rappresentati dal punteggio previsto per l'ammontare dei fatturati posseduti dal concorrente o per la distanza degli uffici dell'operatore economico dalla sede della stazione appaltante o del luogo dell'intervento oppure, ancora, dal numero di articolazioni territoriali di cui dispone l'offerente, per arrivare al numero dei tecnici dipendenti e così via. Tali parametri rappresentano una limitazione della parità di condizioni dei concorrenti se inseriti tra gli elementi di valutazione;*

Riguardo gli elementi di valutazione dell'offerta l'ampia libertà di scelta dell'amministrazione, dovrebbe trovare un bilanciamento al fine di garantire, in ogni caso, il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento e scongiurare il rischio di abusi. A tal fine, e in recepimento di consolidati principi comunitari, la scelta dei criteri di valutazione diventa un'operazione che, seppure discrezionale nel fine, dovrebbe essere rigidamente disciplinata nel metodo, nel senso che la stazione appaltante è obbligata a dar conto con chiarezza delle proprie scelte nei documenti di gara. Si ribadisce quindi la necessità di elaborare un bando tipo.

Una competenza tecnica così specifica rende, inoltre, indispensabile che le commissioni di gara siano costituite anche da soggetti che abbiano i requisiti professionali richiesti ai progettisti delle opere oggetto di gara, in primo luogo perciò restauratori di beni culturali, archeologi etc, con competenze specialistiche.

- Criterio del prezzo più basso;

Criterio del prezzo più basso; questo metodo di aggiudicazione delle offerte, unitamente alla prequalifica dei concorrenti con i criteri e i limiti argomentati nel paragrafo precedente, si rende preferibile al sistema di gara dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Anche in questo caso tuttavia si sottolinea l'urgenza di apporre alcuni indispensabili correttivi.

Si ritiene, infatti, necessario non solo disporre l'obbligatorietà dell'esclusione automatica delle offerte anomale, ma anche introdurre quei correttivi nel calcolo della soglia di anomalia, anche con eventuali criteri di casualità, che abbiano sia la funzione di contenere i ribassi (evitando l'attuale progressiva tendenza al rialzo della percentuale media del ribasso) che effetti antiturbativa (riducendo la possibilità di *orientare* il risultato).

Modifiche Codice dei Contratti - categoria OS12 B (Barriere Paramassi, Fermaneve e simili)

- Osservazioni ASSOROCCIA-

I recenti cambiamenti normativi che hanno interessato le regole degli appalti, ed in particolare l'elencazione delle categorie di lavorazioni specialistiche (DM Ministero delle Infrastrutture del 24 aprile 2014 e DL 47/2014, poi convertito nella Legge n. 80 del 23 maggio 2014), hanno visto riconfermare la collocazione della categoria di lavorazione **OS12-B** (barriere paramassi e lavori con **tecniche alpinistiche**) fra le categorie specialistiche, ma con la significativa penalizzazione, rappresentata dall'essere inserita tra quelle a qualificazione **non obbligatoria**.

Ciò significa che qualsiasi impresa, sia generale che speciale, con proprio personale potrebbe provvedere, senza alcuna idoneità, alla realizzazione di opere (quali barriere paramassi e paravalanghe, rivestimenti di pareti rocciose in rete metallica, disgaggi e demolizioni di roccia su versanti e pareti rocciose, ecc.), oggettivamente caratterizzate da un **elevato rischio specifico**, sia sotto il profilo dell'**incolumità dei lavoratori** addetti a tali lavorazioni, sia sotto il profilo dell'**incolumità pubblica** (essendo evidente il rischio connesso ad interventi quali quelli di cui trattasi in un **Paese ad elevato rischio idrogeologico** quale notoriamente è l'Italia).

Tale previsione legislativa desta notevoli perplessità e timori, non solo e non tanto per gli aspetti più strettamente legati al corretto funzionamento del mercato, quanto piuttosto per avere il Ministero completamente ommesso di considerare la specificità dei lavori di cui trattasi sia in relazione alla tutela del pubblico interesse, sia alla tutela dell'integrità fisica e della salute dei lavoratori (essendo chiaro che solo imprese i cui dipendenti siano stati specificatamente formati all'utilizzo di tecniche alpinistiche possono garantire un'adeguata riduzione del rischio di caduta e di morte), sia alla tutela degli abitati e delle strade, alla cui preservazione sono funzionali le opere afferenti la categoria OS12-B.

Del resto, la stessa introduzione della categoria OS12-B fra quelle specialistiche a qualificazione obbligatoria, operata proprio con il D.P.R. 207/2010, aveva come primario e dichiarato obiettivo la **tutela dei lavoratori (rocciatori) e la riduzione degli incidenti sul lavoro**, che nella fattispecie,

atteso il **contesto alpinistico**, statisticamente portano alla morte o comunque a lesioni gravissime a carico dei lavoratori.

Statistiche raccolte ed elaborate al tempo dagli uffici del Ministero dimostravano infatti, in modo chiaro, la criticità insita nell'esecuzione di lavori di ingegneria con operai che si trovano sospesi in parete, da parte di imprese prive di esperienza e solitamente operanti in condizioni diverse e meno rischiose.

A ciò si aggiunga che le modalità di approccio alla realizzazione di lavori eseguiti con **tecniche alpinistiche** da parte delle imprese specializzate e qualificate (OS12-B) sono frutto di lunga esperienza e prevedono l'adozione di procedure atte a garantire la massima sicurezza dei rocciatori impegnati: a riprova di ciò si consideri che gli incidenti fra le imprese specializzate sono pressoché inesistenti. Più in particolare, aderiscono ad Assoroccia imprese specializzate con più di 20 anni di attività, le quali pur lavorando per tutto l'arco dell'anno in sospensione su pareti rocciose non hanno **mai** avuto nessun incidente per caduta dall'alto.

Inoltre, la straordinaria specificità delle lavorazioni di cui trattasi, che giustificherebbe semmai l'inserimento della categoria OS12-B tra quelle c.d. "superspecialistiche", oltre che tra quelle a qualificazione obbligatoria, è stata riconosciuta nel **Contratto Nazionale del Lavoro per dipendenti delle imprese edili ed affini dal maggio del 2004**, con l'individuazione di mansioni perfettamente aderenti alla realizzazione delle lavorazioni sopra riportate, e dal Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 235 "Attuazione della direttiva 2001/45/CE relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori" recepito dal successivo Art. 116 del D.Lgs 81/2008, il quale ha stabilito che i lavoratori impiegati in lavori quali quelli di cui alla categoria OS12-B devono essere soggetti a formazione per l'impiego di sistemi di accesso e di posizionamento mediante funi, con rilascio di certificato obbligatorio di formazione.

Infine, palese sarebbe la contraddizione nella scelta di declassare la categoria OS12-B, a fronte della confermata collocazione della categoria OS21 (anch'essa avente ad oggetto – *mutatis mutandis* – opere destinate a prevenire dissesti idro-geologici) tra quelle superspecialistiche ed a qualificazione obbligatoria.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'articolato delle attuali previsioni normative appare del tutto irragionevole nella parte in cui prevede che la categoria OS12-B non debba essere soggetta a qualificazione obbligatoria e non debba altresì essere annoverata tra le c.d. "superspecialistiche",

non sussistendo alcun dubbio che essa sia caratterizzata da quei *“requisiti particolarmente stringenti richiesti dal vigente quadro normativo”* e da quel *“possibile impatto sulla salute pubblica e la pubblica incolumità di talune lavorazioni sussumibili nelle categorie in parola”*, che lo stesso Ministero, nei considerando al DM del 24 aprile 2014, aveva indicato quali criteri in base ai quali inserire o meno una determinata categoria tra quelle a qualificazione obbligatoria e superpecialistiche.

Si propone, dunque, che nell'ambito del recepimento delle Direttive Comunitarie in materia di Appalti si rimedi a questa “svista”, tanto più grave in quanto suscettibile di negative ripercussioni sulla vita di chi lavora e di chi ha diritto alla massima competenza nella realizzazione di opere intrinsecamente funzionali alla tutela della salute pubblica.

I SOGI FINCO

Per ulteriori informazioni sulle Associazioni collegarsi al sito www.fincoweb.org



ACMI
 Assocostruttori Chiusure e Meccanismi Italia
 Presidente Vanni Tinti
 Vicepresidente Nicola De Nardi
 Sede a Roma, via Brenta 13



ARCHEOIMPRESE
 Presidente Cristina Mezzadri
 Vicepresidenti Daria Pasini, Marco de Donno
 Sede a Bologna, via Guidicini 7



AIPAA
 Associazione Italiana per l'Anticaduta e l'Antinfortunistica
 Presidente Giuseppe Lupi
 Vicepresidente Michele Brambati
 Direttore Tommaso Spagnolo
 Sede a Bergamo, via Scotti 11



ARI
 Associazione Restauratori d'Italia
 Presidente Antonella Docci
 Vicepresidente Fabiana Fondi
 Segretario Marina Mauerli
 Sede a Roma, via Bartili 16



AIPPEG
 Associazione Italiana Produttori Pannelli ed Elementi Grecati
 Presidente Edilberto Ceria
 Sede a Agrate Brianza (Mb), via Paracelso 16



ASSINGEO
 Associazione Industrie Nazionali Geosintetiche
 Presidente Francesco Fontana
 Vice presidente Pier Paolo Fantini
 Sede a Sandrigo (Vi), piazza G. Matteotti, 5



AIRU
 Associazione Italiana Riscaldamento Urbano
 Presidente Fausto Ferraresi
 Vice presidenti: Paolo Galliano, Andrea Ponta, Lorenzo Spadoni
 Segretario Generale Iaria Bottio
 Sede a Milano, piazza Luigi di Savoia 22



ASSITES
 Associazione Italiana Tende, Schemature Solari e Chiusure Tecniche
 Presidente Fabio Gasparini
 Vicepresidenti Maurizio Bottaro, Marino Fairi
 Sede a Monza, via G. Giuliani 7



AISES
 Associazione Italiana Segnaletica e Sicurezza
 Presidente Gabriella Gherardi
 Vicepresidente Antonio Pinca
 Sede a Roma, piazza Cola di Rienzo 80/a



ASSOBON
 Associazione Italiana delle Società di Bonifica specializzate nel rinvenimento e nella bonifica di ordigni bellici
 Presidente Giannantonio Massarotti
 Consigliere Stefano Gensini
 Sede a Roma, via Nomentana 76



AIT
 Associazione Imprese di Impianti Tecnologici
 Presidente Silvano Cordero
 Vicepresidenti: Carlo Antonio Gandini, Bruno Ulivi
 Segretario Roberto Vinchi
 Sede a Torino, via Manfredi Fanti, 17



ASSOPISCINE
 Associazione italiana costruttori piscine
 Presidente Domenico Ivano Pelosin
 Coordinatore Attività Associativa Piero Mantovani
 Sede a Brescia, via Carlo Pisacane, 9



AIZ
 Associazione Italiana Zincatura
 Presidente Carmine Ricciolino
 Vicepresidenti Giuseppe Caldarera, Ugo Bottanelli
 Sede a Roma, via Luigi Lillo, 62



ASSOROC CIA
 Presidente Diego Dalla Rosa
 Vicepresidente Diego Dalla Rosa
 Direttore generale Bruno Zanini
 Sede a Trento, via del Brennero 139



ANACAM
 Associazione Nazionale Imprese di Costruzione e Manutenzione Ascensori
 Presidente Michele Mazzarda
 Vicepresidenti Bruno Fornetti, Ezio Bertazzoni
 Segretario generale: Edoardo Rolle
 Direttore Luca Invernizzi
 Sede a Roma, via Emilia 47



ASSOVERDE
 Associazione Italiana Costruttori Del Verde
 Presidente Antonio Maisto
 Vicepresidenti Angioletto Borri, Marco Caldari, Umberto Febo
 Segretario Generale Sandro Cecconi
 Sede a Monteveglio (Bo), viale Della Costituzione 1



ANACS
 Associazione Nazionale Aziende di Cartellonistica Stradale
 Presidente Davide Castagnoli
 Vicepresidente Elena Orlandi
 Direttore Paolo Beraggia
 Sede a Milano, via Larga, 13



CNIM
 Comitato Nazionale Italiano per la Manutenzione
 Presidente Onorario Aurelio Salvatore Misiti
 Sede a Roma, via Barberini 68



ANEPLA
 Associazione Nazionale Estrattori Produttori Lapidei e Affini
 Presidente Paolo Zambianchi
 Vicepresidenti Gianmario Bonilauri, Fabrizio Cartocci, Gianni Rocca, Giovanni Rossetti, Giuliano Pedrolì
 Direttore Francesco Castagna
 Sede a Milano, via Fontana 23



FEDERESCO
 Federazione Nazionale delle Esco
 Presidente Claudio Ferrari
 Direttore Generale Alessandro Pascucci
 Sede a Milano, via Mario Pagano, 41



ANFIT
 Associazione Nazionale per la Tutela della Finestra Made in Italy
 Presidente Paola Tonini
 Vicepresidente Roberto Dolcetti
 Direttore Piero Mariotto
 Sede a San Lazzaro di Savena (BO), via Palazzetti 5C



FIAS
 Federazione Italiana delle Associazioni Specialistiche
 Presidente Massimo Poggio (Aif)
 Vice Presidente Mauro Buzio (Anisig) e Claudio Guareschi (Anipa)
 Sede a Roma Via Quintino Sella 23



ANIEM
 Associazione Nazionale delle P.M.I. edili Manifatturiere
 Presidente Dino Piacentini
 Vice Presidenti Lapo Borghi, Angelo Santoro
 Direttore Federico Ruta
 Sede a Roma, via Livenza 7



FIPER
 Federazione Italiana Produttori di Energia Rinnovabile
 Presidente Walter Righini
 Direttore Vanessa Gallo
 Sede a Tirano (So), via Poveriera 50



ANNA
 Associazione Nazionale Noleggiatori autogrù piattaforme aeree e trasporti eccezionali
 Presidente Sergio Pontalto
 Vicepresidente Angelo Gino
 Sede a Roma, via Brenta 13



FIRE
 Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia
 Presidente Cesare Boffa
 Vicepresidente Giuseppe Tomassetti
 Segretario Generale Dario Di Santo
 Sede a Roma, via Anguillarese 301



PAGINE FINCO



FISA
Are Security Association
Presidente *Marco Patrino*
Sede a Roma, via Brenta 13



IPAF ITALIA
International Powered Access
Federation
Presidente *Vincenzo Andreazza*
Direttore *Lorenzo Perino*
Sede a Milano, via Chieti 8



LIGNIUS
Associazione Nazionale Italiana
Case Prefabbricate in Legno
Presidente *Johann Waldner*
Sede a Merano (BZ), via Palade 97
Grampenstraße 97



SISMIC
Associazione Tecnica per la promozione
degli Acciai Sismici per cemento armato
Presidente *Donatella Guzzoni*
Direttore *Roberto Treccani*
Sede a San Zeno Naviglio (Bs),
via A. Volta 27/a



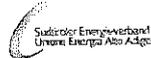
UNICMI (ACAI - UNCSAAL)
Unione Nazionale Costruttori Serramenti
Alluminio Acciaio Leghe
Presidente *Riccardo Casini*
Vicepresidente *Donatella Chiarotto*
Direttore Generale *Pietro Gimelli*
Sede a Milano, via Chieti 8



UNION
Unione Italiana Organismi Notificati
Presidente *Iginio Lentini*
Sede a Roma, via S. Forti 20



UNIONE ENERGIA ALTO ADIGE - SEV
Federazione dell'Energia Raiffeisen
e Consorzio Biomasse Alto Adige
Presidente *Hanspeter Fuchs*
Amministratore delegato *Rudi Rienzner*
Sede a Bolzano, via Raiffeisen, 21



ZENITAL
Associazione Nazionale di Produttori
di Sistemi per l'Illuminazione zenitale
ed evacuatori di fumo e calore
Presidente *Raffaele Scognamiglio*
Vicepresidente *Duilio Bassani*
Direttore *Giuseppe Giuffrida*
Sede a Monza, via Bergamo 18



ACI
Automobile Club d'Italia
Presidente *Angelo Sticchi Damiani*
Sede a Roma, via Marsala 8



COVEMAS
Consorzio Veneto Manutenzione Strade
Presidente *Gastone Rabacchin*
Amministratore Delegato *Pierluigi Masin*
Sede a San Pietro Viminario (Pd),
via dell'Artigianato, 3 (località Vanzo)



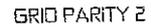
ENELSI
Servizi e Prodotti per il Risparmio Energetico
Presidente *Francesco Starace*
Sede a Roma, via della Bufalotta 255



FEDERMOBILITÀ
Forum per il Governo Regionale, Locale e Urbano della Mobilità
Sostenibile
Presidente *Alfredo Peri*
Vicepresidenti *Giovanni De Nicola, Giovanni Forcinizi*
Direttore *Annita Serio*
Sede a Roma, via Vicenza 26



GRID PARITY 2 SRL
Presidente *Giovanni Simoni*
Vicepresidenti *Vito Umberto Vavalli, Luciano Brandoni*
Direttore *Vito Umberto Vavalli*
Sede a Roma, via Eleonora Duse 53



PROTEUS SRL
Progettazione e Servizi di Ingegneria
Amministratore delegato *Marco Garofolo*
Sede a Roma, via Cechov 13/m



TANGENZIALE DI NAPOLI S.P.A.
Presidente *Paolo Cirino Pomicino*
Vicepresidente *Pietro Fratta*
Amministratore delegato *Agostino Chisari*
Sede a Napoli, via Giovanni Parzio 4



TESAV
Tecnologie e Servizi Avanzati
Presidente *Guelfo Tagliavini*
Vicepresidente *Andrea Penza, Vito Donato Grappa*
Sede a Roma, via Pilo Albertelli 5



3M ITALIA
Amministratore delegato *Maurizio Botta*
Sede a Pioltello (MI), via N. Bobbio, 21



Federazioni Italiane dei
Prodotti Impianti Servizi
ed Opere Specialistiche
per le Costruzioni

Via Brenta, 13 - 00198 Roma -
tel. 068555203 - fax 068559860



Presidente
Carla Tomasi



Vicepresidente
Vicario con
delega per la
Sostenibilità,
Ambiente
ed Energia
Sergio Fabio Brivio



Vicepresidente
Donatella Chiarotto



Vicepresidente
Dino Piacentini



Consigliere
Incaricato per
l'Organizzazione
e le Filiere
Gabriella Gherardi



Consigliere
Incaricato per
la logistica
Sergio Pontalto



Consigliere
Incaricato
per l'Europa
Libero Ravaioli



Presidente
Mobilità e
Sicurezza
Stradale
Lino Setola



Direttore
Generale
Angelo Artales

comunicazione@fincoweb.org - finco@fincoweb.org - www.fincoweb.org

