

SENATO DELLA REPUBBLICA

A.S. 1678

DISEGNO DI LEGGE
“DELEGA AL GOVERNO PER L'ATTUAZIONE
DELLA DIRETTIVA 2014/23/UE
SULL'AGGIUDICAZIONE DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE,
DELLA DIRETTIVA 2014/24/UE
SUGLI APPALTI PUBBLICI
E DELLA DIRETTIVA 2014/25/UE
SULLE PROCEDURE D'APPALTO
DEGLI ENTI EROGATORI NEI SETTORI DELL'ACQUA,
DELL'ENERGIA, DEI TRASPORTI E DEI SERVIZI POSTALI”

AUDIZIONE

23 FEBBRAIO 2015

ACCREDIA

ACCREDIA è l'Ente Unico Nazionale di Accreditamento, designato dal Governo italiano per valutare la competenza, l'imparzialità e l'indipendenza dei Laboratori di Prova e di Taratura, degli Organismi di Certificazione e Ispezione che verificano la conformità di prodotti e servizi a norme tecniche e/o ordinarie.

L'Ente nasce come Associazione privata senza scopo di lucro nel 2009, per riunire le competenze fino ad allora suddivise tra SINAL, accreditamento Laboratori di Prova; SINCERT, accreditamento Organismi di Certificazione e Ispezione; SIT, Sistema Nazionale di Taratura, e Istituto Superiore di Sanità, accreditamento Laboratori di Prova per la Sicurezza Alimentare.

Con la designazione di ACCREDIA (Decreto del Ministero Sviluppo Economico del 22 dicembre 2009), l'Italia si è adeguata al Regolamento (CE) n. 765 del 2008, che fissa le regole sull'esercizio dell'accREDITamento in tutti i Paesi dell'Unione Europea. ACCREDIA garantisce quindi la qualità delle valutazioni di conformità di prodotti e servizi effettuate da Organismi e Laboratori, svolgendo in questo modo un'attività di pubblico interesse, sulla quale vigila il Ministero dello Sviluppo Economico che rappresenta l'Autorità Nazionale referente per le attività di accREDITamento ai fini del Reg. (CE) n. 765/2008.

L'Ente è Membro dei network internazionali di accREDITamento (EA - *European Co-operation for Accreditation*, IAF - *International Accreditation Forum* e ILAC - *International Laboratory Accreditation Cooperation* e CIPM - *Comité International des Poids et Mesures*) ed è firmatario dei relativi Accordi di Mutuo Riconoscimento, in virtù dei quali i rapporti di prove di laboratorio, i rapporti d'ispezione, i certificati di taratura e le certificazioni rilasciate dagli Organismi accREDITati da ACCREDIA sono riconosciuti e accettati in Europa e nel Mondo.

ACCREDIA ha 67 Soci che rappresentano tutte le Parti interessate alle attività di accREDITamento e certificazione, tra cui 9 Ministeri (Sviluppo Economico, Ambiente, Difesa, Infrastrutture e Trasporti, Interno, Istruzione, Lavoro, Politiche Agricole, Salute), Pubbliche Amministrazioni Nazionali, Enti di Ricerca e di Normazione, le principali Organizzazioni Imprenditoriali e Associazioni dei Consumatori.

Le attività si articolano in tre Dipartimenti: Certificazione e Ispezione, Laboratori di Prova, Laboratori di Taratura.

Sono 1.572 i Soggetti accREDITati: 292 Organismi di Certificazione, Ispezione e Verifica, 1.110 Laboratori di Prova, Medici e PTP (Prove valutative interlaboratorio) e 170 Laboratori di Taratura.

ACCREDITAMENTO E CERTIFICAZIONE

A partire dagli anni '80, con l'affermazione del sistema di valutazione di parte terza della conformità a norme tecniche, il termine "accreditare", dalla generica equivalenza col termine "avvalorare, dare credito", ha assunto il significato di "valutare la conformità".

La normativa tecnica sviluppata da Enti di Normazione nazionali e internazionali standardizza le *best practices*, ad esempio per sistemi di gestione, produzione di beni e servizi e qualificazione professionale, garantendo aspetti di pubblico interesse, come l'igiene, la sicurezza e favorendo la tutela ambientale, e la libera circolazione internazionale di beni, servizi e professionisti che ne rispettano i requisiti.

La verifica di conformità agli standard non è, quindi, solo una delle esigenze fondamentali degli operatori economici e dei Governi, ma anche uno degli strumenti di politica industriale dell'Unione Europea, che sempre più spesso richiama tale attività nei propri provvedimenti legislativi.

La competenza dei Soggetti chiamati a verificare la conformità è quindi un fattore critico, per operatori pubblici e privati.

L'accREDITAMENTO, anch'esso delineato da norme tecniche armonizzate, è un processo di valutazione della conformità con cui si qualificano:

- gli Organismi che effettuano certificazioni di sistemi (ad esempio sistemi qualità, ambiente, sicurezza), di prodotto (in base a norme emesse da enti di normazione o definite da privati) di personale (ad esempio in base a disciplinari per professioni non regolamentate);
- gli Organismi di Ispezione (per esempio per la verifica di prodotti, processi, servizi, progetti).
- i Laboratori di Prova (ad esempio per prove meccaniche, chimiche, elettriche, microbiologiche) e di Taratura (per la verifica della precisione degli strumenti di misura ad esempio della lunghezza, dell'elettricità, delle radiazioni ionizzanti);

La conformità alle norme di accreditamento e certificazione garantisce che l'attività degli Enti di accreditamento, da una parte, e degli Organismi di Certificazione e Ispezione e dei Laboratori di Prova e Taratura, dall'altra, sia svolta con:

- competenza;
- indipendenza;
- imparzialità.

Il possesso ed il mantenimento dei requisiti negli Organismi di Certificazione e Ispezione e nei Laboratori di Prova e Taratura, che richiedono l'accREDITAMENTO volontariamente o in virtù di un obbligo di legge, sono verificate annualmente, attraverso verifiche documentali e in campo, per una durata di quattro anni, al termine dei quali il Soggetto accREDITATO può presentare domanda di rinnovo.

Analogamente il possesso ed il mantenimento dei requisiti e una tendenziale uniformità di comportamento degli Enti di accREDITAMENTO, è garantita dall'adesione di tali Enti agli Accordi di Mutuo Riconoscimento europei ed internazionali (MLA-MRA) gestiti dalle reti internazionali di accREDITAMENTO (EA, IAF, ILAC e CIPM), che prevedono valutazioni periodiche degli Enti aderenti da parte di Team di Valutazione composti da Valutatori di Enti di altri Paesi (*peer assessment*).

Anche tali valutazioni sono condotte in base a procedure dettate da norme internazionali.

Il concreto contributo degli Accordi di Mutuo Riconoscimento alla libera circolazione di beni, servizi e professionisti certificati, consiste nel fatto che le certificazioni e i rapporti di ispezione e di prova degli Organismi accreditati da Enti sottoscrittori degli stessi Accordi di Mutuo Riconoscimento sono riconosciuti in tutti gli altri Paesi aderenti.

In questa prospettiva, vale la pena sottolineare che ACCREDIA è firmataria di tali Accordi per tutti gli schemi di accreditamento, ciò vuol dire che gli Organismi ed i Laboratori italiani che intendono farsi accreditare debbono rivolgersi all'Ente italiano senza dover ricorrere a quelli degli altri Stati Membri.

L'accREDITamento, così come la certificazione, non è generico; è infatti attribuito per settori di attività, per specifiche categorie di prodotto, per specifiche prove di Laboratorio o di Taratura e pertanto il Legislatore, nel richiamare l'accREDITamento o la certificazione, dovrebbe sempre tenere presente che è opportuno specificarne l'attinenza al settore delle merci e dei servizi da certificare o ispezionare, o alle prove/tarature da eseguire.

Con il Reg. (CE) n. 765/08 il Legislatore europeo ha sancito la validità dell'accREDITamento come strumento idoneo alla valutazione della competenza di Organismi e Laboratori, prevedendo che ogni Stato Membro abbia un solo Ente di AccREDITamento che qualifichi le certificazioni rilasciate sia nel settore volontario che cogente.

Uno degli aspetti più importanti della riorganizzazione del sistema italiano di accREDITamento, culminata con la designazione di ACCREDIA quale Ente Unico, da parte del Governo nel 2009, è certamente aver previsto la possibilità, per la Pubblica Amministrazione, di delegare all'Ente, attraverso lo strumento delle Convenzioni o dei Protocolli d'Intesa, le attività di valutazione della competenza di Organismi e Laboratori negli ambiti dove tale verifica è considerata cogente per gli Operatori che vogliono operare nel mercato delle valutazioni di conformità.

Nello specchio allegato al presente documento, sono indicate le Convenzioni ed i Protocolli d'Intesa che ACCREDIA ha fin qui sottoscritto ed attualmente in vigore con le Amministrazioni competenti.

LA CERTIFICAZIONE ACCREDITATA NEL SISTEMA DEGLI APPALTI PUBBLICI

ACCREDIA intende esporre alcune criticità in merito alle vigenti disposizioni relative al Codice Appalti (D. Lgs. n. 163/2006) e al suo Regolamento di Esecuzione (D.P.R. n. 207/2010), con l'obiettivo di fornire suggerimenti utili a superare tali criticità e a definire, nel recepimento delle nuove Direttive comunitarie sugli Appalti (n. 24 e n. 25 del 2014), un sistema normativo coerente con gli orientamenti europei rispetto alle attività di valutazione di conformità sotto accreditamento.

1. QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI

L'attuale normativa nazionale prescrive, per partecipare a gare d'appalto pubbliche con valore maggiore di 150.000 euro, l'obbligo per l'impresa del settore delle costruzioni di presentare un'Attestazione rilasciata da una SOA, che garantisca il possesso da parte dell'impresa stessa di tutti i requisiti previsti dalla normativa in ambito di contratti pubblici di lavori.

Per la partecipazione a gare d'appalto pubbliche a base d'asta maggiore di 516.000 euro, il Codice degli appalti (Art. 40 del D. Lgs. n. 163/2006) prevede, inoltre, che l'attestazione SOA sia rilasciata solo a Soggetti che presentino un Certificato di Sistema Qualità conforme alle vigenti norme ISO 9001, per attività ricadenti nel settore IAF 28 (settore che nella codifica del Sistema di Accreditamento individua le Imprese di installazione, conduzione e manutenzione d'impianti) emesso da "Soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000", e pertanto accreditati anche da Enti di Accreditamento esteri.

L'obbligo di possedere un certificato di conformità alle norme di gestione della qualità (così come per un sistema di gestione ambientale), emesso sotto accreditamento, discende dalla necessità di assicurare, con il massimo grado di garanzia disponibile, che il denaro pubblico speso per appalti di lavori, servizi e forniture sia erogato ad Imprese che abbiano le risorse umane, strumentali, organizzative e gestionali idonee a produrre quanto viene richiesto dal Committente pubblico.

Per quanto riguarda il ruolo dell'accREDITamento delineato nelle nuove norme in via di recepimento, la Direttive n. 24 e n. 25 del 2014 prevedono:

- agli articoli 44 e 62 che le Amministrazioni Pubbliche aggiudicatrici possano esigere relazioni di prova e certificati di conformità rilasciati da Organismi accreditati ai sensi del Reg. CE n. 765 del 2008;
- agli art. 62 e 81 che le Amministrazioni Pubbliche che aggiudicano gli appalti, laddove facciano richiesta di certificazioni di qualità o ambientali, queste ultime siano rilasciate a fronte di norme europee o internazionali in materia, certificate da Organismi accreditati. L'articolo identifica tra le norme ambientali anche quelle delineate dal Regolamento (CE) n. 1221/2009 (EMAS); attualmente la registrazione EMAS può essere effettuata solo per imprese valutate conformi al Regolamento da Organismi di Valutazione della Conformità accreditati da ACCREDIA per l'apposito schema.

A. Regolamento Tecnico (RT-05) e riconoscimento delle certificazioni rilasciate da OdC stranieri

Nel quadro delle regole per la qualificazione degli Operatori Economici che intendono partecipare alle gare di appalto pubbliche, si fa quindi esplicito ricorso alla certificazione rilasciata da Soggetti accreditati; tale accreditamento, prima della designazione di ACCREDIA, quale Ente unico, era rilasciato dal SINCERT.

Quest'ultimo, al fine di fornire il più alto livello di garanzia di tali certificazioni, su richiesta di diverse parti interessate presenti nei propri Organi statutari, costituì un Gruppo di Lavoro che elaborò un Regolamento Tecnico denominato RT-05, che definiva alcuni aspetti relativi alle modalità secondo cui gli Organismi di Certificazione accreditati nel settore delle costruzioni ed impianti (IAF 28), dovevano effettuare le attività di verifica della conformità dei sistemi di gestione della qualità delle imprese.

In sostanza tale RT- 05, tutt'ora in vigore, non fissa requisiti aggiuntivi rispetto alla norma UNI EN ISO 9001, ma definisce alcuni aspetti che nella norma sono trattati in modo generale e che quindi possono essere interpretati secondo modalità assai differenti da organismo a organismo, mettendo in dubbio l'omogeneità delle certificazioni rilasciate e quindi mettendo a rischio il valore e la credibilità di dette certificazioni in un settore critico.

Su questo specifico aspetto, nel 2002, intervenne anche l'allora Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici (ora ANAC) che stipulò con SINCERT un Protocollo di Intesa dove, oltre ad altri aspetti, veniva condivisa dall'Autorità la validità e l'utilità del Regolamento RT-05 peraltro ribadite in una specifica Determinazioni (n. 11 del 14 maggio 2003 e n. 12 del 1° luglio 2004).

Con tali determinazioni l'Autorità richiedeva che, ai fini della qualificazione delle imprese, gli Organismi di certificazione dei sistemi di gestione della qualità delle imprese, che operavano nel settore IAF 28, venissero accreditati da SINCERT, oltre che in base allo standard tecnico internazionale UNI CEI EN ISO/IEC 17021, anche in relazione al documento RT-05, mentre gli Organismi già accreditati da altri Enti di accreditamento stranieri, firmatari degli accordi EA/MLA, dovevano essere verificati da SINCERT, per gli aspetti di conformità al citato regolamento RT-05.

Il complesso delle norme tecniche sopra richiamate è stato mantenuto, in piene continuità, anche con il trasferimento, nel 2009, delle attività da SINCERT ad ACCREDIA sebbene ancora oggi arrivino ad ACCREDIA molte richieste di chiarimento circa la validità delle certificazioni UNI EN ISO 9001 rilasciate, per il settore IAF 28, da parte di Enti di Accreditamento esteri.

Sarebbe quindi opportuno richiamare i riferimenti normativi, compreso quello relativo al RT-05, in modo puntuale nella Legislazione nazionale di recepimento delle nuove direttive, anche considerando il fatto che le Autorità di Regolazione coinvolte hanno cooperato all'emanazione ed aggiornamento del Regolamento Tecnico stesso.

B. Mezzi di prova equivalenti

Sia l'attuale Codice degli Appalti (art. 43) che le Direttive comunitarie del 2014 n. 24 (art. 44) e n. 25 (art. 62) consentono alle Stazioni Appaltanti di accettare, attraverso l'indicazione di puntuali deroghe, mezzi di prova, diversi dalle certificazioni degli Organismi accreditati ai sensi degli standard tecnici internazionali di riferimento (UNI CEI EN ISO/IEC 17021) e del Regolamento (CE) n. 765/08.

Tali deroghe risultano a parere di ACCREDIA troppo generiche, ampliando molto la possibilità di evitare il ricorso alla certificazione rilasciata sotto accreditamento e vanificando così il richiamo al suo utilizzo.

D'altronde tale considerazione prende spunto, qualora ce ne fosse bisogno, dall'esperienza di questi anni circa l'applicazione dell'art. 43 del Codice Appalti. Il ricorso sistematico, infatti, alla giustizia amministrativa da parte di operatori che contestano l'interpretazione spesso difforme, da Stazione appaltante a Stazione appaltante, di tale disposizione, mantiene vivo il bisogno di trovare formulazioni legislative che diminuiscano i margini di interpretazione e liberino una volta per tutte il settore degli Appalti da una delle zavorre che maggiormente hanno condizionato il suo corretto sviluppo.

ACCREDIA auspica che il Legislatore italiano, in relazione ai mezzi di prova alternativi alle valutazioni di conformità indicate negli articoli di riferimento delle Direttive comunitarie n. 24 e n. 25, preveda, nella nuova disciplina, che tali prove alternative siano accettate solo in caso di effettiva indisponibilità di uno schema di accreditamento per la norma indicata dalla stazione appaltante e siano accompagnate da una valutazione equivalente a quella offerta da un Organismo accreditato, sulla base di criteri oggettivi. In particolare tale valutazione dovrebbe offrire pari garanzie di professionalità, terzietà e indipendenza.

Il campo dell'utilizzo di mezzi alternativi potrebbe essere opportunamente ristretto, indicando esplicitamente altre valutazioni di conformità, che, per le modalità di emissione delle norme di riferimento e per la qualità degli Organismi che effettuano le verifiche, possono essere valutate, a nostro giudizio, come equivalenti.

Tali certificazioni sono quelle rilasciate:

- sotto accreditamento di Enti di Accreditamento firmatari di Accordi MLA IAF/EA, quando questi accreditano non a fronte di standard rilasciati da Enti di Normazione internazionali ed europei riconosciuti ufficialmente (ISO, IEC, ETSI, CEN, CENELEC, etc.), ma a fronte di "altri standard": ad esempio specifiche tecniche o schemi nazionali o locali (es: in Italia norme UNI o CEI, o documenti pre-normativi - i PdR di UNI o i CWA del CEN);
- sotto riconoscimento di Enti che siano stati autorizzati dalla Comunità Europea o per legge da uno Stato Membro (esempio EMAS);
- sotto riconoscimento di Enti che abbiano stipulato Accordi di Mutuo Riconoscimento/Reciprocità con EA/IAF/ILAC (esempio IEC);
- sotto riconoscimento di Enti che siano stati riconosciuti dall'ISO, IEC, o dai sui Membri, cioè Enti di Normazione nazionali, europei o internazionali (esempio ANFIA per le norme in settore automotive ISO/TS 16949).

C. Sistema AVCPass

Nell'articolato sistema di qualificazione degli Operatori economici merita essere menzionato il Sistema dell'AVCPass.

Dal 1° gennaio 2013, infatti, le Stazioni Appaltanti e gli Enti Aggiudicatori verificano il possesso, da parte delle Imprese, dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice degli Appalti, esclusivamente tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

È quindi possibile verificare *online* e in tempo reale, con notevole semplificazione dell'adempimento, anche la validità dei certificati UNI EN ISO 9001 conseguiti dalle imprese partecipanti agli appalti, tramite il sistema denominato "AVCPass" (Authority Virtual Company Passport).

Il Soggetto responsabile dell'istituzione e dell'aggiornamento dell'Albo delle Imprese Certificate sotto accreditamento nel settore IAF 28, è stato individuato con l'art. 40 del D. Lgs. n. 163/2006, nell'Ente Italiano di Accreditamento.

ACCREDIA, pertanto, garantisce tramite Accordi con gli Organismi di Certificazione accreditati o riconosciuti (se accreditati da Ente di Accreditamento estero), per il rilascio della certificazione ISO 9001 nel settore IAF 28, che il sistema sia costantemente aggiornato in relazione allo stato dei certificati emessi e delle loro eventuali revocche.

Nell'aprile del 2014 è stata firmata una Convenzione tra ACCREDIA e AVCP, ora ANAC, proprio per stabilire i termini del servizio che presenta ancora delle incertezze di funzionamento che però non sono addebitabili alla piattaforma informatica messa a disposizione dall'Ente di accreditamento.

D. Criticità del Sistema di Qualificazione degli Operatori Economici

La Banca Dati di ACCREDIA indica che attualmente gli Organismi di Certificazione accreditati per certificare ai sensi della UNI EN ISO 9001 nel settore IAF 28 in Italia sono 113, di cui 78 accreditati direttamente dall'Ente mentre 35 sono riconosciuti, essendo accreditati da Enti stranieri.

Il numero invece delle Imprese certificate UNI EN ISO 9001 nel settore IAF 28 sono 21 mila.

Sono numeri importanti che fanno scaturire però una doppia lettura.

Da una parte infatti, il settore delle costruzioni risulta tra i più qualificati, dall'altra questa "conformità" alle disposizioni di legge non ha trovato sempre riscontro sul piano pratico.

L'obbligo della certificazione ISO 9001 per partecipare agli appalti di un certo importo ha portato a richiedere la certificazione anche imprenditori privi della cultura e della motivazione che concorrono a rendere efficace l'adozione dei sistemi qualità.

In molte imprese certificate sotto accreditamento del settore IAF 28, pertanto, l'applicazione del sistema risulta spesso condotta a livello minimale, anche se formalmente corretta. Questo elemento, sommato ad una concorrenza molto spinta sulle tariffe e alla perdurante crisi del settore, ha sicuramente determinato che il livello medio dei sistemi qualità del settore sia più basso rispetto alla media dei sistemi di gestione di altri settori.

ACCREDIA, consapevole della criticità, sta attuando un programma di miglioramento delle proprie attività di verifica sugli Organismi di Certificazione del settore IAF 28, che prevede l'intensificazione delle valutazioni periodiche e della formazione specifica sui propri Valutatori che effettuano le valutazioni per l'accREDITAMENTO di tali Organismi di Certificazione.

2. QUALIFICAZIONE DELLE SOA

L'attuale sistema di qualificazione degli Operatori Economici utilizza le SOA come agenzie private autorizzate, da ANAC, ad attestare l'idoneità degli Operatori Economici, raccogliendo e verificando la documentazione relativa ai requisiti necessari alla partecipazione ai Bandi di Gara pubblici.

La funzione di garanzia delle SOA impone, principalmente, terzietà e indipendenza rispetto ai Soggetti che richiedono l'attestazione della propria idoneità.

Alcune criticità relative alla trasparenza ed efficacia del sistema di attestazione suggeriscono una riflessione sulle modalità di qualificazione delle SOA che potrebbe trovare risposta nell'accREDITAMENTO delle stesse, secondo uno schema da individuare. Il ricorso all'accREDITAMENTO garantirebbe, in primo luogo, proprio la terzietà e l'indipendenza sopra richiamate.

Inoltre, per i meccanismi con i quali ACCREDIA opera, questa si svolgerebbe con un'adeguata partecipazione delle Autorità Pubbliche nei processi di accREDITAMENTO, con particolare riguardo alla fase finale di delibera.

3. REDAZIONE DEI BANDI DI GARA

In Italia si stima ci siano almeno 30.000 Stazioni Appaltanti. L'esistenza di un tale numero di Enti che emettono Bandi per appaltare lavori, forniture e servizi è di per sé una criticità, in termini di disomogeneità di criteri e regole di partecipazione, cui l'Autorità Nazionale Anti Corruzione ha programmato di porre mano.

Tali criticità si evidenziano inevitabilmente anche in fase di stesura dei Bandi laddove si richiama la normativa tecnica in materia di certificazione.

ACCREDIA riceve dagli Operatori Economici numerose segnalazioni relative a bandi di gara delle Pubbliche Amministrazioni, che, al di fuori dell'ambito edilizio, utilizzano riferimenti impropri alle norme tecniche di certificazione.

Frequente il caso di Bandi per prove di laboratorio, per i quali tra gli elementi qualificanti è richiesta la certificazione UNI EN ISO 9001 (senza che sia indicato il settore di riferimento, o richiesto l'accREDITAMENTO dell'Organismo di Certificazione emittente), laddove la qualificazione appropriata per valutare il requisito di competenza è l'accREDITAMENTO a fronte della norma UNI CEI EN ISO IEC 17025 rilasciato per le specifiche prove di laboratorio oggetto del bando. Vi sono anche casi nei quali i Bandi riportano norme di accREDITAMENTO come riferimento per la certificazione e viceversa, rendendo necessaria l'interpretazione di un requisito che dovrebbe essere oggettivo, a cui si deve aggiungere l'alto rischio di contenzioso che ne deriva.

Per contribuire a limitare tale problema, ACCREDIA con la collaborazione tecnica di CONSIP, ha pubblicato una Guida Pratica per supportare le Stazioni Appaltanti nell'analisi dei temi relativi alla certificazione e all'accREDITAMENTO nelle procedure ad evidenza pubblica.

La Guida "I riferimenti alla Certificazione Accreditata nelle richieste di Offerta e nei Bandi di Gara" intende indicare alcune soluzioni pratiche per includere correttamente, in un Bando di Gara, la richiesta di requisiti relativi al possesso di una Certificazione di Sistema, Prodotto/Servizio, o in casi specifici, alla disponibilità di una Persona Certificata.

4. VALIDAZIONE PROGETTI

Tra gli argomenti normati nell'attuale Codice degli Appalti e relativo Regolamento di Attuazione (rispettivamente nell'art. 112 del D. Lgs. n. 163/2006 e negli artt. da 44 a 48 del D.P.R. n. 207/2010), che richiamano lo strumento della certificazione accREDITATA, figura la validazione dei progetti effettuata dalle Stazioni Appaltanti.

Il sistema delineato in particolare dall'art. 46 del D.P.R. n. 207 prevede, secondo la specificazione del comma 1, la qualificazione delle Strutture di Validazione, Organismi di Ispezione di tipo A, B e C, ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020, e Organismi di Certificazione, per il controllo interno di qualità "coerente con i requisiti della norma UNI EN ISO 9001, tramite Organi di Accredimento partecipanti all'European Cooperation for Accreditation (EA).

Il secondo comma del medesimo articolo, ignorando che il Sistema di Certificazione/Accredimento ha in sé le proprie regole di funzionamento consolidate internazionalmente, rimanda l'individuazione di modalità e procedure di accredimento e di "accertamento" (per gli Organismi di Certificazione) ad un Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il Decreto, mai emesso, è stato tuttavia steso in bozza da un Gruppo di Lavoro, costituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, cui ha partecipato anche ACCREDIA, e prevede la possibilità di accreditare gli Organismi di Valutazione della conformità da parte non solo di ACCREDIA, ma anche dell'Ufficio Tecnico del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Una tale impostazione presenta certamente alcune criticità:

- a) si rileva, infatti, come l'utilizzo dei termini quali "accertamento", per un processo di valutazione delle conformità, e "coerenza", relativamente al rispetto di una norma, suggerisce un sistema di valutazione della conformità al di fuori delle procedure definite con norme internazionali, che sono state invece completamente accolte in ambito europeo con l'emanazione del Regolamento n. 765 del 2008.
Alla luce di ciò si evidenzia l'importanza di utilizzare, nella futura normativa, la terminologia propria delle norme armonizzate nei contesti nei quali questa viene richiamata, per evitare incertezze nell'applicazione delle norme da parte degli Organismi di Certificazione/Accredimento, ovvero prassi di valutazione arbitrarie e difformi da quelle delineate dalla normativa tecnica armonizzata;
- b) in relazione all'attuale comma 2 dell'art. 46, si rileva la sua inutilità a fronte della completezza del primo comma, ovvero l'eventuale pericolosità del suo adempimento per realizzare schemi di certificazione o accredimento, che risulterebbero concomitanti con quelli internazionali citati nel comma 1;
- c) qualora venisse emesso il Decreto sopra richiamato, permarrebbe nella nuova normativa la doppia opzione, cioè accredimento svolto da parte dell'Organo di Accredimento oppure da parte di Strutture Governative, in netto contrasto con i principi di cui al Regolamento Comunitario n. 765/2008 che prevede per ogni singolo Stato Membro un unico Ente di Accredimento e la possibilità per l'Amministrazione Pubblica di ricorrervi, ovvero, e quindi in alternativa, di gestire in proprio la qualificazione delle Strutture di Valutazione della Conformità. Il mantenimento quindi dell'opzione è potenziale fonte di distorsioni nel mercato, che attualmente non si sono verificate solo perché l'Ufficio Tecnico del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha effettuato un solo accredimento ai fini della validazione dei progetti (un provveditorato alle opere pubbliche);
- d) si sottolinea infine che vi sono ancora situazioni in cui l'attività di verifica della progettazione ai fini della validazione risulta effettuata da Uffici Tecnici interni alle Stazioni Appaltanti privi di certificazione ISO 9001, per la verifica di opere sotto la soglia dei 20 milioni di euro, e/o privi di accredimento quale Organismi di Ispezione di Tipo B, per la verifica di opere sopra la soglia dei 20 milioni di euro.
Risultano inoltre casi in cui la verifica viene effettuata direttamente dal RUP (Responsabile Unico del Procedimento), in netto contrasto con i requisiti di indipendenza, terzietà ed imparzialità.

5. AVVALIMENTO

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. n. 163/2006.

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.

Sul tema dell'Avvalimento, ACCREDIA sottolinea la pertinenza dei requisiti tecnici degli Operatori, accertati con la certificazione, al complesso dei fattori aziendali e imprenditoriali, affermando la soggettività del requisito della certificazione stessa e conseguentemente l'inopportunità di prevedere per quest'ultima la possibilità essere trasferita attraverso lo strumento dell'Avvalimento.

Il Sistema di Gestione è infatti 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;
- coinvolgimento delle persone;
- approccio per processi;
- approccio sistemico alla gestione.

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.

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.*"

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'istituto dell'Avvalimento è ormai da alcuni anni oggetto di diverse pronunce giurisprudenziali che si sono espresse in modo non univoco su questo tema; sulla questione, invece, è intervenuta in modo puntuale l'Autorità di Vigilanza Appalti Pubblici (ora ANAC), la quale, in più determinazioni (ultima in ordine temporale quella del 1° agosto 2012, n. 2), ha espresso l'inopportunità di estendere l'istituto dell'Avvalimento allo strumento della certificazione.

Sarebbe quindi opportuno, in sede di definizione del nuovo Codice degli Appalti, stimolare una presa di posizione del Legislatore sul tema dell'Avvalimento nel senso di evitare che tale istituto possa essere esteso a tutte le certificazioni dei sistemi di gestione (oltre alla ISO 9001, anche ISO 14001, OHSAS 18001, ISO 27001, ISO 50001, ISO 55001, ISO 20121) e all'accreditamento stesso.

DISEGNO DI LEGGE DELEGA (A.S. 1678)

Le Direttive n. 24 e n. 25 del 2014 prevedono esplicitamente che le certificazioni di garanzia della qualità e di gestione ambientale, eventualmente richieste dalle Pubbliche Amministrazioni per la partecipazione a Bandi di Gara, siano rilasciate con le garanzie offerte da Enti Accreditati ai sensi del Reg. n. 765 del 2008, riconoscendo in questo modo la validità della certificazione sotto accreditamento come elemento di valutazione.

Il Legislatore italiano, nel Disegno di Legge di Delega per il recepimento della Direttiva si propone di utilizzare, nella qualificazione degli Operatori Economici, anche dei “criteri reputazionali”; così come da più parti si richiama il *rating* di legalità quale uno degli strumenti adeguati per selezionare i partecipanti alle Gare di appalto pubbliche.

Vale la pena sottolineare come i sistemi di qualificazione/selezione proposti abbiano scopi differenti, non sovrapponibili:

- il *rating* di legalità attribuisce un punteggio sulla base del rispetto delle norme e sull’adozione di sistemi che favoriscono la trasparenza delle transazioni e la responsabilità amministrativa e sociale d’impresa;
- il *rating* reputazionale, non ancora codificato, si baserà sulla valutazione della prestazione storica delle forniture: rispetto dei tempi, della qualità della fornitura, della condotta nella fornitura;
- la certificazione sotto accreditamento attesta l’idoneità dell’Organizzazione produttiva, in tutte le sue componenti, a produrre quanto viene richiesto dal Committente pubblico.

I tre criteri sono complementari, pertanto possono ottenere, se applicati contemporaneamente, una qualificazione dei fornitori più efficace di quella ottenuta applicando un singolo criterio.

Rispetto all’efficacia di tali sistemi per prevenire comportamenti fraudolenti, soprattutto per quanto riguarda la certificazione, che spesso è peraltro confusa con un sistema anticontraffazione, si rileva che avere un *rating* reputazionale e di legalità elevato o ottenere una certificazione di qualità o ambientale, non può garantire che il Soggetto, che li ottiene, si astenga da comportamenti che frodano le Leggi. Le frodi, infatti, sono di solito attuate con merci e documenti falsi, prodotti e circolanti al di fuori del sistema produttivo e organizzativo eventualmente sottoposto a valutazione.

Vi sono, al contrario, casi recenti di frodi nel biologico che sono state individuate grazie alla collaborazione degli Organismi di Certificazione.

Alla luce di tutto quanto fin qui esposto, ACCREDIA ritiene che sia opportuno, nella legge delega, specificare tra i principi di riordino dell’intera materia degli appalti, anche il richiamo all’accreditamento, ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/08, per qualificare i servizi di valutazione della conformità in più parti richiamati dal Legislatore comunitario e nazionale nella medesima disciplina.

A tale scopo si propone il seguente emendamento.

PROPOSTA DI EMENDAMENTO AL DISEGNO DI LEGGE DELEGA (A.S. 1678)

ART. 1

All'art. 1, comma 1, nella lettera i) inserire il riferimento alle valutazioni di conformità rilasciate sotto accreditamento, e quindi:

*i) revisione del vigente sistema di qualificazione degli Operatori Economici in base a **valutazioni di conformità rilasciate da Soggetti accreditati ai sensi del Reg. (CE) n. 765/2008** e a criteri di omogeneità e trasparenza anche introducendo misure di premialità connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione di contratti eseguiti.*

Motivazione

L'Emendamento inserisce nel testo del disegno di legge un opportuno riferimento allo strumento di qualificazione della valutazione di conformità accreditata, così come richiesto nelle Direttive n. 24 e n. 25, specificatamente negli articoli n. 44 e n. 62.

La certificazione sotto accreditamento peraltro garantisce la terzietà, l'indipendenza e la competenza di chi valuta la conformità, come riconosciuto nel Reg. (CE) n. 765/2008 che ha normato il sistema di accreditamento e la vigilanza sul mercato, riconoscendo il sistema degli Accordi Internazionali di Accreditamento E –MLA e IAF–MLA.

aggiornato al 9 febbraio 2015

**CONVENZIONI, PROTOCOLLI D'INTESA, ACCORDI DI COLLABORAZIONE, MEMORANDUM D'INTESA
STIPULATI CON ACCREDIA**

| TIPO DOCUMENTO | FIRMATARIO 1 | FIRMATARIO 2 | DATA PRIMA STIPULA | DATA ULTIMO RINNOVO | DATA SCADENZA | DIRETTIVE |
|---------------------|---|---|--------------------|---------------------|---------------|---|
| Convenzione | MISE Dipartimento Impresa e Internazionalizzazione | | 13/06/2011 | 17/07/2013 | 16/07/2015 | Direttiva 2009/48/CE - Sicurezza giocattoli Direttiva 2004/22/CE – MID - Strumenti di misura Direttiva 1992/42/CE - Caldaie ad acqua calda Direttiva 1997/23/CE – PED - Attrezzature a pressione Direttiva 1994/09/CE - ATEX - Apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva Direttiva 2004/108/CE – EMC - Compatibilità elettromagnetica |
| Convenzione | MISE Dipartimento Impresa e Internazionalizzazione | MLPS Direzione Generale Relazioni Industriali e Rapporti di Lavoro | 22/06/2011 | 17/07/2013 | 16/07/2015 | Direttiva 2006/42/CE - Macchine Direttiva 1995/16/CE - Ascensori Direttiva 2006/95/CE - Bassa Tensione Direttiva 1989/686/CEE - Dispositivi di Protezione Individuale |
| Protocollo d'Intesa | MIT Direzione Generale Infrastrutture Stradali | | 22/06/2011 | | 21/06/2016 | Decisione 2009/750/CE - Definizione del Servizio Europeo di Telepedaggio e dei relativi elementi tecnici |
| Convenzione | MIT Dipartimento Trasporti, Navigazione e Sistemi Informativi e Statistici | | 10/11/2011 | 18/12/2013 | 17/12/2015 | Direttiva 2010/35/UE - Attrezzature a pressione trasportabili |

ACCREDIA

Sede legale: Via Guglielmo Saliceto, 7/9 | 00161 Roma - Italy | Tel. +39 06 8440991 | Fax +39 06 8841199
 Sede amministrativa: Via Tonale, 26 | 20125 Milano - Italy | Tel. +39 02 2100961 | Fax +39 02 21009637
 info@accredia.it | www.accredia.it | Partita IVA - Codice Fiscale 10566361001

pag.: 1/2

ACCREDIA

Sede legale: Via Guglielmo Saliceto, 7/9 | 00161 Roma - Italy | Tel. +39 06 8440991 | Fax +39 06 8841199
 Sede amministrativa: Via Tonale, 26 | 20125 Milano - Italy | Tel. +39 02 2100961 | Fax +39 02 21009637
 info@accredia.it | www.accredia.it | Partita IVA - Codice Fiscale 10566361001

pag.: 1/14

| TIPO DOCUMENTO | FIRMATARIO 1 | FIRMATARIO 2 | DATA PRIMA STIPULA | DATA ULTIMO RINNOVO | DATA SCADENZA | DIRETTIVE |
|---------------------|---------------------------------------|--------------|-------------------------------------|----------------------------------|---------------|---|
| Convenzione | MATM | | 11/11/2011 | 18/12/2013 | 17/12/2015 | <p>Direttiva 2000/14/CE - Emissione acustica ambientale macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto</p> <p>Direttiva 2003/87/CE - Sistema per scambio quote emissioni gas a effetto serra nella Comunità</p> <p>Direttiva 2009/28/CE - Promozione uso energia da fonti rinnovabili</p> <p>Direttiva 2009/30/CE - Specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra + specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna</p> <p>Regolamento (CE) n. 1221/2009 - Adesione volontaria delle Organizzazioni ad un Sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)</p> <p>Regolamento (CE) n. 842/2006 - Gas fluorurati ad effetto serra</p> |
| Convenzione | MISE Dipartimento Comunicazioni | | 17/11/2011 | 14/11/2013 rev. 06/02/2014 | 13/11/2015 | Direttiva 1999/05/CE - Apparecchiature radio e Apparecchiature terminali di telecomunicazione |
| Protocollo d'Intesa | ANSF | | 14/06/2012 | 11/06/2014 | 10/06/2016 | |
| Accordo | MIPAAF Dipartimento ICQRF | | 15/03/2013 firmato 04/04/2013 | | | <p>Regolamento (CE) n.834/2007 – Agricoltura Biologica</p> <p>Regolamento (CE) n.1151/2012 – Prodotti di qualità registrata (DOP, IGP e STG)</p> <p>Regolamento (CE) n.491/2009 - Vino</p> <p>Regolamento (CE) n.110/2008 – Bevande Spiritose</p> |