

OSSERVAZIONI

DOCUMENTI DI CONSULTAZIONE DI ANAC:

**“CRITERI REPUTAZIONALI
PER LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE”**

E

**“MONITORAGGIO DELLE AMMINISTRAZIONI
AGGIUDICATRICI SULL'ATTIVITÀ
DELL'OPERATORE ECONOMICO
NEI CONTRATTI DI
PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP)”**

ROMA, 23 GIUGNO 2016

CRITERI REPUTAZIONALI PER LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Le motivazioni per l'utilizzo di un sistema di *rating* reputazionale, chiaramente esposte nella premessa delle Linee Guida, sono, principalmente:

- l'inadeguatezza del sistema di qualificazione adottato col vecchio sistema di regole;
- l'esigenza di contrastare la corruzione.

Studi e osservazioni, seppure non specificamente mirati, hanno dimostrato che le imprese che adottano modelli organizzativi per certificare il proprio sistema di gestione della produzione, hanno anche maggiore propensione all'innovazione e al rispetto delle regole, che, uniti al controllo di gestione oggetto dei modelli adottati, ne fanno Soggetti economicamente più brillanti ed eticamente più affidabili.

Con il nuovo sistema normativo sugli Appalti, il Legislatore ha utilizzato il possesso di certificazioni di qualità UNI EN ISO 9001 emesse sotto accreditamento come elemento qualificante non solo per gli Operatori Economici, ma anche per le Stazioni Appaltanti e le Centrali di Committenza.

Nel primo caso la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001 emessa sotto accreditamento è uno degli elementi necessari per ottenere l'attestato SOA, obbligatorio per gli Operatori Economici che intendono partecipare a gare d'appalto per lavori al di sopra di 150.000 Euro (art. 84); nel secondo caso è un elemento premiante per la qualificazione delle Stazioni Appaltanti e delle Centrali di Committenza, qualificazione che è propedeutica all'iscrizione in apposito elenco istituito presso ANAC, che ne assicura la pubblicità.

L'utilizzo di valutazioni di conformità emesse sotto accreditamento, qual è la certificazione UNI EN ISO 9001, come elemento qualificante, testimonia quindi il riconoscimento del valore aggiunto ormai universalmente attribuito al sistema di valutazione della conformità accreditata, recentemente dimostrato anche in altri provvedimenti di Legge italiani, come il D. Lgs. n. 221/2015 sulla *Green Economy*, dove il possesso di alcune certificazioni dà diritto a riduzioni delle garanzie sulle fidejussioni per la partecipazione a gare pubbliche.

Date le considerazioni svolte, ACCREDIA, ritenendo il *rating* reputazionale un elemento di novità utile per rendere più efficace il sistema di qualificazione, propone di inserire tra gli elementi di valutazione, ai fini dell'attribuzione del *rating* stesso, anche il possesso di valutazioni di conformità rilasciate da Organismi accreditati per gli specifici ambiti per cui si rilasciano tali valutazioni.

Un tale riferimento permetterebbe di valorizzare la valutazione di conformità in tutti i casi nei quali la stazione appaltante, pur non avendo richiesto nel bando tali valutazioni come mezzo di prova (in tal caso l'art. 82 del D. Lgs. n. 50/2016 prescrive esplicitamente che debbano essere emesse sotto accreditamento), si trovi a classificare le capacità tecniche e professionali di un fornitore in possesso di un certificato o rapporto emesso da un Organismo di valutazione della conformità.

In particolare le certificazioni di conformità riferite a norme che delineano i requisiti dei sistemi di gestione (come, a titolo di esempio la UNI EN ISO 9001 - sistemi di gestione per la qualità, UNI EN

ISO 14001 sistemi di gestione per l'ambiente, OHSAS 18001 - sistemi di gestione per la sicurezza , UNI CEI ISO/IEC 27001 - sistemi di gestione per la sicurezza delle informazioni, UNI EN ISO 22000 - sistemi di gestione per la sicurezza alimentare o la norma ISO 37001 – Sistemi di gestione anti corruzione) esaminando elementi oggettivi e soggettivi, “*esprimono la capacità strutturale e di affidabilità dell'impresa*” (art. 83 comma 10).

Occorre tuttavia considerare che anche le certificazioni di prodotto/servizio prendono in esame elementi di sistema di gestione, organizzativi e strutturali.

Riteniamo quindi opportuno inserire, tra gli elementi oggetto del *rating* reputazionale, il riferimento generico alle valutazioni di conformità emesse sotto accreditamento, poiché, data la molteplicità di oggetti (lavori, forniture e servizi) che possono essere messi a bando, il riferimento puntuale a norme di valutazione della conformità, anch'esse già molto numerose, potrebbe non comprenderne alcune appropriate per determinati bandi. Inoltre la produzione di normativa tecnica è in costante evoluzione, seguendo le esigenze del mercato, e, infine, mantenendo la genericità del riferimento, possono essere ricompresi negli oggetti del *rating* anche le valutazioni relative a schemi proprietari, emesse da Organismi di Valutazione della conformità accreditati.

In relazione alla modalità di attribuzione del punteggio, si ritiene più opportuna la somma ponderata, che, assegnando un punteggio specifico positivo al possesso di valutazioni di conformità, potrebbe incentivare la scelta di dotarsi di tali valutazioni per qualificare il proprio operato, aumentando in tal modo il ricorso a *best practices*, internazionalmente riconosciute e verificate da Organismi terzi e indipendenti.

Si esprime infine una raccomandazione di ordine generale circa l'utilizzo del termine “certificazione”, contenuto in numerosi provvedimenti legislativi e Linee Guida (ad esempio quelle del Ministero dell'Ambiente sui CAM) nei quali il termine potrebbe essere più propriamente sostituito con “valutazioni di conformità” (che comprendono certificazioni, rapporti di ispezione e di prova e certificati di taratura) e alla mancata qualificazione di tali certificazioni come emesse sotto accreditamento ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008 (ne è un esempio anche la lettera c) dell'art. 84 del D. Lgs. n. 50/2016): la mancanza di quest'ultimo riferimento potrebbe far intendere, se non diversamente rilevabile dal contesto, che le certificazioni in questione possano essere emesse (legittimamente) da Organismi di Certificazione non accreditati e pertanto non sottoposti ad alcun tipo di verifica, da parte di Soggetti pubblici o privati, in ordine al servizio di valutazione della conformità.

MONITORAGGIO DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI SULL'ATTIVITÀ DELL'OPERATORE ECONOMICO NEI CONTRATTI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP)

Il documento ANAC sul monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato, costituisce uno strumento per guidare la Pubblica Amministrazione alla valutazione e corretta allocazione dei rischi associati alla realizzazione di opere in partenariato con Soggetti privati.

Tra i rischi individuati che necessitano di valutazione e gestione, il rischio finanziario coinvolge, insieme alla Pubblica Amministrazione Committente e al Costruttore, anche le Banche e le Assicurazioni che possono essere chiamate rispettivamente a finanziare e assicurare i crediti concessi per avviare e sviluppare le opere.

A questo proposito, si ritiene opportuno che il documento ANAC prenda in considerazione uno strumento messo a disposizione dall'UNI, Ente di Normazione italiano e nato dall'esigenza di garantire Banche ed Assicurazioni circa una gestione corretta ed efficace degli strumenti finanziari, in stretto collegamento con lo sviluppo delle opere edili: la specifica tecnica UNI/TS 11453 - Linea Guida per l'iter di finanziamento delle costruzioni.

La UNI/TS 11453 infatti, si applica al settore delle costruzioni italiane ed è rivolta a tutti gli Operatori del settore: Enti pubblici e Imprese di costruzione/*developer*, per iniziative private o di Partenariato Pubblico Privato per:

- interventi edilizi;
- opere di urbanizzazione primaria;
- infrastrutture (come ponti, strade, ferrovie, scuole, ospedali, carceri).

La UNI/TS 11453 non è un documento di riferimento per ottenere una certificazione, ma definisce una metodologia di lavoro che conduce chi la adotta alla raccolta e all'organizzazione, all'interno di un archivio unico, delle molte informazioni di tipo tecnico-progettuale-finanziario e specialistico che mettono in relazione le esigenze produttive e quelle finanziarie, a partire dalle fasi progettuali.

Il metodo favorisce pertanto una profonda cognizione della fattibilità economica e finanziaria dell'opera, in prima battuta, e una idonea gestione delle esigenze finanziarie in seguito all'inizio dei lavori.

La Linea Guida UNI/TS 11453 dà, inoltre, un supporto specifico anche nella fase di contrattazione, inquadrando la documentazione necessaria a fornire all'Istituto di credito quanto necessario alla deliberazione, semplificando e accelerando l'iter di concessione.

La disponibilità di informazioni pertinenti e organizzate e le garanzie sulla gestione dell'aspetto finanziario permettono al Soggetto pubblico promotore l'attribuzione meno aleatoria di un *rating* di rischiosità, per l'aspetto finanziario, che riteniamo potrà essere significativamente più basso rispetto a quello attribuibile a Operatori che non adottano la norma. Tanto più se si tratta di piccole e medie imprese, che non hanno funzioni sufficientemente professionali dedicate alla gestione finanziaria.

La Guida UNI/TS 11453, infine, potrebbe essere utilizzata anche dalla Pubblica Amministrazione come supporto per identificare gli aspetti determinanti della gestione finanziaria ai fini dell'attribuzione di un indice di rischiosità all'Operatore privato coinvolto nel Partenariato Pubblico Privato.

Si segnala che le attività di verifica e controllo relative ai contratti di partenariato pubblico-privato potrebbero essere condotte da Organismi di ispezione che operano in conformità alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020. Tali Organismi sono accreditabili ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008, e garantiscono professionalità, terzietà e indipendenza delle proprie valutazioni.