

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

AUDIZIONE

LINEE GUIDA SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DEI SOGGETTI ESECUTORI DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 150.000 EURO

20 DICEMBRE 2016

INDICE

1. NOTA METODOLOGICA

2. ABSTRACT

2.1 I - Sistema di Qualificazione

2.2 II - Organismi di Qualificazione

2.3 III - Requisiti e Capacità che devono essere posseduti dai concorrenti e relativi mezzi di prova

2.3. III. A) - Requisiti e Capacità

2.3. III. B) - Mezzi di prova

2.3. III. C) - Mezzi alternativi di prova

3. CONTRIBUTO ACCREDIA

3.1 ACCREDIA

3.2 Normativa Tecnica, Accreditamento e Valutazione della Conformità

3.3. Linee Guida sul Sistema di Qualificazione dei Soggetti Esecutori di Lavori Pubblici di Importo pari o superiore a 150.000 Euro

3.3 I - Organismi di Qualificazione

3.3 I. A) - Autorizzazione degli Organismi di Attestazione

○ Osservazioni

3.3 I. B) - Livelli Standard di Qualità dei Controlli delle SOA (accesso alle Banche Dati)

○ Osservazioni

3.3 II - Requisiti e Capacità che devono essere posseduti dai Concorrenti e relativi Mezzi di Prova

3.3 II. A) - Capacità Tecnica

- *Disponibilità di tecnici o organismi tecnici*
- *Attrezzature tecniche, strumenti a garanzia della qualità, strumenti di studio e ricerca;*
- *Sistemi di gestione e di tracciabilità della catena di approvvigionamento;*
- *Misure di gestione ambientale;*
- *Sistema di qualità aziendale*
- *Qualificazione delle micro, piccole e medie imprese*
 - Osservazioni

3.3 II B) - Capacità Tecnica

- *Verifiche del possesso dei requisiti*
- *Verifica triennale*
- *Contenuto delle attestazioni rilasciate dalle SOA*
 - Osservazioni

3.3 II. C) – Capacità Tecnica (criticità)

- *Revisione dei requisiti di ordine speciale delle imprese (individuazione di requisiti dimostrativi dell'operatività dell'azienda, fissazione di valori minimi, superamento del dato storico in favore della verifica dell'attuale capacità esecutiva).*
- *Possibili soluzioni di semplificazione della dimostrazione dei requisiti e delle verifiche di veridicità e sostanza della documentazione presentata*
 - Osservazioni

3.3 II. D) - Capacità Tecnica

- *Qualificazione di imprese stabilite in Stati diversi dall'Italia*
- *Osservazioni*

3.3 II. E) - Capacità Tecnica

- *Requisiti per lavori pubblici di importo inferiore a 150.000 euro*
 - Osservazioni

3.3 III - Mezzi di Prova

- Osservazioni

3.3 IV – Mezzi di Prova Alternativi

- Osservazioni

1. NOTA METODOLOGICA

Il presente documento costituisce il contributo di **ACCREDIA** alle consultazioni in corso e, in particolare, all'audizione convocata da ANAC relativamente al sistema di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 euro.

Per facilitare la lettura del contributo si è ritenuto opportuno estrapolare in un iniziale "Abstract" (par. 2) i punti chiave delle osservazioni formulate, rimandando l'approfondimento della questione sottesa a ciascuna osservazione, al contributo in forma estesa (par. 3). I pertinenti richiami – in parentesi quadra - all'interno dell'Abstract facilitano l'individuazione delle parti del documento nelle quali l'analisi di ciascun aspetto è sviluppata.

Come noto e, comunque, meglio illustrato nel prosieguo del documento (in particolare, par. 3.1 e 3.2) ACCREDIA è **l'Ente unico nazionale** di accreditamento, come tale caratterizzato da **assoluta indipendenza**, **elevata competenza tecnica** nelle attività normativamente assegnatagli e conseguente **neutralità** del contributo offerto al processo di regolazione flessibile, che ha quale unico scopo la leale collaborazione con le Istituzioni al fine di:

- garantire il **corretto approccio** della predetta regolazione ai temi tecnici che dipendono, direttamente o indirettamente, dall'attività di ACCREDIA, evitando potenziali criticità che mettano a rischio la tenuta della regolazione rispetto all'eventuale sindacato giurisdizionale;
- **semplificare** l'attività delle stazioni appaltanti, garantendo il raggiungimento degli obiettivi della riforma della materia dei contratti pubblici;
- **superare le criticità** riscontrate nei previgenti sistemi di qualificazione, andando verso un sistema che garantisca attendibilità e effettività della qualificazione;
- **promuovere** approcci armonicamente coordinati con le *best practices* europee allo scopo di consentire una migliore armonia con il contesto internazionale.

Per tutto quanto precede, il contributo di ACCREDIA si focalizza esclusivamente sugli aspetti tecnici del sistema di qualificazione. Il ruolo del tutto peculiare dell'Ente, raccomanderebbe l'instaurazione, inoltre, di un rapporto stabile e strutturato, con le Autorità impegnate nella gestione del Codice Appalti, a partire dall'ANAC e dalla Cabina di Regia costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anziché limitarsi ad occasioni di consultazione episodiche.

2. ABSTRACT

2.1 I - Sistema di Qualificazione

L'esigenza di revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici del settore delle costruzioni è stata prevista dalla lett. uu) della legge delega (L. 11/12016) ed è motivato, tra l'altro, dall'esigenza di superare le criticità che si sono evidenziate nel corso del tempo, in particolare in relazione agli organismi di qualificazione (SOA) deputati all'attestazione della capacità tecnica dei soggetti interessati che costituiscono uno snodo fondamentale per l'efficacia e l'efficienza del sistema.

ACCREDIA [par. 3.1] è l'Ente unico nazionale di accreditamento, riconosciuto con DM 22 dicembre 2009, vigilato da una commissione interministeriale istituita presso il Ministero dello sviluppo economico, cui partecipano i 9 Ministeri soci di ACCREDIA, tra i quali il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nell'ambito delle proprie funzioni, riconosciute come di pubblico interesse, ACCREDIA può supportare la PA nell'identificazione, elaborazione ed applicazione di strumenti mirati alla verifica della conformità, nei campi dove è possibile applicare la normazione armonizzata.

Il coinvolgimento degli Enti nazionali di accreditamento [par. 3.2] nella qualificazione degli Organismi di valutazione della conformità è coerente con il Regolamento (CE) n. 765 del 2008, che disciplina e distingue le attività di accreditamento e vigilanza del mercato. Questo Regolamento ha individuato nel sistema internazionale della valutazione di conformità lo strumento più adatto a garantire la sicurezza e la qualità di beni e servizi. Il sistema è nato da esigenze del sistema economico e si è storicamente organizzato in forma privata volontaria. Tuttavia, proprio con il citato Regolamento l'Unione Europea ha previsto che si faccia normalmente ricorso all'accREDITamento, per garantire l'affidabilità delle certificazioni che spesso accompagnano i prodotti e i servizi sul Mercato Unico, con uno specifico riferimento agli ambiti regolamentati. In tal modo, gli enti di accREDITamento agiscono a supporto o in sostituzione dei compiti autorizzativi delle Pubbliche Amministrazioni [par. 3.3.I].

Il sistema di accREDITamento può dunque validamente contribuire [par. 3.3.I.A] al superamento delle criticità evidenziate in relazione all'indipendenza, efficienza e trasparenza delle SOA e all'internazionalizzazione del sistema di qualificazione degli operatori economici nel settore delle costruzioni.

2.2 II - Organismi di Qualificazione

Le SOA operano su autorizzazione ANAC (requisito vincolato dalla normativa vigente) per la verifica dei requisiti degli Operatori economici che intendono partecipare a bandi di gara per lavori con valore superiore a 150.000 Euro. La loro funzione richiede necessariamente professionalità, imparzialità [par. 3.3.I.A] e indipendenza rispetto ai Soggetti che richiedono l'attestazione della propria idoneità.

La delicatezza del ruolo svolto dalle SOA appare in tutta la sua evidenza laddove si consideri che, anche nel nuovo contesto normativo, è mantenuto il sistema "unico" di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici e l'attestazione rilasciata dalla SOA si pone, quindi, come requisito necessario e al contempo sufficiente a garantire l'effettiva qualificazione dei predetti operatori economici.

Al fine di rafforzare i requisiti di autorizzazione delle SOA utilizzando l'opportunità offerta dall'utilizzo del sistema di accreditamento [par. 3.2], si segnala che la norma che più si adatta alla funzione delle SOA è certamente lo standard UNI CEI EN ISO/IEC 17020, che definisce i requisiti per accreditare gli Organismi di ispezione, già indicata da ANAC nel "Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro", come strumento idoneo a regolare il processo operativo delle SOA.

Si ritiene, al contrario, che, stante la funzione delle SOA, non sarebbe qualificante la certificazione UNI EN ISO 9001 [3.3.I.A], il cui riferimento, contenuto nello stesso Manuale, deve considerarsi, dunque, scarsamente significativo, in una logica di reale qualificazione delle SOA stesse.

L'utilizzo della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020 permette di qualificare il soggetto richiedente per la capacità di applicare, con professionalità indipendenza e imparzialità, procedure e metodi di verifica. Applicando la norma in questione ANAC potrebbe definire:

- l'oggetto della verifica;
- il documento di riferimento che ne definisce i requisiti;
- i metodi e le procedure per effettuare la verifica e valutare la conformità;

Una sostanziale differenza tra le due norme sopra richiamate, consiste nel fatto che nel caso dell'ispezione, si pone in primo piano il riconoscimento delle competenze. Ciò richiede delle conoscenze tecniche approfondite con il ricorso a esperti della disciplina specialistica interessata dal settore da accreditare.

ACCREDIA, quale organismo unico nazionale di accreditamento, in caso di adozione del sistema descritto [3.3.I.A] verificherebbe con cadenza annuale, e per una durata di 4 anni rinnovabili, il rispetto dei requisiti definiti da ANAC per il rilascio dell'autorizzazione SOA insieme a quelli definiti dalla norma, che disciplinano aspetti organizzativi quali: risorse umane, strumentali e procedure che devono essere predisposti, verificati autonomamente e periodicamente dalle SOA e aggiornati per garantire nel tempo la capacità di mantenere la conformità a tutti i requisiti.

Il rilascio e il mantenimento dell'accREDITAMENTO quale presupposto per il rilascio dell'autorizzazione prevederebbe, inoltre, la verifica dell'operato delle SOA, sia esaminando presso le loro sedi le evidenze dei processi lavorativi già svolti, sia valutando le Organizzazioni clienti, affiancando gli ispettori delle SOA nell'espletamento del loro lavoro, in una logica mirata, basata sul campionamento.

ANAC, dunque, potrebbe autorizzare le SOA sulla base dell'accREDITAMENTO, liberando risorse per la funzione di vigilanza sull'operato delle stesse. Un sistema analogo è adottato da numerose pubbliche amministrazioni, in virtù di apposite convenzioni stipulate con ACCREDIA [par. 3.3.I].

Al fine di consentire il passaggio graduale al nuovo sistema di autorizzazione, potrebbe ipotizzarsi che lo stesso non entri in vigore immediatamente, ma dopo un periodo transitorio di 12-18 mesi, per consentire alle SOA di conseguire l'accREDITAMENTO.

- *Vantaggi:*
 - superamento delle criticità in precedenza evidenziate;
 - semplificazione ed efficientamento del processo di rilascio dell'autorizzazione all'operatività delle SOA;

- imparzialità e oggettività del sistema, utilizzabili dalla SOA anche all'estero;
- razionalizzazione dei compiti dei diversi Soggetti Istituzionali coinvolti, in una logica di sussidiarietà.

2.3 III - Requisiti e Capacità che devono essere posseduti dai Concorrenti e relativi mezzi di prova

2.3. III. A) - Requisiti e Capacità

ACCREDIA nel rispetto del suo ruolo neutrale e *super partes* [par. 3.1] non ritiene opportuno suggerire all'Autorità quali requisiti e capacità debbano essere posseduti dagli esecutori di lavori pubblici che intendano accedere al nuovo sistema di qualificazione, quanto piuttosto segnalare i vantaggi che le valutazioni di conformità potrebbero rappresentare ove correttamente richiamate per l'accertamento dei requisiti richiesti.

La definizione dei requisiti – pertinenti e proporzionati all'oggetto dell'affidamento – richiesti ai concorrenti per la partecipazione alla gara o, come nel caso delle linee guida in consultazione, per l'accesso ad un sistema di qualificazione e, conseguentemente, l'effettiva dimostrazione del possesso degli stessi da parte degli operatori economici, rappresentano un aspetto delicato e complesso, atteso che in questo ambito si fronteggiano l'esigenza di certezza e di rigore nella prova, con quella di speditezza e semplificazione dei procedimenti.

Le valutazioni di conformità [3.3.II], ove applicabili in relazione agli specifici requisiti considerati, possono coniugare in modo efficiente le due esigenze sopra richiamate e ciò non soltanto con riferimento all'accesso al sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici – specifico oggetto delle linee guida in consultazione - ma più in generale per tutti gli ambiti di affidamento, tenendo anche conto delle molteplici valutazioni di conformità accreditate, che coprono ormai numerosissimi ambiti (prodotti, servizi, sistemi di gestione, persone, specifici aspetti ambientali, ecc. [3.3.II.A]).

E' tuttavia fondamentale, poiché si tratta di un **ambito tecnico**, che vengano utilizzati i riferimenti corretti, sia sotto il profilo del linguaggio, sia sotto il profilo delle specifiche norme tecniche citate. Altrimenti si corre il rischio di trasformare il requisito richiesto in un incombente burocratico inutile sotto il profilo sostanziale, e di disorientare gli operatori, moltiplicando le difficoltà, anziché contenerle.

A titolo esemplificativo, benché non specificamente rilevante per il punto che richiama l'art. 83 comma 2 e l'Allegato XVII del codice contratti, l'art. 82 del D.lgs. 50/2016 prevede che “*una relazione di prova o un certificato*”, qualora richiesti dalle stazioni appaltanti, siano forniti da Organismi di valutazione della conformità accreditati ai sensi del Regolamento (CE) n. 765 del 2008. In coerenza con il linguaggio tecnico (non parafrasabile), e rispettando la ratio dell'art. 82, sarebbe stato necessario riferirsi a “*valutazioni di conformità*” e non a “*certificazioni*” o “*relazioni di prova*”, espressioni che potrebbero essere fuorvianti e perciò fonte di contenzioso.

2.3. III. B) - Mezzi di Prova

L'art. 84 comma 4 lett. c) del Codice Contratti indica espressamente “*il possesso di certificazioni di sistemi di qualità conformi alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciate da soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000*” quale requisito oggetto di attestazione obbligatoria da parte delle SOA.

Dunque, anche nel nuovo contesto normativo, il possesso della certificazione UNI EN ISO 9001 - sett. EA 28 (costruzioni) - è obbligatorio per accedere al sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici.

Attualmente è possibile verificare il requisito attraverso la banca dati AVCPass, alla cui realizzazione ACCREDIA ha contribuito e contribuisce fattivamente, permettendo la trasmissione ad ANAC dei dati degli operatori certificati, forniti dagli Organismi di certificazione accreditati.

In AVCPass confluiscono anche i dati degli operatori economici certificati da Organismi accreditati da Enti esteri in conformità alla UNI EN ISO 9001 sett. EA 28, operanti in Italia, e riconosciuti da ACCREDIA [par. 3.1 e 3.2].

Il riconoscimento prevede una specifica verifica da parte di ACCREDIA dell'operato di tali Organismi, che deve rispondere, così come quello degli Organismi italiani accreditati dall'Ente unico, di una corretta applicazione dei requisiti della ISO 9001 al settore EA 28. Per omogeneizzare gli accreditamenti italiani ed esteri e, conseguentemente, il rilascio dei certificati da parte degli Organismi accreditati [par. 3.3.II.A)] e per gestire le peculiarità del settore, i requisiti della ISO 9001 sono stati meglio specificati nel Regolamento ACCREDIA RT-05, concordato con l'allora AVCP.

Si richiama la necessità di inserire nelle linee guida ANAC sulla qualificazione degli esecutori di lavori pubblici il riferimento al Regolamento ACCREDIA RT-05, poiché recenti interpretazioni del nuovo codice appalti, che non lo richiama, negano la necessità del riconoscimento per gli Organismi di certificazione accreditati da Enti esteri, con le conseguenze di un potenziale disallineamento dell'operato degli Organismi di certificazione italiani ed esteri, del mancato aggiornamento dell'AVCPass con i certificati emessi da questi Organismi, e della **difficoltà di verificarne la validità** da parte della stazione appaltante.

Si sottolinea che, per la garanzia della veridicità di altri tipi di valutazioni di conformità eventualmente richieste dalla stazione appaltante, possono essere utilizzate le banche dati, gratuite e fruibili on line, realizzate da ACCREDIA, che sono da ritenersi complete e regolarmente aggiornate [par. 3.1 e 3.3.I.B)]. Sono verificabili in tali banche dati anche le circa 37.000 certificazioni UNI EN ISO 9001 sett. EA 28 e i dati dei 110 Organismi di Certificazione attualmente accreditati e riconosciuti che le hanno rilasciate.

2.3. III. C) - Mezzi alternativi di Prova

La valutazione emessa da un organismo accreditato costituisce la “prova regina” della sussistenza del requisito richiesto. La possibilità di produrre altri mezzi di prova idonei – come specificato all'art. 82 - dovrebbe essere limitata al caso in cui l'operatore economico non aveva accesso a tale valutazione, o non poteva ottenerla entro i termini richiesti, e sempre purché il mancato accesso non sia imputabile all'operatore economico interessato e questi dimostri di soddisfare le condizioni richieste.

I mezzi di prova alternativi alle valutazioni emesse da Organismi accreditati, dovrebbero avere requisiti analoghi: in particolare dovrebbero essere garantiti la professionalità, terzietà e indipendenza del soggetto che li ha forniti, caratteristiche che, peraltro, il soggetto dovrebbe dimostrare di aver mantenuto nel tempo, come avviene per l'ente di certificazione accreditato. La stazione appaltante, oltre a verificare l'ammissibilità della presentazione di mezzi alternativi, dovrebbe anche avere la capacità per valutare i requisiti di tali mezzi.

Si ritiene pertanto che, in materia di valutazioni di conformità, le linee guida ANAC dovrebbero supportare le stazioni appaltanti nel valutare consapevolmente la prova fornita.

In proposito ACCREDIA potrebbe collaborare con ANAC alla stesura della Linea guida per la scelta della norma di riferimento certificabile sotto accreditamento più appropriata, come già fatto con CONSIP, e per la valutazione dell'idoneità di altre certificazioni che, pur emesse in un quadro di regole differenti da quelle individuate dal Regolamento (CE) n. 765 del 2008, offrono garanzie simili **[par. 3.3.III]**.

3. CONTRIBUTO ACCREDIA

3.1 - ACCREDIA

ACCREDIA è l'**Ente Unico Nazionale di Accreditamento**, nato dalla confluenza degli Enti di accreditamento pubblici e privati (ISS, SINAL, SINCERT e SIT, che presidiavano gli ambiti di accreditamento per: Organismi di certificazione e ispezione, Laboratori di prova, Laboratori di taratura.

ACCREDIA è stato così designato dal Governo italiano per verificare la competenza, l'imparzialità e l'indipendenza degli Organismi e dei Laboratori, sopra richiamati, che si vogliono far accreditare per verificare, a loro volta, la conformità di prodotti e servizi a norme tecniche e/o ordinarie.

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

Aderendo alle indicazioni del Regolamento (CE) n. 765 del 2008, che disciplina l'accreditamento e la vigilanza del mercato, laddove recita:

“Ove la normativa comunitaria di armonizzazione preveda la selezione di organismi preposti alla valutazione di conformità per la sua applicazione, l'accreditamento trasparente, come previsto dal presente regolamento, garantendo il necessario livello di fiducia nei certificati di conformità, dovrebbe essere considerato lo strumento preferito per dimostrare la competenza tecnica di tali organismi da parte delle autorità pubbliche nazionali in tutta la Comunità.”

Alcuni Ministeri ai quali fanno capo attività di controllo del mercato che si svolgono attraverso verifiche di conformità di prodotti, produttori e professionisti, hanno delegato ad ACCREDIA la qualificazione degli Organismi che svolgono tali verifiche, rinunciando alla facoltà, prevista dal regolamento stesso, di effettuarla in proprio.

ACCREDIA pertanto, in virtù di apposite convenzioni stipulate con le Amministrazioni competenti, accredita gli Organismi che svolgono verifiche, ad esempio, sui prodotti a marcatura CE, sui prodotti agroalimentari Biologici, DOP e IGP, verso i professionisti che effettuano attività su impianti contenenti gas a effetto serra, dei Trust Service Provider protagonisti della rivoluzione telematica della Pubblica Amministrazione.

ACCREDIA è firmataria degli Accordi di mutuo riconoscimento per tutti gli schemi di accreditamento attualmente attivabili, e accredita quindi:

- gli Organismi che effettuano certificazioni di sistemi di gestione (ad esempio sistemi qualità, ambiente, sicurezza), di prodotto (in base a norme emesse da enti di normazione o definite da privati) e dei professionisti;
- gli Organismi di Ispezione (per esempio per la verifica di prodotti, processi, servizi, progetti);

- i Laboratori di Prova (in campo meccanico, chimico, elettrico, microbiologico), i Laboratori Medici, i Laboratori di Taratura (verificano la precisione degli strumenti di misura, ad esempio della lunghezza, dell'elettricità, delle radiazioni ionizzanti);
- gli Organizzatori di confronti interlaboratorio (servono a testare l'affidabilità dei Laboratori sottoponendo a prove analitiche campioni provenienti dallo stesso prelievo in Laboratori diversi e valutando i risultati).

Sono 1.679 i Soggetti accreditati: 338 Organismi di Certificazione, Ispezione e Verifica, 1.163 Laboratori di Prova, Medici e PTP (Prove valutative interlaboratorio), 174 Laboratori di Taratura e 4 Produttori di Materiali di Riferimento.

ACCREDIA, pertanto, è un **Organismo tecnico, imparziale e neutrale**, che può (e dovrebbe) essere utilizzato dalle Istituzioni pubbliche per il supporto tecnico nella materia delle verifiche di conformità (sotto accreditamento o meno), anche in occasione dei **procedimenti di adozione dei provvedimenti normativi e/o di regolazione flessibile**, che incidono tale ambito.

Difatti, poiché la materia delle verifiche di conformità costituisce un complesso ambito tecnico, **il mancato coinvolgimento dell'Ente Unico Nazionale di Accreditamento, dotato di una competenza altamente specializzata nella materia, potrebbe determinare – come in effetti è talora accaduto anche in relazione al Codice dei Contratti pubblici – l'utilizzo improprio di alcuni termini e riferimenti tecnici con conseguente deviazione della normativa dagli obiettivi prefissati e la frustrazione delle esigenze di semplificazione, qualificazione, certezza e trasparenza che il ricorso alle verifiche di conformità potrebbe garantire.**

Nell'ambito del Codice dei contratti pubblici vi sono molti punti nei quali il tema delle valutazioni di conformità diventa cruciale per l'efficienza del sistema, la semplificazione operativa e la centralità dell'aspetto qualitativo che la riforma ha voluto enfatizzare. Sarebbe, quindi, opportuno al fine di cogliere tutte le potenzialità dei relativi strumenti tecnici, un rapporto continuativo e strutturato con l'Ente Unico Nazionale di Accreditamento nella fase attuativa della riforma.

3.2 - Normativa Tecnica, Accreditamento e Valutazione della Conformità

Nel 1985 la Comunità Europea ha adottato la tecnica legislativa detta del "nuovo approccio", che prevede che i requisiti di prodotti e servizi siano resi obbligatori dalle norme cogenti con il solo riferimento alle norme tecniche appropriate, se disponibili.

Le norme tecniche, di cui l'Unione impone l'armonizzazione negli Stati aderenti, sono sviluppate e aggiornate da Enti di Normazione con procedimenti nei quali sono coinvolti i Soggetti interessati (esperti, produttori, consumatori, soggetti pubblici, ecc.). Le norme tecniche identificano e standardizzano le *best practices*, tenendo conto di aspetti di pubblico interesse, come l'igiene, la sicurezza e la tutela ambientale.

Data l'importanza della standardizzazione per facilitare la circolazione di beni e servizi, negli stessi anni in cui si affermava il "nuovo approccio", è sorta la necessità di disporre di valutazioni della conformità alle norme tecniche svolte da Operatori (Organismi di Certificazione e Ispezione e Laboratori) competenti, terzi e indipendenti.

A questa necessità ha corrisposto la costituzione, volontaria, di Enti di accreditamento, con la funzione

di valutare l'operato degli Organismi di Valutazione della Conformità, e di Organizzazioni internazionali (attualmente EA, IAF, ILAC, CIPM), che garantissero, a loro volta, attraverso Accordi di Mutuo Riconoscimento (MLA-MRA), il rigore e l'omogeneità dell'operato degli Enti di accreditamento aderenti. In Europa il sistema dell'accREDITamento fa capo all'EA – European Cooperation for Accreditation

Questi Accordi prevedono infatti che tali Enti subiscano verifiche periodiche da parte di *Team* ispettivi composti da Valutatori di Enti di Paesi diversi da quello in cui risiede l'Ente valutato (*peer assessment*), per accertarne il corretto operato.

Il contributo fondamentale degli Accordi di Mutuo Riconoscimento alle politiche europee di libera circolazione di beni, servizi e, più recentemente, di professionisti certificati, è l'accettazione delle certificazioni e dei rapporti di ispezione e di prova emessi dagli Organismi di valutazione della conformità accREDITati da Enti sottoscrittori degli Accordi, in tutti gli altri Paesi aderenti.

L'istituzione e il coinvolgimento degli Enti nazionali di accREDITamento nella qualificazione degli Organismi di valutazione della conformità sono stati poi specificatamente previsti con il Regolamento (CE) n. 765 del 2008, che disciplina l'attività di accREDITamento e lo distingue dalla vigilanza del mercato di prodotti e servizi.

Una delle novità principali introdotte con il Regolamento (CE) n. 765 del 2008 è che la qualificazione degli organismi di valutazione della conformità per lo svolgimento dell'attività nei c.d. ambiti cogenti (ossia rilasciata per quei prodotti o servizi che per poter essere immessi sul mercato devono prima essere valutati conformi), svolta fino ad allora dalle Pubbliche Amministrazioni competenti, si apre all'accREDITamento dell'Ente Unico sulla base di apposite deleghe che le Amministrazioni stesse possono stipulare con l'Ente.

L'accREDITamento, riconosciuto quindi lo strumento più adatto per garantire il servizio di conformità di beni e servizi, è esso stesso una valutazione di conformità a norme internazionali. La conformità alle norme tecniche applicabili 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.

La valutazione di questi requisiti si basa sull'esame di molti elementi, tra i quali:

- organizzazione;
- risorse umane e strumentali;
- procedure.

Il possesso ed il mantenimento dei requisiti nei Soggetti che richiedono l'accREDITamento sono verificati annualmente dall'Ente di accREDITamento, attraverso esami documentali e audit in campo, per una durata di quattro anni (in Italia), al termine dei quali il Soggetto accREDITato può presentare domanda di rinnovo.

Analogamente, come già detto, il possesso ed il mantenimento dei requisiti da parte di ACCREDIA è garantito dai *peer assessment* che l'Ente riceve e dalla Commissione di Sorveglianza Interministeriale istituita presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

3.3 - Linee Guida sul Sistema di Qualificazione dei Soggetti Esecutori di Lavori Pubblici di Importo pari o superiore a 150.000 Euro

A seguire verranno sviluppate le osservazioni riferite ai temi indicati nel “Report sintetico delle attività da svolgere”, allegato alla convocazione in audizione. Si elencano i punti raggruppati per tema, seguiti dalle osservazioni.

3.3 I - Organismi di Qualificazione

3.3 I. A) - Autorizzazione degli Organismi di Attestazione

- Requisiti generali e di indipendenza.
- Requisiti tecnici.
- Modalità di svolgimento dell’attività.

Possibile revisione dei requisiti di autorizzazione al fine di renderli maggiormente compatibili con le esigenze di efficienza, indipendenza, trasparenza.

Livelli standard di qualità dei controlli delle SOA (art. 84, comma 2).

Monitoraggio e controllo dell’Autorità sul rispetto degli standard con poteri di diffida e di sospensione/decadenza dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività di attestazione.

o Osservazioni

L’attuale sistema di qualificazione degli Operatori Economici utilizza le SOA come agenzie private, autorizzate da ANAC, per attestare l’idoneità degli Operatori Economici a partecipare a bandi per lavori al di sopra dei 150.000 Euro, raccogliendo e verificando la documentazione attestante i requisiti necessari alla partecipazione ai Bandi di Gara pubblici.

La funzione di garanzia delle SOA impone, necessariamente, terzietà e indipendenza rispetto ai Soggetti che richiedono l’attestazione della propria idoneità. Tuttavia, lo scopo lucrativo delle SOA - società profit che competono tra loro – rende delicato e complesso l’accertamento della loro effettiva indipendenza.

Nel previgente quadro normativo, si sono evidenziate alcune criticità (quali, ad esempio, il ricorso sistematico a personale esterno alle SOA; le continue cessioni di aziende o rami di azienda, col trasferimento in capo a nuovi soggetti dei requisiti appartenenti a società estromesse dal sistema; l’affidamento di incarichi di rappresentanza meramente formale a soggetti che fungono da “schermo” rispetto agli effettivi titolari), che hanno richiesto una particolare attenzione da parte dell’ANAC nell’esercizio dei propri compiti di vigilanza.

Nonostante tali criticità, che avevano presumibilmente spinto il Legislatore ad ipotizzare, con la Legge Delega n. 11/2016, un superamento dell’attuale sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, l’art. 84 comma 1 del nuovo Codice dei contratti pubblici ne conferma sostanzialmente l’impianto, ribadendo che la qualificazione degli esecutori di lavori pubblici è conseguita mediante l’attestazione da parte degli appositi organismi di diritto privato autorizzati dall’ANAC.

Il successivo comma 3 specifica che l'Autorità ha il compito di fornire al Governo e alle Camere, all'esito della ricognizione straordinaria svolta sulle SOA, elementi di valutazione circa la rispondenza del sistema attuale di qualificazione unica a requisiti di concorrenza e trasparenza, anche in termini di quantità degli organismi esistenti ovvero di necessità di individuazione di forme di partecipazione pubblica agli stessi e alla relativa attività di attestazione.

In tale quadro normativo, L'Ente Unico Nazionale di Accreditamento ritiene che la sinergia tra il ricorso all'accREDITamento - da utilizzare quale requisito per il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'ANAC ad operare quale SOA - e i penetranti poteri ispettivi e di controllo del mercato esercitati da ANAC, potrebbero contribuire efficacemente al contenimento delle criticità evidenziate.

L'utilità del ricorso alla valutazione di conformità è, d'altro canto, individuata anche da ANAC nel Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di LLPP di importo superiore a 150.000 euro aggiornato al 14 Gennaio 2016, dove si indicano come adeguati, per le SOA, i requisiti della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020, ma si consiglia, per queste, la certificazione UNI EN ISO 9001.

A tal proposito sono pertinenti alcune indicazioni:

- **la certificazione UNI EN ISO 9001** verifica il possesso di requisiti di sistema di gestione per fornire un servizio con requisiti predeterminati e la capacità di mantenerli nel tempo;
- **l'accREDITamento UNI CEI EN ISO/IEC 17020** verifica il possesso e la capacità di mantenere nel tempo la competenza tecnica del personale e del sistema di gestione predisposto per garantire giudizi professionali accurati, affidabili ed imparziali.

L'Attestazione SOA è un atto necessario a comprovare il possesso da parte dell'Operatore economico dei requisiti **previsti dalla normativa in ambito di Contratti Pubblici di lavori**, pertanto è una verifica puntuale, svolta dall'Organismo di Attestazione, che implica, in molti casi, un giudizio professionale per determinare l'accettabilità dell'Operatore economico rispetto a requisiti generali e specifici.

Per questi motivi non si ritiene pertinente alle funzioni delle SOA la certificazione UNI EN ISO 9001, quanto piuttosto l'accREDITamento UNI CEI EN ISO/IEC 17020.

L'accREDITamento UNI CEI EN ISO/IEC 17020 è rilasciato per un campo di attività all'interno del quale possono essere definiti, in modo flessibile:

- l'oggetto della verifica, ad es. un prodotto o un processo di erogazione di un servizio;
- il documento di riferimento che ne definisce i requisiti, ad es. una norma tecnica, un contratto, una procedura;
- i metodi e le procedure per effettuare la verifica e valutare la conformità.

Il rilascio dell'accREDITamento prevede che ne siano verificati i presupposti, e il loro mantenimento, oltre che in base alla pianificazione ordinaria, anche in caso di mutamenti organizzativi e societari che determinano modifiche sostanziali. Eventuali criticità riscontrate nelle verifiche, non risolte nei tempi e nei modi concordati possono determinare la sospensione dell'accREDITamento e la sua revoca.

Per quanto concerne il sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, nel quadro di riferimento della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020, i requisiti del servizio fornito ai fini di tale qualificazione da parte delle SOA sarebbero delineati da ANAC e verificati da ACCREDIA.

L'accreditamento costituirebbe requisito per il rilascio alla SOA, da parte di ANAC, dell'autorizzazione ad operare.

Si evidenzia che, per i meccanismi con i quali ACCREDIA opera, l'attività si svolgerebbe con **un'adeguata partecipazione delle Autorità Pubbliche nel processo di accreditamento**, con particolare riguardo alla fase finale di delibera; inoltre, con l'accreditamento rilasciato dall'Ente, le SOA acquisirebbero una qualificazione di valore internazionale, poiché riconosciuta nell'ambito del sistema di valutazione della conformità descritto in premessa.

Si riporta di seguito, a titolo di esempio, alcune delle Pubbliche Amministrazioni che si sono rivolte ad ACCREDIA per la qualificazione degli Organismi di verifica della conformità operanti in ambito cogente e alcune delle categorie di prodotti e servizi per i quali è richiesta la qualificazione. Il rapporto tra ACCREDIA e i Ministeri è regolato da apposite convenzioni nelle quali sono stabilite le norme di riferimento per l'accreditamento ed eventuali protocolli specifici per definire il rapporto.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti:

- attrezzature a pressione trasportabili - Direttiva 2010/35/UE;
- interoperabilità ferroviaria - Direttiva 2008/57/CE;
- soggetti responsabili della manutenzione di carri merci - Regolamento (UE) n. 445/2011.

Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:

- Sicurezza giocattoli - Direttiva 2009/48/CE;
- MID - Strumenti di misura - Direttiva 2004/22/CE;
- Caldaie ad acqua calda - Direttiva 1992/42/CE;
- PED - Attrezzature a pressione - Direttiva 1997/23/CE;
- ATEX - Apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva - Direttiva 1994/09/CE;
- NAWID - Strumenti per pesare a funzionamento non automatico - Direttiva 2009/23/EC;
- R&TTE - Apparecchiature radio e Apparecchiature terminali di telecomunicazione - Direttiva 1999/05/CE;
- EMC - Compatibilità elettromagnetica - Direttiva 2004/108/CE;
- GAR (ex Direttiva GAD) – Apparecchi che bruciano carburanti gassosi - Regolamento (UE) 2016/426;
- Macchine - Direttiva 2006/42/CE;
- Ascensori - Direttiva 1995/16/CE;
- Bassa Tensione - Direttiva 2006/95/CE;
- Dispositivi di Protezione Individuale - Direttiva 1989/686/CEE;
- Recipienti semplici a pressione - Direttiva 2014/29/UE.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare:

- Efficienza Energetica - Direttiva 2012/27/UE;
- Adesione volontaria delle Organizzazioni ad un Sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) - Regolamento (CE) n. 1221/2009;
- Gas fluorurati ad effetto serra - Regolamento (CE) n. 842/2006 così come modificato dal Reg. (UE) n. 517/2014;
- Emissione acustica ambientale macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto - Direttiva 2000/14/CE;

- Sistema per scambio quote emissioni gas a effetto serra nella Comunità - Direttiva 2003/87/CE;
- Promozione uso energia da fonti rinnovabili - Direttiva 2009/28/CE;
- Biocarburanti - Direttiva 2009/30/CE.

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali:

- Agricoltura Biologica - Regolamento (CE) n. 834/2007;
- Prodotti di qualità registrata (DOP, IGP e STG) - Regolamento (CE) n. 1151/2012;
- Vino Regolamento - (CE) n. 491/2009;
- Bevande Spiritose - Regolamento (CE) n. 110/2008.

3.3 I. B) - Livelli standard di Qualità dei Controlli delle SOA (art. 84, comma 2)

Accesso delle SOA al sistema AVCPASS o, per il futuro, alla Banca Dati degli Operatori Economici presso il MIT per l'accertamento dei requisiti d'ordine generale delle imprese.

o Osservazioni

Tra ACCREDIA e ANAC (già AVCP) è in atto una convenzione, rinnovata nel 2014 con scadenza il 16 aprile 2017, per l'alimentazione della banca dati AVCPass, cui ACCREDIA contribuisce mediante la gestione di una struttura informatica che dialoga con AVCPass, dove gli Organismi di certificazione accreditati e gli Organismi di certificazione esteri riconosciuti da ACCREDIA, inseriscono e aggiornano i dati degli operatori economici certificati per il settore EA 28, in modo da agevolare le stazioni appaltanti nella verifica del possesso di questo requisito.

La banca dati, in applicazione del Dlgs 50/2006, dovrà essere in futuro gestita dal MIT, che deve anche realizzare la Banca Dati Unica degli Operatori Economici. ACCREDIA è presente al tavolo istituito da MIT per la realizzazione della BDOE con la quale AVCPass dovrà necessariamente essere in relazione. Un eventuale accesso ai dati di certificazione da parte delle SOA potrebbe avvenire tramite AVCPass, BDOE, o con altra soluzione che potrà essere concordata tra ACCREDIA e le SOA.

Si evidenzia che il servizio fornito da ACCREDIA ad ANAC è stato facilitato dagli investimenti che ACCREDIA aveva in precedenza fatto, in maniera del tutto volontaria, realizzando le proprie banche dati relative ai soggetti accreditati e certificati (queste seconde riferite ai certificati si possono considerare uniche a livello internazionale) messe a disposizione gratuitamente sul proprio sito, allo scopo di fornire un servizio al mercato. Rilevante, inoltre, è che la realizzazione e il mantenimento di AVCPass ha richiesto ulteriori investimenti sia da parte di ACCREDIA, sia da parte degli Organismi di certificazione.

Per tutti i dati relativi agli accreditamenti, le banche dati di riferimento sono gestite direttamente da ACCREDIA, e sono pertanto complete e regolarmente aggiornate.

3.3 II - Requisiti e Capacità che devono essere posseduti dai Concorrenti e relativi Mezzi di Prova

3.3 II. A) - Capacità Tecnica (art. 83, comma 2, - allegato XVII)

- Disponibilità di tecnici o organismi tecnici.
- Attrezzature tecniche, strumenti a garanzia della qualità, strumenti di studio e ricerca.

- Sistemi di gestione e di tracciabilità della catena di approvvigionamento.
 - Misure di gestione ambientale.
 - Sistema di qualità aziendale.
 - Qualificazione delle micro, piccole e medie imprese.
- Osservazioni

Le valutazioni di conformità, ove applicabili in relazione agli specifici requisiti considerati, possono coniugare in modo efficiente la necessità di certezza in ordine all'effettivo possesso dei requisiti da parte dell'operatore economico, con l'esigenza di semplificare l'attività di accertamento e ciò non soltanto con riferimento all'accesso al sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici - specifico oggetto delle linee guida in consultazione - ma più in generale per tutti gli ambiti di affidamento, tenendo anche conto delle molteplici valutazioni di conformità accreditate.

Ancorché la linea guida in consultazione sia specificamente rivolta al sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici e, quindi, si concentri sugli specifici requisiti di capacità tecnica che devono essere richiesti per l'accesso al sistema, si ritiene utile sottoporre all'attenzione dell'ANAC alcune considerazioni di carattere più generale che possono essere valide per qualsiasi tipologia di affidamento.

In considerazione del fatto che il nuovo codice degli appalti, Dlgs 50/2016, all'art. 82, prevede che "una relazione di prova o un certificato", qualora richiesti dalle stazioni appaltanti, siano forniti da Organismi di valutazione della conformità accreditati ai sensi del Regolamento (CE) n. 765 del 2008, la dimostrazione della capacità tecnica dell'operatore economico, e dei requisiti che la sostanziano, può essere fornita da molteplici valutazioni di conformità, che coprono ormai numerosissimi ambiti e oggetti specifici di valutazione:

- certificazioni di sistemi di gestione;
- certificazioni di prodotto/servizio (in base a norme tecniche emesse da enti di normazione o soggetti privati, su prodotti e servizi di qualunque tipo);
- certificazioni di personale;
- dichiarazioni ambientali di prodotto;
- verifiche dei gas effetto serra;
- rapporti di ispezione;
- rapporti di prova;
- certificati di taratura.

Possono, inoltre, venire in considerazione (sia perché richiesti nell'ambito di sistemi di qualificazione, sia perché oggetto di autonomi affidamenti) i servizi forniti da soggetti il cui operato può essere sottoposto ad accreditamento:

- Organismi di Certificazione e Ispezione;
- Laboratori di Prova;
- Laboratori di Taratura;
- Laboratori Medici;
- Organizzatori di Circuiti Interlaboratorio;
- Produttori di materiali di riferimento.

Ritenendo che la ratio delle prescrizioni contenute nelle direttive europee recepite nella legislazione italiana attraverso il D. Lgs. n. 50/2016 sugli appalti pubblici, sia di garantire alla Pubblica amministrazione il più alto grado di affidabilità dei lavori, forniture e servizi che appalta, allo scopo di aumentare la chiarezza dei documenti che supportano l'applicazione del decreto legislativo, **le richieste relative al possesso di “certificazioni”** (anche nel caso in cui le stesse siano rilevanti al fine di accedere al sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici) **dovrebbero essere rese in modo formalmente corretto e onnicomprensivo con la richiesta di “valutazioni di conformità”, seguite dall’elencazione della tipologia di tali valutazioni, come sopra indicate.**

Nella redazione delle Linee Guida - così come nella adozione di qualsiasi provvedimento normativo o regolamentare e nella stesura dei bandi di gara, laddove le Amministrazioni li richiedano - è indispensabile un ricorso consapevole agli strumenti della valutazione della conformità, indicandone in modo corretto e pertinente i riferimenti.

Inoltre, dato il valore delle valutazioni di conformità emesse da Organismi accreditati, riconosciuto dallo stesso legislatore nella nuova disciplina sugli appalti pubblici, si ritiene che una valutazione di conformità accreditata, che dimostri la presenza di un requisito del bando di gara, dovrebbe essere assunta come mezzo di prova anche se la stazione appaltante non lo ha esplicitamente richiesto.

L’osservazione ha il duplice scopo, da un lato, di stimolare maggiore chiarezza nelle disposizioni normative relative a un argomento poco noto, come le valutazioni di conformità, dall’altro di evitare ambiguità nella norma che lasciano spazio a interpretazioni e al conseguente rischio di contenzioso.

In relazione alla qualificazione delle PMI, si rileva che, per la struttura della maggior parte delle norme e per l’entità dei costi del servizio di valutazione della conformità, possono accedere, e storicamente accedono, a tali valutazioni, anche le micro, piccole e medie imprese.

Vale la pena di sottolineare che una valutazione di conformità rilasciata da un Organismo accreditato ai sensi del Regolamento (CE) n. 765 del 2008, facendo riferimento a norme internazionali omogeneamente applicate nei paesi che le adottano, è uno strumento che può semplificare sia l’attività di individuazione dei requisiti, sia quella di dimostrazione del loro possesso da parte di operatori economici italiani e stranieri, semplificando l’operato delle stazioni appaltanti e diminuendo i rischi di contenzioso.

3.3 II. B) - Capacità Tecnica (art. 83, comma 2, - allegato XVII)

- Verifiche del possesso dei requisiti.
- Verifica triennale.
- Contenuto delle attestazioni rilasciate dalle SOA.

- *Osservazioni*

Si rinvia a quanto scritto a proposito dei requisiti di autorizzazione degli organismi di qualificazione (SOA), aggiungendo che le verifiche condotte dalle SOA sugli operatori economici, all’interno di un quadro che le configuri come valutazioni di conformità per le quali le SOA fossero accreditate, possono essere adattate a qualunque esigenza di servizio, con requisiti prestabiliti dall’ANAC, cui le SOA dovrebbero attenersi per mantenere l’accreditamento necessario alla permanenza della loro qualificazione.

3.3 II. C) - Capacità Tecnica (art. 83, comma 2, - allegato XVII) (criticità)

Revisione dei requisiti di ordine speciale delle imprese (individuazione di requisiti dimostrativi dell'operatività dell'azienda, fissazione di valori minimi, superamento del dato storico in favore della verifica dell'attuale capacità esecutiva).

Possibili soluzioni di semplificazione della dimostrazione dei requisiti e delle verifiche di veridicità e sostanza della documentazione presentata.

○ Osservazioni

Si evidenzia come la valutazione di conformità rilasciata da un Organismo accreditato sia uno strumento internazionalmente accettato per dimostrare il possesso dei requisiti previsti nella norma di riferimento adottata. Pertanto, opportunamente individuata la norma che contiene il requisito e la valutazione di conformità che più efficacemente ne dimostra il possesso (che sia un requisito dell'oggetto della fornitura o dell'operatore economico), il documento che attesta il possesso della valutazione di conformità emesso da Organismo accreditato costituisce un mezzo di prova adeguato. In merito alla semplificazione, la verifica condotta dalla SOA o dalla stazione appaltante si dovrà limitare all'autenticità del documento. BDOE ed e-Certis sono strumenti che rispondono a questa esigenza.

3.3 II. D) - Capacità Tecnica (art. 83, comma 2, - allegato XVII)

Qualificazione di imprese stabilite in Stati diversi dall'Italia.

○ Osservazioni

Il requisito della certificazione UNI EN ISO 9001, settore EA 28, degli Operatori Economici rilasciata da Organismi accreditati, per partecipare a bandi di lavori pubblici di valore superiore a 150.000 Euro era già previsto nella normativa precedente all'attuale. 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, nel quale si definivano 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.

Nel 2002, l'allora Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (ora ANAC) 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, ribadite successivamente in due specifiche 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 dovevano essere verificati da SINCERT, per gli aspetti di conformità al citato regolamento RT-05, ai fini del riconoscimento della conformità del loro operato.

In tal modo si è voluto garantire l’omogeneità delle certificazioni rilasciate da più Organismi di certificazione a migliaia di operatori del settore delle costruzioni ed impianti a fronte della UNI EN ISO 9001 (norma generica e adattabile a tutti i settori produttivi), per non esporre quel settore, così critico per la pubblica amministrazione, a obiezioni di inaffidabilità causate dalla disomogeneità del sistema di qualificazione.

Il complesso delle norme tecniche sopra richiamate è stato mantenuto anche con il trasferimento, nel 2009, delle attività da SINCERT ad ACCREDIA. Tuttavia ancora oggi arrivano ad ACCREDIA molte richieste di chiarimento circa la validità delle certificazioni UNI EN ISO 9001 rilasciate, per il settore IAF 28, da parte di Organismi di Certificazione esteri, ai fini della partecipazione agli appalti della PA italiana. E’ giunta anche notizia che alcuni di questi Organismi abbiano interpretato la nuova normativa nel senso che non sia più necessario il riconoscimento ACCREDIA, per rilasciare certificazioni da utilizzare per partecipare a bandi di gara pubblici in Italia. In tal caso, si sottolinea, gli operatori economici esteri certificati da Organismi non riconosciuti, non sarebbero presenti nella banca dati AVCPass, con evidente danno alle stazioni appaltanti che non potranno procedere a verifica rapida del possesso della certificazione e possibile incremento del contenzioso.

A fronte delle motivazioni esposte, soprattutto in considerazione del fatto che le Autorità di Regolazione coinvolte hanno cooperato all’emanazione ed aggiornamento del Regolamento Tecnico, si ritiene opportuno confermare la validità delle certificazioni rilasciate sotto accreditamento anche in base all’RT-05, richiamando nelle disposizioni nazionali di attuazione del Codice, anche tale documento.

Si sottolinea, a questo proposito, che il documento ANAC rivolto alle SOA “Manuale sull’attività di qualificazione per l’esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro” recentemente revisionato, non fa esplicito cenno all’RT-05.

3.3 II. E) - Capacità Tecnica (art. 83, comma 2, - allegato XVII)

Requisiti per lavori pubblici di importo inferiore a 150.000 euro.

- *Osservazioni*

Si ritiene che, dato per acquisito da parte del legislatore che lo richiama, il valore specifico delle valutazioni di conformità emesse da Organismi accreditati, una valutazione di conformità emessa da un Organismo accreditato, pertinente con il requisito rispetto al quale si richiede la conformità (sia una certificazione, un rapporto di prova o di ispezione, o altro), può essere assunta come mezzo di prova a prescindere dalla richiesta che ne venga fatta dalla stazione appaltante.

In ogni caso una valutazione emessa da un organismo accreditato per lo specifico scopo deve costituire specifico elemento distintivo per l'operatore che la presenta, rispetto a chi non la possiede o possiede valutazioni rilasciate da Organismi non accreditati.

3.3 III - Mezzi di Prova (art. 83, comma 2, - allegato XVII)

o Osservazioni

Si ritiene che la linea guida, in materia di valutazioni di conformità, debba aiutare le stazioni appaltanti alla corretta valutazione della prova fornita, in relazione alla reale risposta che i diversi tipi di valutazione di conformità forniscono rispetto alla valutazione della capacità dell'operatore economico di aderire al requisito. In proposito ACCREDIA potrebbe collaborare con ANAC alla stesura di una Linea guida per la scelta della norma di riferimento certificabile sotto accreditamento più appropriata, come già fatto con CONSIP.

3.3 IV - Mezzi di Prova Alternativi

o Osservazioni

Per quanto riguarda l'esame dei mezzi alternativi, si ritiene che la discrezionalità dell'esame potrebbe essere ristretta considerando 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 le certificazioni rilasciate:

- sotto accreditamento di Enti che, come ACCREDIA, sono 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).

Qualora vengano ammessi altri mezzi di prova alternativi, la stazione appaltante dovrà esaminare i requisiti di tali mezzi, considerando che dovrebbero supplire a quelli fondamentali forniti da una valutazione di conformità emessa da Organismo accreditato, e pertanto valutare i profili di competenza, terzietà e indipendenza del soggetto che tali valutazioni ha emesso e la continuità nel tempo della sua affidabilità nell'emettere tali valutazioni.