

Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

06 Apr 2017

Intervento/2. Bene la gestione anti-corrruzione nelle Pa, più coraggio su Soa e garanzie delle imprese

Filippo Trifiletti*

La nuova normativa sui contratti pubblici, varata nell'aprile 2016, è giunta ad un momento cruciale, costituito dal decreto correttivo che – come previsto dalla stessa legge delega – va adottato entro un anno dall'entrata in vigore della riforma. Si tratta di un "fine tuning" delle nuove disposizioni alla luce delle criticità manifestate dagli stakeholder istituzionali e dagli operatori del settore.

Le nuove norme comprendono diverse disposizioni che, nell'ottica di promuovere lo sviluppo in termini qualitativi del mercato dei contratti pubblici, richiamano in vario modo il sistema di accreditamento, disciplinato dal Regolamento (Ce) n. 765 del 2008, e le valutazioni di conformità rilasciate da organismi accreditati.

Si pensi, ad esempio, all'art. 82, che per la dimostrazione della conformità ai requisiti o criteri stabiliti nelle specifiche tecniche, da facoltà alle stazioni appaltanti di richiedere «certificati o relazioni di prova», rilasciati da soggetti accreditati ai sensi del Regolamento (Ce) n. 765 del 2008. La norma, recependo letteralmente gli articoli 44 e 62 rispettivamente delle direttive europee n. 24 e 25 del 2014, consente di cogliere i vantaggi della valutazione di conformità accreditata, affidata ad un sistema indipendente, credibile e internazionalmente riconosciuto, che garantisce il libero accesso a operatori stranieri grazie al mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità e, grazie al ricorso a norme tecniche, mette a disposizione delle stazioni appaltanti che vi fanno riferimento un pacchetto di requisiti considerati best practices nello specifico ambito.

Le valutazioni di conformità accreditate sono, quindi, uno strumento di reale semplificazione dei compiti dei soggetti pubblici coinvolti nella gestione degli appalti, poiché esternalizzano ed oggettivizzano la definizione dei requisiti e la loro verifica. Perché si possa beneficiare di tale semplificazione senza rinunciare al rigore e all'affidabilità delle valutazioni è, però, indispensabile l'utilizzo di un corretto linguaggio tecnico, anche allo scopo di prevenire o minimizzare il contenzioso. Le valutazioni di conformità, così come delineate nel citato Regolamento (Ce) n. 765 del 2008, sono infatti disciplinate da un quadro di norme internazionali. Pertanto, laddove i richiami del diritto interno non utilizzino il medesimo linguaggio e si pongano in apparente contrasto con le citate logiche, la coerenza e l'efficacia del sistema normativo risultante ne sarebbero fortemente compromesse.

In effetti, il Dlgs. 50/2016, se da un lato compie alcuni passi in avanti, d'altro canto presenta ancora diverse imprecisioni terminologiche, rese più gravi dalla mancanza, all'art. 3, delle definizioni di «valutazione di conformità» e di «accreditamento».

Lo stesso richiamo a «certificati o relazioni di prova» del citato art. 82 rappresenta un'imprecisione che, seppure presente anche nel testo delle direttive, si potrebbe correggere col termine onnicomprensivo di «valutazioni di conformità»; queste infatti comprendono certificati di sistemi di gestione, prodotto, servizio, personale; rapporti di taratura, ispezione, prova e

verifica, nonché i certificati di accreditamento, che possono essere a loro volta un mezzo di prova di requisiti richiesti dal bando (si pensi all'affidamento di servizi di ispezione, per i quali i candidati devono possedere un certificato di accreditamento in conformità alla norma Uni Cei En Iso/Iec 17020).

Lo schema di correttivo accoglie invece il suggerimento – proposto anche da Accredia - che consente di sfruttare i vantaggi delle valutazioni di conformità accreditate per l'ambizioso obiettivo rappresentato dal nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. All'art. 38 comma 4 del Codice, difatti, dovrebbe essere inserita dal correttivo, tra i requisiti premianti, anche la presenza di sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione in accordo alla norma Uni Iso 37001, certificati da Organismi accreditati per lo specifico scopo, ai sensi del Reg. (CE) n. 765 del 2008.

Dal lato, invece, della qualificazione degli operatori economici, in particolare del settore delle costruzioni, il decreto correttivo, sembra voler perdere l'occasione di intervenire a monte, con una norma primaria, sui requisiti delle Soa in modo che ne siano garantite l'indipendenza e la terzietà, oltre che la professionalità. Senza stravolgere il sistema attuale si sarebbe potuto, difatti, prevedere che l'autorizzazione ad operare quali Soa da parte dell'Anac avvenisse previo accreditamento delle stesse in base alla norma Uni Cei En Iso Iec 17020 per gli organismi di ispezione, anche per consentire ad Anac di concentrarsi sull'attività di vigilanza delle Soa, piuttosto che sui requisiti di sistema delle stesse. La proposta, peraltro, sarebbe in linea con quanto la stessa Anac ha espresso nella Determinazione n. 4 del 23/04/2014, che richiama la citata norma Uni Cei En Iso Iec 17020 per l'individuazione dei requisiti di funzionamento delle Soa.

Perplessità si esprimono per la proposta di modifica dell'attuale art. 93 del Codice contratti in materia di garanzie per la partecipazione alle gare. Nonostante siano stati accolti nello schema di decreto correttivo alcuni positivi emendamenti – proposti anche da Accredia – il comma 7 dell'articolo 93 del codice, così come risulterebbe emendato, nel richiamare una serie di certificazioni che, ove possedute dai concorrenti, danno diritto ad una riduzione dell'importo delle garanzie da prestare per la partecipazione alla gara, sembra richiedere un certificato emesso da Organismo accreditato (con formula per la verità piuttosto involuta che si era suggerito di modificare) solo per chi adotti un sistema Iso 9001, ma non per chi adotti un sistema conforme alla norma Iso 14001, che, ai fini dell'ottenimento della riduzione, è equiparato a una registrazione Emas. L'omissione del riferimento all'accREDITamento, in questo caso, è ancora meno comprensibile, considerando che per ottenere la registrazione Emas è necessario che l'operatore sia stato verificato da un Organismo accreditato. Medesime considerazioni potrebbero farsi per le altre norme tecniche citate nel prosieguo dell'articolo 93.

Ciò introduce un altro tema particolarmente delicato e complesso, costituito dai limiti nei quali sia possibile consentire agli operatori economici di fare riferimento (per la qualificazione, per la riduzione delle garanzie ed anche per la comprova dei requisiti) a «certificazioni» rilasciate da organismi non accreditati (e, dunque, non verificati da alcuno) o a mezzi di prova alternativi ed asseritamente equivalenti alle valutazioni di conformità, come previsto dallo stesso articolo 82.

La normativa dovrebbe guidare rigorosamente le stazioni appaltanti nella valutazione dei motivi di impossibilità di accesso alla certificazione rilasciata da organismi accreditati, che giustifica – ai sensi del comma 2 dell'art. 82 citato - l'utilizzo di mezzi di prova alternativi, circoscrivendo i casi di mancato accesso al sistema realmente non imputabili all'operatore economico. Per gli operatori italiani, dato che Accredia ha attivato schemi di accREDITamento per tutte le norme armonizzate disponibili, tali casi dovrebbero risultare molto limitati.

Inoltre, perché il criterio di «equivalenza» non venga applicato in modo gravemente distorsivo della parità di trattamento e lesivo della concorrenza, dovrebbe necessariamente prevedersi che chi fornisce i mezzi alternativi di prova sia tenuto a garantire professionalità, terzietà e indipendenza in grado pari ad un Organismo di valutazione della conformità accreditato.

Diversamente, appare evidente che finirebbero per essere considerati «equivalenti» mezzi di prova molto meno oggettivi ed affidabili di quelli costituiti dalle valutazioni di conformità rilasciate da organismi accreditati.

Il Governo, dopo i pareri di Parlamento, Regioni e Consiglio di Stato, varerà un provvedimento che difficilmente potrà accontentare le istanze di tutti; in quest'ottica il ruolo terzo e super partes di Accredia quale ente tecnico a supporto della Pubblica Amministrazione, delle Imprese e dei cittadini, non verrà mai meno.

**Direttore generale Accredia*



P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved