

SENATO DELLA REPUBBLICA

8^a COMMISSIONE

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

INDAGINE CONOSCITIVA

SULL'APPLICAZIONE

DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

4 DICEMBRE 2018

PREMESSA

Le considerazioni riportate nel presente documento hanno l'obiettivo di mettere in luce punti di forza e di debolezza dell'attuale sistema degli appalti pubblici, rispetto ad un utilizzo ottimale delle valutazioni di conformità¹ garantite da accreditamento. Nel riferirsi alle valutazioni di conformità, difatti, occorre tenere presenti aspetti tecnici e formali dai quali non sarebbe opportuno prescindere: richiami incompleti o non corretti possono infatti pregiudicare in tutto o in parte la possibilità di ricorrere alle stesse valutazioni di conformità ovvero pregiudicare l'efficacia che le stesse possono esplicare rispetto alle finalità del sistema di norme intese nel loro complesso.

I richiami alle valutazioni di conformità, rilasciate da organismi di certificazione e ispezione e da laboratori di prova e taratura accreditati ai sensi del Regolamento (CE) n. 765 del 2008, presenti nel Codice attuale, discendono in parte direttamente dalle prescrizioni contenute nella Direttiva comunitaria n. 24 del 2014 e in parte da una scelta specifica del Legislatore italiano.

Nonostante il recepimento del provvedimento europeo sia stato colto come occasione per rimediare alle carenze manifestate dal precedente sistema degli appalti, alcune di queste carenze non sembrano ancora superate.

Semplificazione, trasparenza e qualificazione della spesa pubblica sono tra gli obiettivi principali che il Legislatore ha inteso conseguire con la riforma del sistema degli appalti pubblici e che devono essere mantenuti tali anche nell'ipotesi di modifica dell'attuale Codice.

Nel seguito del documento verranno rappresentate alcune considerazioni sul ricorso alle valutazioni di conformità nell'attuale Codice e proporremo spunti per eventuali modifiche rispetto a temi su cui molto si dibatte:

- Semplificazione;
- Trasparenza;
- efficienza della spesa pubblica;
- accessibilità.

Nella seconda parte del documento sono proposti commenti puntuali sotto forma di emendamenti al testo attuale del D.Lgs n. 50/2016 e s.m.i. nell'ipotesi che il Governo intenda procedere alla revisione del Codice emanando un provvedimento correttivo.

Infine, nella terza parte, si rinvia a degli approfondimenti relativi alle considerazioni generali svolte nella prima parte.

¹ Termine onnicomprensivo che comprende "relazioni di prova e certificazioni" espressione usata nella Direttiva e nel D. Lgs. n. 50/2016, e individua più correttamente tutti gli strumenti che possono essere garantiti dall'accreditamento ai sensi del Regolamento (CE) n. 765 del 2008 cui si fa riferimento sia nella Direttiva sia nei provvedimenti di recepimento.

**CONSIDERAZIONI SUL RICHIAMO ALLE VALUTAZIONI DI CONFORMITÀ ACCREDITATE NEL CODICE
DEGLI APPALTI PUBBLICI**

1) SEMPLIFICAZIONE ED EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA

Prima di esaminare nel dettaglio i punti di forza che il sistema delle valutazioni di conformità accreditate esprime nell'ambito degli appalti pubblici, è opportuno fissare alcuni elementi che servono a chiarire i principi di funzionamento del sistema stesso.

Ogni valutazione di conformità è rilasciata in base a requisiti contenuti in una norma tecnica, che definisce, per esempio, un sistema di gestione d'impresa, oppure i requisiti che deve possedere un professionista per dimostrare la sua competenza. Quando tali norme sono sviluppate e aggiornate da Enti di normazione, sono coinvolte tutte le parti interessate a standardizzare i requisiti che costituiscono le *best practices* di riferimento, tenendo conto di aspetti di pubblico interesse, come l'igiene, la sicurezza e la tutela ambientale.

Il sistema di accreditamento e le sue regole, previste nel Regolamento (CE) n. 765/2008, insieme al suo costante riferimento nelle politiche economiche dell'Unione europea e dei singoli Stati membri per garantire le qualità di beni e servizi, oltre alla circolazione degli stessi nei mercati internazionali, sono la dimostrazione, ormai consolidata, che le valutazioni di conformità rilasciate da un soggetto accreditato garantiscono al massimo livello disponibile il rispetto della norma di riferimento (vedi alcuni considerando del Regolamento (CE) n. 765/2008 contenuti in appendice 1).

Tale impostazione è di conseguenza replicata anche nella disciplina degli appalti pubblici rispondendo così alle esigenze della Pubblica Amministrazione di semplificare i processi di controllo. La valutazione di conformità emessa sotto accreditamento è lo strumento che attesta alla PA richiedente l'idoneità del fornitore² o della fornitura³ o del servizio⁴ a soddisfare la richiesta, senza necessità di procedere ad ulteriori verifiche autonome, minimizzando l'impiego di risorse, professionali e di tempo e i relativi costi.

Si rinvia all'appendice 2 per una breve descrizione di ACCREDIA e all'appendice 3 per una sintetica rappresentazione delle attività di valutazione garantite dall'accREDITAMENTO.

² Per qualificare un **fornitore** si usano le norme di certificazione dei sistemi di gestione: per la qualità UNI EN ISO 9001, per la sicurezza UNI EN 45001 ex OHSAS 18001, per l'ambiente UNI EN ISO 14001, per la sicurezza delle informazioni UNI EN ISO 27001.

³ Per esempio una certificazione di **prodotto** con riferimento a una norma tecnica o un disciplinare privato.

⁴ Per esempio una certificazione di **servizio** con riferimento a una norma tecnica o un disciplinare privato.

A) Punti di forza

➤ Le stazioni appaltanti e l'obbligo di accettare solo valutazioni di conformità accreditate

L'art. 82, richiamando l'obbligo per la stazione appaltante che richieda una "relazione di prova o una certificazione" (vedi nota 1) di accettarla solo se rilasciata da soggetto accreditato (salvo valutare mezzi alternativi di prova, come vedremo) coglie in pieno, oltre al valore specifico delle norme di riferimento per tali prove e certificazioni, il potenziale semplificativo dalle valutazioni di conformità accreditate.

Infatti, prendendo in considerazione le tre fasi salienti di un appalto pubblico:

- a) stesura del bando per realizzare l'opera o per l'acquisizione del bene o del servizio
- b) procedura di affidamento
- c) verifica dell'opera, del bene o del servizio acquisito

un utilizzo idoneo e consapevole delle norme e della valutazione di conformità può semplificare il compito della Pubblica Amministrazione in tutte e tre le fasi:

nella fase a) la scelta di una norma di riferimento in cui siano definiti i requisiti per qualificare un'impresa o un professionista, o una norma in cui siano identificati i requisiti oggettivi e prestazionali di un prodotto o un servizio, solleva la PA che deve redigere il bando, salvo esigenze particolari non standardizzabili, dall'onere di declinare in via autonoma tali requisiti, attività che oltre ad essere difficilmente gestibili dalla PA in termini di competenze e risorse, risulta inutile proprio per l'esistenza della norma;

nella fase b) l'operatore che partecipa al bando può presentare un documento che attesta il possesso della valutazione di conformità a fronte della norma, emesso da un ente la cui competenza, terzietà e indipendenza è dimostrata dal suo accreditamento, purché l'accREDITamento sia stato specificamente rilasciato per emettere la valutazione di conformità specifica richiesta dal bando;

nella fase c) il compito della stazione appaltante in caso di fornitura di beni o servizi per i quali sia rilasciata una valutazione di conformità è unicamente quello di verificare la validità del certificato, che garantisce che il bene/servizio mantiene le caratteristiche definite nella norma di riferimento.

I Criteri Ambientali Minimi (CAM), istituiti dalla Legge n. 221/2015 e resi obbligatori dall'art. 34 del Codice, sono un esempio della semplificazione sopra indicata, poiché richiamano spesso il possesso di certificazioni specifiche tra i requisiti.

➤ **Impiego di servizi ispettivi accreditati per la verifica dei progetti di opere**

Anche nell'art. 26 del Codice, il Legislatore si affida all'accreditamento per garantire l'idoneità di un'attività delicata come la progettazione per l'esecuzione di lavori.

Il dettato dell'articolo è sviluppato dalle Linee guida n. 1 di ANAC che declinano i requisiti dei soggetti preposti alla verifica dei progetti specificando che possono svolgere tale attività, a seconda dei casi, gli organismi di ispezione di tipo A, B, o C oppure soggetti con un sistema di gestione per la qualità, certificato sotto accreditamento in conformità alla UNI EN ISO 9001 per il settore IAF 34, relativo allo svolgimento di servizi di ingegneria.

In merito alle tipologie di organismi di ispezione, si precisa che la distinzione tra A, B e C è determinata dal grado di indipendenza che esiste tra l'organismo e il committente. Nei casi di organismi di ispezione di tipo B e C, interni alle organizzazioni alle quali offrono i propri servizi, l'indipendenza deve essere assicurata da strumenti di separazione organizzativa e gestionale, che sono definiti nella norma di riferimento per l'accreditamento, la UNI CEI EN ISO/IEC 17020.

Si ritiene opportuno indicare di seguito le definizioni specifiche per le differenti tipologie di organismi di ispezione:

- Tipo A è l'organismo che svolge esclusivamente attività di ispezione ed è pertanto organismo di terza parte indipendente. A questo tipo di organismi è affidata la verifica della progettazione per i lavori di tutte le categorie con particolare riferimento a lavori di importo pari o superiore ai 20 milioni di euro;
- Tipo B è una parte separata e identificabile di un'organizzazione, e opera solamente per questa organizzazione madre. A questo tipo di organismi è affidata la verifica della progettazione per i lavori di tutte le categorie con particolare riferimento a lavori di importo pari o superiore ai 20 milioni di euro;
- Tipo C: l'organismo di ispezione è una parte identificabile, ma non necessariamente separata, di un'organizzazione, e può svolgere attività sia per l'organizzazione madre, sia per altre organizzazioni. A questo tipo di organismi è affidata la verifica della progettazione per i lavori di tutte le categorie con particolare riferimento a lavori di importo pari o superiore ai 20 milioni di euro.

Vale la pena sottolineare che, ad oggi, sull'attività di verifica della progettazione, le regole in vigore, le Linee guida n 1 e il Bando tipo n. 3 emessi da ANAC, rappresentano un sistema di regole adeguato che potrebbe essere rafforzato portando nella norma primaria i requisiti richiamati in tali documenti.

➤ **Sistema di qualificazione degli operatori economici**

Le regole previste per la qualificazione degli operatori economici che volessero partecipare a bandi pubblici per l'esecuzione di lavori, sono ancora quelle previste dal vecchio Codice degli appalti (D.lgs. n. 163/2006 e D.P.R. n. 207/2010). La certificazione del sistema di gestione per la qualità (UNI EN ISO 9001) posseduta dall'operatore economico è infatti uno degli elementi per ottenere l'attestazione SOA necessaria per eseguire lavori dalla III all'VIII classifica dei livelli di importo.

Merita segnalare che le nuove regole sulla qualificazione degli operatori economici devono infatti ancora essere definite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti su proposta di ANAC, come previsto nell'art. 83 del D.Lgs. n. 50/2016. Al momento è stata formulata la sola proposta di ANAC che prevede lo spostamento dell'obbligo di certificazione ISO 9001 a partire dalla V classifica e non più dalla III attuale.

Senza esprimere un giudizio di opportunità in merito a questa modifica, ci limitiamo a considerare che la rinuncia alle garanzie della certificazione accreditata potrebbe indebolire il sistema di qualificazione senza rappresentarne una reale semplificazione.

In appendice 4 si propone un approfondimento sulle attuali regole per la certificazione accreditata UNI EN ISO 9001 degli operatori del settore costruzioni (IAF 28) per la qualificazione ad eseguire lavori pubblici di importo superiore alla II classifica. Questi operatori, in virtù di un obbligo imposto dall'allora AVCP, ora ANAC, devono essere conformi non solo alla UNI EN ISO 9001 ma anche al Regolamento Tecnico 05 di ACCREDIA (RT-05), che contiene requisiti specifici per l'attività di esecuzione lavori. Attualmente, pertanto, solo le certificazioni rilasciate sotto accreditamento con riferimento all'RT-05 nel certificato del sistema di gestione della qualità, sono idonee all'ottenimento dell'attestazione SOA nelle categorie e per le classifiche per le quali il possesso della certificazione predetta è condizione obbligatoria. Tuttavia, alcune interpretazioni del Codice e le incertezze sul sistema di qualificazione degli operatori economici, non essendo ancora stato emesso il relativo decreto, vedono spesso disatteso l'obbligo di adottare anche l'RT-05, con parziale pregiudizio per l'uniformità della garanzia fornita dalla certificazione e dall'accREDITamento.

B) Punti di debolezza

➤ **Formazione**

Per quanto detto in precedenza, la scelta della norma tecnica per individuare l'oggetto del bando risulta critica, e di conseguenza è critica la capacità della stazione appaltante di individuare le norme necessarie ai propri scopi e, all'interno di queste, le norme per le quali è possibile ottenere una valutazione di conformità emessa sotto accREDITamento.

La formazione del personale delle stazioni appaltanti, come evidenziato da più parti, è diventata una condizione imprescindibile per rendere realmente efficace qualunque riforma del Codice che permetta alla stessa PA di utilizzare gli strumenti disponibili per semplificare e rendere meno costosa la propria attività. In altre parole, esistono strumenti di semplificazione ma è carente la capacità di utilizzarli.

ACCREDIA, consapevole della complessità dei temi del proprio campo di attività e della necessità di una corretta informazione degli addetti ai lavori, adempiendo ai propri compiti statutari, è attiva nella proposta di attività di informazione e formazione partecipando e organizzando seminari sui temi del proprio operato e, più in generale, sul sistema della valutazione di conformità.

L'Ente di accREDITamento, in collaborazione con UNI, sta definendo un programma di formazione *e-learning*, destinato ai Responsabili Unici del Procedimento delle Stazioni Appaltanti, che, dal prossimo anno, verrà diffuso a livello nazionale da ITACA, l'Associazione federale delle Regioni e delle Province autonome che si occupa di appalti pubblici. La formazione è finalizzata a inquadrare correttamente l'utilizzo delle valutazioni di conformità nel sistema di approvvigionamento pubblico.

Con le medesime finalità di formazione/informazione, ACCREDIA ha inoltre realizzato le "Linee guida per Stazioni Appaltanti/Committenti per la formulazione di richieste di approvvigionamento contenenti servizi di accreditamento e/o valutazione della conformità".

➤ **Valutazione dei mezzi alternativi di prova**

Un ulteriore punto critico, che discende dal precedente, è rappresentato dalla eventualità che la stazione appaltante che abbia richiesto una valutazione di conformità, si trovi ad esaminare dei mezzi di prova alternativi alla valutazione di conformità rilasciata da soggetto accreditato, situazione contemplata dagli artt. 82, 87, 90.

Il primo esame che dovrebbe condurre la stazione appaltante dovrebbe vertere sull'effettiva impossibilità per l'operatore economico di ottenere una valutazione di conformità accreditata, presupposto indicato dalla normativa europea e nazionale come pre-condizione per la valutazione di mezzi di prova alternativi. Tenendo presente che la motivazione per la richiesta del requisito è la garanzia che il requisito porta con sé, se la platea dei possibili fornitori che lo possiedono è sufficientemente ampia, non riteniamo possa essere accettato il candidato che non presenti la valutazione di conformità richiesta.

Per quanto riguarda l'esame dei mezzi di prova forniti in alternativa, una risposta rispettosa dei principi sottesi all'accreditamento e della razionalità della legge nell'indicare il ricorso ad esso, imporrebbe alla stazione appaltante di esaminare i requisiti di tali mezzi, considerando che dovrebbero supplire a quelli fondamentali forniti da una valutazione di conformità emessa da un 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. In altre parole, per accettare mezzi alternativi di prova la stazione appaltante dovrebbe esercitare un controllo pari a quello svolto dall'Ente di accreditamento su chi ha fornito il mezzo di prova di cui si deve valutare l'effettiva alternatività.

➤ **Avvalimento**

Il tema dell'avvalimento di cui all'art. 89 del Codice, applicato al requisito della certificazione del sistema di gestione della qualità, è particolarmente delicato per via delle distorsioni potenzialmente connesse ad una non corretta percezione di quali siano gli elementi che hanno concorso al rilascio della stessa e quali siano i casi nei quali la messa a disposizione della predetta certificazione possa dirsi "effettiva".

Come noto, sino al 2014 era prevalente anche in giurisprudenza la posizione – che consideriamo oggettivamente più corretta – che riteneva la certificazione di qualità un requisito strettamente soggettivo e personale, con la conseguenza che lo stesso non avrebbe mai potuto legittimamente formare oggetto di avvalimento. Successivamente l'orientamento è mutato ed è stata riconosciuta la possibilità di ricorso all'avvalimento anche per il requisito della certificazione del sistema di gestione della qualità aziendale, a patto però che venga dimostrata l'effettiva messa a disposizione di tutti gli elementi, complessivamente e organicamente intesi, che hanno concorso al rilascio della certificazione, essendo la stessa inerente ad un determinato sistema aziendale e preordinata a garantire un elevato livello di qualità nell'esecuzione del rapporto contrattuale.

Come ribadito anche di recente dal Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato Sez. V, 27-07-2017, n. 3710) "quando oggetto dell'avvalimento è la certificazione di qualità di cui la concorrente è priva, occorre, ai fini dell'idoneità del contratto, che l'ausiliaria metta a disposizione dell'ausiliata l'intera organizzazione aziendale, comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse, che, complessivamente considerate, le ha consentito di acquisire la certificazione di qualità da mettere a disposizione. La qualità risulta, infatti, inscindibile dal complesso dell'impresa che rimane in capo all'ausiliaria".

Pertanto, in considerazione della natura del complesso indivisibile di elementi strutturali, professionali e organizzativi dell'impresa, che costituiscono l'oggetto al quale viene riferita la certificazione UNI EN ISO 9001, si ritiene indispensabile che in una eventuale modifica nell'art. 89 del Codice, ovvero nella stesura del Decreto che il MIT dovrebbe adottare su proposta di ANAC per la qualificazione degli operatori economici, si circostanzino in modo appropriato le condizioni alle quali l'avvalimento è applicabile alla certificazione UNI EN ISO 9001, prevedendo "l'effettiva messa a disposizione del complesso organizzato di beni e risorse costituenti l'organizzazione aziendale globalmente considerata o un suo ramo inteso come unità organizzativa funzionalmente autonoma, comprensivo di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse, che hanno consentito di acquisire la certificazione di qualità da mettere a disposizione."

➤ **Ruolo delle SOA**

Tra le debolezze del sistema di qualificazione è stata rilevata da più parti la funzione delle SOA, di cui sono state più volte messe in discussione trasparenza, indipendenza ed efficienza. Dal momento che le modalità con cui è gestito l'attuale sistema di qualificazione, che comprende anche le funzioni e le modalità operative delle SOA, non hanno ancora una veste definitiva, suggeriamo di valutare l'opportunità di richiedere l'accreditamento delle SOA in base allo standard UNI CEI EN ISO/IEC 17020 per organismi di Tipo A, la norma che più si adatta alla loro funzione e che definisce i requisiti organizzativi e funzionali, generici, per accreditare gli organismi di ispezione. Lo standard, già indicato 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 definire il processo operativo delle SOA, per essere accreditato dovrebbe essere integrato con i requisiti specifici per la funzione, definiti da ANAC.

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.

2. TRASPARENZA E ACCESSIBILITÀ DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE DI CONFORMITÀ ACCREDITATA

Per quanto riguarda le valutazioni di conformità, il processo di valutazione è un processo trasparente, poiché anch'esso definito in norme tecniche internazionali che disciplinano sia l'operato dei soggetti che effettuano valutazioni di conformità, sia quello degli Enti di accreditamento.

La valutazione di conformità è, in termini generali, accessibile sia per quanto attiene alla possibilità di conformarsi ai requisiti di una norma, che standardizza le *best practices*, cioè i processi attuati e attuabili, sia per quanto riguarda i costi di acquisizione, accessibili anche alle PMI, se paragonati con le opportunità cui danno accesso. Valutazioni di conformità sono infatti spesso richieste per attestare requisiti personali o aziendali o di prodotti e servizi non solo per la partecipazione ai bandi pubblici, ma anche, e da diversi decenni, per accedere a commesse private.

Relativamente alle certificazioni dei sistemi di gestione ottenute da organismi accreditati, alcune indagini indicano che le imprese che le possiedono sono più resilienti alle crisi, più rispettose degli obblighi di legge e hanno maggiore propensione all'innovazione.

Per quanto riguarda le norme tecniche: sono anch'esse accessibili a tutti, sono sviluppate e aggiornate dagli Enti di normazione in base a procedimenti riconosciuti a livello europeo (vedi la Direttiva n. 1535/2015) trasparenti, conoscibili e verificabili, nei quali sono coinvolti i soggetti interessati (esperti, produttori, consumatori, soggetti pubblici, ecc.).

Ricordiamo che proprio per le caratteristiche che contraddistinguono le modalità di redazione, adozione e modifica delle norme tecniche, fin dal 1985, l'allora Comunità europea ha adottato la tecnica legislativa detta del "nuovo approccio" che prevede che le norme cogenti non definiscano i requisiti oggetto della normativa, rinviando per questi alle norme tecniche appropriate, se disponibili. In tal modo la norma cogente può tenere conto degli aggiornamenti tecnologici, senza bisogno di essere modificata, procedimento che ha una procedura più complessa e meno efficace, relativamente al contenuto tecnico, rispetto a quella della normazione tecnica.

Una tecnica simile, a riprova della validità dell'approccio, è già adottata dalle stazioni appaltanti che utilizzano, nel redigere i propri bandi, norme tecniche per l'identificazione dei requisiti delle proprie forniture, riducendone i tempi di elaborazione. Una conoscenza approfondita e costantemente aggiornata del vasto e crescente numero di norme tecniche disponibili può ulteriormente facilitare il compito delle stazioni appaltanti. La grafica dell'appendice 3 propone lo schema delle valutazioni di conformità emesse sotto accreditamento ACCREDIA attualmente disponibili.

Un limite all'accessibilità delle valutazioni di conformità può essere la diffusione, sia in termini numerici, sia territoriale, dei soggetti che le possono rilasciare o che le possiedono. La stazione appaltante dovrà pertanto accertarsi preventivamente di non incorrere in tale rischio per non limitare la platea dei soggetti che possono accedere al bando. Un'interlocuzione con ACCREDIA, in questi casi, può essere utile a definire più correttamente i requisiti.

➤ **Banca dati relativa a certificazioni e accreditamenti**

A) Punti di forza

Le norme di riferimento per l'accreditamento prevedono, tra gli altri requisiti, anche il rispetto di obblighi di trasparenza e di accessibilità di alcuni dati degli accreditamenti rilasciati. ACCREDIA ha realizzato le banche dati dei soggetti accreditati e, volontariamente, altre banche dati, nelle quali i soggetti accreditati possono caricare i dati delle valutazioni di conformità rilasciate. Le banche dati sono di libero accesso dal sito web di ACCREDIA.

Come gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti nel rilascio di attestazioni necessarie alla partecipazione a bandi pubblici, ACCREDIA partecipa alla realizzazione del sistema di interoperabilità delle banche dati BDOE, progetto realizzato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. A BDOE in prima battuta ACCREDIA renderà accessibili i dati degli operatori certificati UNI EN ISO 9001 per il settore IAF 28 (conferiti e aggiornati dagli organismi che li possiedono) e di tutti i soggetti accreditati, con la previsione di ampliare l'accessibilità anche ai dati relativi ad altre valutazioni di conformità.

La struttura delle banche dati di ACCREDIA è descritta nell'appendice 5.

B) punti di debolezza

Le norme internazionali di accreditamento, che impongono di mettere a disposizione dei terzi i dati relativi agli accreditamenti e alle valutazioni di conformità rilasciati, non pongono tuttavia obblighi specifici per le modalità con le quali renderli fruibili. Non c'è pertanto, a livello internazionale, una modalità condivisa per rendere facilmente consultabili le valutazioni di conformità rilasciate dai soggetti accreditati.

ACCREDIA è uno dei pochissimi Enti di accreditamento che ha realizzato una banca dati in cui è possibile consultare le certificazioni emesse dai propri organismi accreditati, sebbene non le contenga tutte.

Consapevole dell'opportunità che la disponibilità di dati rappresenta per il sistema Paese, l'Ente sta promuovendo presso i soggetti accreditati una campagna di sensibilizzazione che li renda parte attiva e puntuale dell'aggiornamento delle banche dati.

L'opportunità di avere dati accessibili a chiunque è anche una priorità del Sistema internazionale dell'accreditamento, che fa capo a IAF (International Accreditation Forum) che sta definendo le modalità per realizzare un'unica banca dati internazionale dei dati relativi a tutti gli accreditamenti rilasciati e, per gli Organismi di certificazione che volessero contribuire all'alimentazione della banca dati, anche delle imprese in possesso di certificazioni di sistemi di gestione accreditate.

PROPOSTE DI EMENDAMENTI AL D.LGS N. 50/2016

Di seguito si riportano le proposte di emendamento con le relative motivazioni. Con "Decreto" si intenderà a seguire il D. Lgs. n. 50/2016.

ART. 3 (DEFINIZIONI)

Emendamento

Al termine dell'articolo aggiungere:

"ggggg duodecies) "valutazione di conformità": la procedura atta a dimostrare se le prescrizioni specifiche relative a un prodotto, a un processo, a un servizio, a un sistema, a una persona o a un organismo siano state rispettate."

Conseguentemente:

sostituire il sostantivo "certificato/i" con "valutazione/i di conformità" in tutto il provvedimento laddove riferibile alle valutazioni degli organismi di valutazione della conformità.

Motivazione

All'interno del Decreto – e delle ultime Direttive europee in materia di appalti e concessioni – si fa frequente riferimento alle valutazioni di conformità, seppure con una terminologia talvolta atecnica che potrebbe determinare alcune incertezze operative. Segnaliamo, inoltre, che imprecisioni di linguaggio che sembrano rispecchiare conoscenze approssimative del contesto specifico, si riscontrano, tra l'altro, anche nelle pronunce della giurisprudenza amministrativa in tema di appalti pubblici.

Risulta, quindi, quanto mai opportuno l'inserimento della corretta definizione di "valutazione di conformità" all'interno dell'articolo 3 del Decreto, onde contestualizzare in modo chiaro il riferimento. La definizione fornita, ripresa dall'art. 2 Regolamento (CE) n. 765/ 2008, è analoga alla definizione contenuta nella norma UNI CEI EN ISO/IEC 17000:2005 - Valutazione della conformità - Vocabolario e principi generali.

La suggerita sostituzione del sostantivo "certificato/i" con la locuzione "valutazione/i di conformità" consente, nel rispetto sostanziale del precetto europeo, un più corretto riferimento a tutte le attività e a tutti i documenti che sono ricompresi in tale ambito e, dunque, non solo ai certificati (termine che indica l'attestazione della conformità alle norme di riferimento rilasciata per i sistemi gestionali, i prodotti e i servizi, il personale, le tarature e i materiali di riferimento), ma anche agli esiti rilasciati a seguito delle attività di tutti gli altri soggetti accreditati.

Utilizzando la locuzione tecnicamente corretta "valutazione di conformità" si possono ricomprendere invece, in conformità alle definizioni dell'art. 2 del citato Regolamento e alla ratio delle previsioni normative, tutte le procedure attuate per verificare la conformità alle norme di riferimento, che ne descrivono i requisiti.

Si sottolinea che, in quanto linguaggio tecnico, non è possibile parafrasare o sostituire l'espressione corretta con altri termini, anche ove appaiano sinonimi, senza renderne incerto il significato. In questo senso appare indispensabile il richiamo dell'attenzione del Legislatore (sia nazionale che europeo) sull'importanza dell'utilizzo corretto del vocabolario tecnico (di cui alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17000 - Valutazione della conformità, Vocabolario e principi generali) al fine di garantire una reale semplificazione e omogeneizzazione delle procedure.

ART. 3 (DEFINIZIONI)

Emendamento

Al termine dell'articolo aggiungere:

"ggggg terdecies) "accreditamento": attestazione da parte di un organismo nazionale di accreditamento che certifica che un determinato organismo di valutazione della conformità soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali, per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità."

Motivazione

All'interno del Decreto – e delle ultime Direttive europee in materia di appalti e concessioni – si fa frequente riferimento all'accreditamento delle valutazioni di conformità; tuttavia, come denunciano le imprecisioni di linguaggio contenute nella normativa, ma anche in alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa in tema di appalti, le conoscenze del contesto specifico non sembrano essere sufficientemente approfondite.

Risulta, quindi, quanto mai opportuno l'inserimento della corretta definizione di "accreditamento" all'interno dell'articolo 3 del Decreto, onde contestualizzare in modo chiaro il riferimento. La definizione fornita, ripresa dall'art. 2 Regolamento (CE) n. 765/2008, si rifà alla definizione contenuta nella norma UNI CEI EN ISO/IEC 17000:2005 - Valutazione della conformità - Vocabolario e principi generali.

Il D.Lgs. n. 50/2016 richiama in più punti il Regolamento (CE) n. 765/ 2008 (art. 38, art. 82, art. 87, art. 90, art. 93), che prevede e disciplina l'accreditamento.

Si rammenta che il sistema di accreditamento (disciplinato dalla norma tecnica UNI EN ISO/IEC 17011) è nato, a livello internazionale, su base volontaria alla fine degli anni '80 ed è stato riconosciuto dalla normativa primaria europea nel 2008, con il Regolamento citato.

Trattandosi di un sistema che opera sulla base di regole comuni, in forza delle quali è garantito il mutuo riconoscimento degli Enti accreditati e delle attività dagli stessi svolte, appare indispensabile che i precetti delle norme primarie non si pongano in contrasto con i contenuti delle norme tecniche armonizzate cui si riferiscono, al fine di prevenire il rischio di confusioni o distorsioni suscettibili di pregiudicare la stessa tenuta del sistema di mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità.

Il Regolamento (CE) n. 765/2008 disciplina l'accREDITamento nell'Unione europea poiché "È necessario assicurare che i prodotti che beneficiano della libera circolazione dei beni all'interno della Comunità soddisfino requisiti che offrano un grado elevato di protezione di interessi pubblici come la salute e la sicurezza in generale, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro nonché la protezione dei consumatori, la protezione dell'ambiente e la sicurezza pubblica, assicurando che la libera circolazione dei prodotti non sia limitata in misura maggiore di quanto consentito ai sensi della normativa comunitaria di armonizzazione o altre norme comunitarie in materia. Di conseguenza, si dovrebbero prevedere norme sull'accREDITamento, la vigilanza del mercato, i controlli dei prodotti provenienti da paesi terzi e la marcatura CE." (considerando n. 1 del Reg. (CE) n. 765/2008).

"L'accREDITamento fa parte di un sistema globale, che comprende la valutazione della conformità e la vigilanza del mercato, concepito al fine di valutare e garantire conformità alle norme applicabili" (considerando n. 8 del Reg. (CE) n. 765/2008).

"Il valore particolare dell'accREDITamento sta nel fatto che esso fornisce un'attestazione dotata di autorità della competenza tecnica degli Organismi cui spetta assicurare conformità alle norme applicabili" (considerando n. 9 del Reg. (CE) n. 765/2008).

E' dunque opportuno inserire la definizione tecnica dell'accREDITamento, anche al fine di prevenire possibili confusioni con altre funzioni di accREDITamento utilizzate dalle Pubbliche Amministrazioni, ma estranee al sistema di norme internazionali armonizzate.

In Italia la funzione di accREDITamento è svolta da ACCREDIA, quale Ente unico nazionale, in virtù della designazione effettuata con Decreto interministeriale del 22 dicembre 2009, emanato in a

ART. 26 (VERIFICA PREVENTIVA DELLA PROGETTAZIONE)

Emendamento

Alla lettera a) del comma 6, eliminare la parola "controllo" e sostituirla con la parola "ispezione".

Motivazione

Gli organismi accreditati in conformità alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020 si definiscono propriamente "organismi di ispezione".

ART. 82 (RAPPORTI DI PROVA, CERTIFICAZIONE E ALTRI MEZZI DI PROVA)

Emendamento

Sostituire la rubrica con la seguente: "(Valutazioni di conformità e altri mezzi di prova)".

Motivazione

La rubrica di cui si propone la sostituzione indica solo alcuni tipi di valutazioni di conformità mentre l'articolo, seppure con linguaggio atecnico, richiama proprio il complesso delle valutazioni di conformità utilizzabili come mezzi di prova della conformità ai requisiti richiesti nel bando, indicando inoltre gli eventuali mezzi di prova alternativi alle valutazioni stesse.

ART. 82 (RAPPORTI DI PROVA, CERTIFICAZIONE E ALTRI MEZZI DI PROVA)

Emendamento

Sostituire il primo comma con il seguente:

"1. Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che gli operatori economici presentino, come mezzi di prova di conformità ai requisiti o ai criteri stabiliti nelle specifiche tecniche, ai criteri di aggiudicazione o alle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto:

- a) valutazioni di conformità rilasciate da organismi di valutazione della conformità accreditati per tali valutazioni a norma del Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, oppure autorizzati, per l'applicazione della normativa comunitaria di armonizzazione, dagli Stati membri non basandosi sull'accreditamento, a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, dello stesso Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio. Nei casi non coperti da normativa comunitaria di armonizzazione, si impiegano i rapporti e certificati rilasciati dagli organismi eventualmente indicati nelle disposizioni nazionali di settore;
- b) accreditamenti rilasciati a norma del Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio."

Motivazione

L'attuale formulazione del primo comma dell'art. 82, come noto, ricalca la previsione del par. 1 dell'art. 44 della Direttiva 2014/24/UE. I rapporti tra diritto europeo e diritto interno non dovrebbero ostacolare una modifica di un testo non perfettamente chiaro, che si presta ad interpretazioni distorte. La modifica proposta, quindi, nel rispetto della sostanza del precetto specifico e della normativa europea in generale, renderebbe maggiormente chiara ed efficace la disposizione.

Innanzitutto, non è corretto dal punto di vista tecnico il riferimento ai "certificati", il cui rilascio costituisce solo una possibile componente dell'attività di valutazione di conformità.

Ritenendo che la ratio delle disposizioni europee recepite attraverso il D.Lgs. n. 50/2016, sia di garantire alla Pubblica Amministrazione il più alto grado di affidabilità di lavori, forniture e servizi che questa appalta, occorrerebbe fare riferimento non alla richiesta del 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) quanto, piuttosto, alla richiesta di produrre "valutazioni di conformità", espressione formalmente e tecnicamente corretta, che comprende tutti i tipi di verifiche svolte per accertare la conformità garantite dal sistema di accreditamento.

Dal momento che i bandi di gara potrebbero essere relativi anche a servizi resi da soggetti accreditati (ad esempio servizi di ispezione), e dunque implicare la necessità per gli operatori economici di dimostrare, ai fini della partecipazione alla gara, il requisito della qualificazione attraverso il possesso dell'accREDITAMENTO, si ritiene opportuno richiamare nel comma anche l'accREDITAMENTO stesso, la cui citazione esplicita, pur essendo anch'esso una valutazione di conformità, appare necessaria per motivi di chiarezza.

Il riferimento a organismi equivalenti, che si propone di eliminare dal comma per evitare confusioni, è reso superfluo dal richiamo al Regolamento (CE) n. 765/2008, che, riconoscendo l'European Cooperation for Accreditation - EA - come struttura organizzativa di riferimento per l'accREDITAMENTO a livello europeo, ne adotta gli accordi multilaterali di mutuo riconoscimento (EA MLA - Multilateral Agreements), in base ai quali tutti i soggetti accreditati da Enti di accREDITAMENTO sottoscrittori degli accordi sono equiparati.

Tali accordi costituiscono inoltre una misura concreta di supporto alla libera circolazione dei beni, poiché fanno sì che le valutazioni di conformità rilasciate da organismi di valutazione della conformità accreditati da Enti aderenti agli accordi di mutuo riconoscimento siano accettate in tutti i Paesi i cui Enti di accREDITAMENTO aderiscono ai medesimi accordi.

Le garanzie fornite dagli accordi sono costituite innanzitutto dall'impegno al rispetto di norme uguali per tutti e dal controllo incrociato operato tra gli Enti di accREDITAMENTO che li sottoscrivono (c.d. peer assessment); queste prassi garantiscono, con elevato livello di fiducia, l'omogeneità delle valutazioni di conformità emesse dai soggetti accreditati.

ART. 82 (RAPPORTI DI PROVA, CERTIFICAZIONE E ALTRI MEZZI DI PROVA)

Emendamento

Al termine del comma 2, prima del punto, aggiungere:

"con prove fornite da soggetti dei quali sia valutata la terzietà e indipendenza rispetto all'operatore economico e che possano dimostrare di esercitare professionalmente, con competenza e continuità l'attività che determina la prova".

Motivazione

Anche in questo caso, l'attuale formulazione dell'art. 82 comma 2 costituisce la pedissequa trasposizione dell'art. 44 par. 2 della Direttiva 2014/24/UE. Si ritiene, tuttavia, che l'operatività delle stazioni appaltanti risulterebbe più semplice e i contenziosi meno frequenti se venisse fornita dalla norma, nel pieno rispetto del precetto europeo, un'opportuna specificazione degli elementi indefettibili per poter considerare la prova alternativa "appropriata".

La valutazione di conformità rilasciata da soggetto accreditato, difatti, è l'espressione di un sistema di garanzie riconosciuto dal Regolamento (CE) n. 765/2008, che ha individuato nel sistema internazionale della valutazione di conformità lo strumento più adatto a garantire la sicurezza e la qualità di beni e servizi.

L'Unione europea, conseguentemente, benché il sistema di accreditamento della certificazione sia nato da esigenze del sistema economico e organizzato in forma privata volontaria, ha previsto che vi si faccia normalmente ricorso per garantire l'affidabilità delle certificazioni che spesso "devono" accompagnare i prodotti e i servizi sul Mercato Unico (ad es. marcatura CE). In tal modo gli Enti di accreditamento agiscono, tra l'altro, a supporto e su delega delle Pubbliche Amministrazioni, secondo il principio di sussidiarietà.

Le garanzie e l'autorevolezza offerte da una valutazione di conformità accreditata sono pertanto difficilmente possedute da altri mezzi di prova.

In considerazione del fatto che i soggetti accreditati sono periodicamente sottoposti alla verifica dei requisiti che hanno determinato il rilascio dell'accREDITamento, i soggetti che forniscono tali mezzi alternativi dovrebbero almeno dimostrare le caratteristiche principali degli organismi di valutazione della conformità accreditati: professionalità, terzietà e indipendenza.

Diversamente, lungi dal garantire l'apertura alla concorrenza e lo sviluppo del sistema europeo, la previsione condurrebbe ad una riduzione della qualità delle commesse pubbliche ed una ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori economici, oltre a favorire lo svilupparsi di contenziosi in ordine all'adeguatezza dei mezzi ammessi dalle stazioni appaltanti.

ART. 87 (CERTIFICAZIONE DELLE QUALITÀ)

Emendamento

Sostituire la rubrica con: "(Valutazioni di conformità)".

Conseguentemente:

Nell'articolo sostituire ovunque ricorra il sostantivo "certificati" con "valutazioni di conformità".

Motivazione

L'articolo, pur costituendo la pedissequa trasposizione dell'art. 62 della Direttiva 2014/24/UE, reca una differente rubrica. Come già osservato, il riferimento a "certificazione delle qualità" è limitativo e foriero di possibili incertezze interpretative. Si ritiene essenziale l'utilizzo corretto dei termini tecnici laddove si affrontino, nelle disposizioni di legge, questioni per l'appunto tecniche. Diversamente, il rischio è quello di determinare negli operatori incertezze operative che, oltre a generare inefficienze, stimolano il contenzioso.

Si ritiene che, laddove si versi in queste ipotesi, il Legislatore non debba sentirsi vincolato ai termini – eventualmente impropri – utilizzati dal Legislatore europeo (o dalla traduzione italiana del precetto europeo) ma, al contrario, deve sentirsi libero, nel rispetto della disposizione sostanziale, di utilizzare il linguaggio tecnicamente corretto.

La disposizione di cui si propone l'emendamento, richiama generici "certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare che l'operatore economico soddisfa determinate norme di garanzia della qualità" e inoltre "certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale".

Il termine "certificati" non può che essere inteso come sinonimo (improprio) di attestazione formalizzata, ovvero lo specifico atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

Nel contesto della normazione tecnica internazionale cui fa riferimento l'articolo richiamando il Regolamento (CE) n. 765/2008 (comma 3), è più corretto pertanto utilizzare, al posto del termine "certificazioni", l'espressione "valutazioni di conformità" che comprende tutte le attività di verifica accreditabili ai sensi del citato Regolamento, e pertanto sia le certificazioni dei sistemi di garanzia della qualità, sia quelle dei sistemi di gestione ambientale.

ART. 87 (CERTIFICAZIONE DELLE QUALITÀ)

Emendamento

Sostituire il comma 1 con il seguente:

"1. Qualora richiedano la presentazione di valutazioni di conformità rilasciate da organismi indipendenti per attestare che l'operatore economico soddisfa determinate norme di garanzia della conformità, compresa l'accessibilità per le persone con disabilità, le stazioni appaltanti si riferiscono al sistema di valutazione della conformità accreditata di cui al Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accREDITAMENTO e la vigilanza del mercato. Esse ammettono parimenti altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della conformità, qualora gli operatori economici interessati non avessero la possibilità di ottenere tali certificati entro i termini richiesti per motivi non imputabili agli stessi operatori economici, a condizione che gli operatori economici dimostrino che le misure di garanzia della qualità proposte soddisfano le norme di garanzia della qualità richieste, con prove fornite da soggetti, terzi e indipendenti rispetto agli stessi operatori economici, che esercitino professionalmente l'attività che determina la prova.

Motivazione

Si rimanda alle considerazioni già svolte con riferimento agli emendamenti proposti all'art. 82, in particolare al comma 2. L'articolo, pur costituendo la pedissequa trasposizione dell'art. 62 della Direttiva 2014/24/UE, necessita di alcune opportune precisazioni per fugare incertezze e prevenire contenziosi. L'attuale formulazione della disposizione richiama genericamente "certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare che l'operatore economico soddisfa determinate norme di garanzia della qualità" e "certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale".

Il termine "certificati" non può che essere interpretato come improprio sinonimo di attestazione formalizzata, ovvero dello specifico atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

Nel contesto della normazione tecnica internazionale cui fa riferimento l'articolo richiamando il Regolamento (CE) n. 765/2008 (comma 3), è corretto utilizzare, al posto del termine "certificazioni", l'espressione "valutazioni di conformità", che comprende tutte le attività di verifica accreditabili ai sensi del citato Regolamento. Non solo, quindi, le certificazioni dei sistemi di garanzia della qualità, ma anche quelle dei sistemi di gestione ambientale, per esempio, oggetto del comma 2 dello stesso articolo.

In relazione alle "misure equivalenti di garanzia della conformità" si osserva che la valutazione di conformità rilasciata da soggetto accreditato è l'espressione di un sistema di garanzie riconosciuto dal Regolamento (CE) n. 765/2008 che ha individuato nel sistema internazionale della valutazione di conformità lo strumento più adatto a garantire la sicurezza e la qualità di beni e servizi.

L'Unione europea, infatti, benché il sistema di accreditamento della certificazione sia nato da esigenze del sistema economico e organizzato in forma privata volontaria, ha previsto che vi si faccia normalmente ricorso per garantire l'affidabilità delle certificazioni che spesso "devono" accompagnare i prodotti e i servizi sul Mercato Unico (ad es. marcatura CE).

In tal modo gli Enti di accreditamento agiscono, tra l'altro, a supporto e su delega delle Pubbliche Amministrazioni, secondo il principio di sussidiarietà.

Le garanzie e l'autorevolezza offerte da una valutazione di conformità accreditata sono pertanto difficilmente possedute da altri mezzi di prova.

In considerazione del fatto che i soggetti accreditati sono periodicamente assoggettati alla verifica dei requisiti che hanno determinato il rilascio dell'accREDITamento, i soggetti che forniscono tali mezzi alternativi dovrebbero almeno dimostrare le caratteristiche principali degli organismi di valutazione della conformità accreditati: professionalità, terzietà e indipendenza. Diversamente, lungi dal garantire l'apertura alla concorrenza e lo sviluppo del sistema europeo, la previsione condurrebbe ad una riduzione della qualità delle commesse pubbliche ed una ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori economici oltre a favorire lo svilupparsi di contenzioni in ordine all'adeguatezza dei mezzi ammessi dalle stazioni appaltanti.

ART. 87 (CERTIFICAZIONE DELLE QUALITÀ)

Emendamento

Sostituire il comma 2 con il seguente:

"2. Le stazioni appaltanti, quando richiedono la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale, fanno riferimento al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) o ad altri sistemi di gestione ambientale nella misura in cui sono conformi all'art. 45 del Regolamento (CE) n. 1221/2009 o ancora ad altre norme di gestione ambientale fondate su norme europee o internazionali in materia, certificate da organismi accreditati per lo specifico scopo, ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio."

Qualora gli operatori economici abbiano dimostrato di non avere accesso a tali certificati o di non avere la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti per motivi loro non imputabili, la stazione appaltante accetta anche altre prove documentali delle misure di gestione ambientale, purché gli operatori economici dimostrino che tali misure sono equivalenti a quelle richieste nel quadro del sistema o della norma di gestione ambientale applicabile con prove fornite da soggetti, terzi e indipendenti rispetto agli stessi operatori economici, che esercitino professionalmente e con competenza l'attività che determina la prova."

Motivazione

Il riferimento alle certificazioni equivalenti, che si propone di eliminare dal comma per evitare confusioni, è reso superfluo dal richiamo al Regolamento (CE) n. 765/2008, che, riconoscendo l'European Cooperation for Accreditation – EA – come struttura organizzativa di riferimento per l'accREDITamento a livello europeo, ne adotta gli accordi multilaterali di mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità (EA MLA – Multilateral Agreements). Tali accordi costituiscono una misura concreta di supporto alla libera circolazione dei beni, che fa sì che le valutazioni di conformità rilasciate da organismi di valutazione della conformità accreditati da Enti aderenti agli accordi di mutuo riconoscimento siano accettate in tutti i Paesi i cui Enti di accREDITamento aderiscono ai medesimi accordi.

Anche in questo caso, l'attuale formulazione dell'art. 87 comma 2 costituisce la pedissequa trasposizione dell'art. 62 par. 2 della Direttiva 2014/24/UE. Si ritiene, tuttavia, che l'operatività delle stazioni appaltanti risulterebbe più semplice e i contenziosi meno frequenti se venisse fornita dalla norma, nel pieno rispetto del precetto europeo, un'opportuna specificazione degli elementi indefettibili per poter considerare la prova alternativa "appropriata".

Si ritiene che lo scostamento dalla traduzione letterale del testo della Direttiva 2014/24/UE proposto con l'emendamento non ne modifichi affatto la ratio ma, al contrario ne corregga le imprecisioni proprio al fine di garantirne l'efficacia.

In relazione alle "misure equivalenti di garanzia della conformità" si osserva che la valutazione di conformità rilasciata da soggetto accreditato è l'espressione di un sistema di garanzie riconosciuto dal Regolamento (CE) n. 765/2008 che ha individuato nel sistema internazionale della valutazione di conformità lo strumento più adatto a garantire la sicurezza e la qualità di beni e servizi.

L'Unione europea, infatti, benché il sistema di accREDITamento della certificazione sia nato da esigenze del sistema economico e organizzato in forma privata volontaria, ha previsto che vi si faccia normalmente ricorso per garantire l'affidabilità delle certificazioni che spesso "devono" accompagnare i prodotti e i servizi sul Mercato Unico (ad es. marcatura CE). In tal modo gli Enti di accREDITamento agiscono, tra l'altro, a supporto e su delega delle Pubbliche Amministrazioni, secondo il principio di sussidiarietà.

Le garanzie e l'autorevolezza offerte da una valutazione di conformità accreditata sono pertanto difficilmente possedute da altri mezzi di prova.

In considerazione del fatto che i soggetti accreditati sono periodicamente assoggettati alla verifica dei requisiti che hanno determinato il rilascio dell'accreditamento, i soggetti che forniscono tali mezzi alternativi dovrebbero almeno dimostrare le caratteristiche principali degli organismi di valutazione della conformità accreditati: professionalità, terzietà e indipendenza. Diversamente, lungi dal garantire l'apertura alla concorrenza e lo sviluppo del sistema europeo, la previsione condurrebbe ad una riduzione della qualità delle commesse pubbliche ed una ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori economici oltre a favorire lo svilupparsi di contenzioni in ordine all'adeguatezza dei mezzi ammessi dalle stazioni appaltanti.

ART. 87 (CERTIFICAZIONE DELLE QUALITÀ)

Emendamento

Al comma 3 sostituire "certificati rilasciati" con "valutazioni di conformità rilasciate".

Motivazione

Il termine "certificati", come più volte sottolineato, non può che essere inteso come sinonimo (improprio) di attestazione formalizzata, ovvero lo specifico atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

In relazione ai Criteri Ambientali Minimi, cui si collega il richiamato comma 2 dell'art. 34, si rileva che la conformità può essere riferita a parametri il cui possesso è dimostrato da valutazioni di conformità rilasciate sotto accreditamento, di tipo diverso dalle certificazioni, ad esempio le dichiarazioni ambientali di prodotto.

E' evidente, dunque, che l'utilizzo del solo termine "certificazione" potrebbe trarre in inganno gli operatori e le stazioni appaltanti ed offrire il fianco a strumentalizzazioni e a contenziosi.

Deve, quindi, utilizzarsi, al posto del termine "certificazioni", l'espressione "valutazioni di conformità" che comprende tutte le attività di verifica accreditabili ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008, citato nello stesso comma.

ART. 87 (CERTIFICAZIONE DELLE QUALITÀ)

Emendamento

Al comma 3 eliminare alla fine del comma la frase "in conformità alle norme UNI CEI EN ISO/IEC della serie 17000".

Motivazione

Il richiamo, nello stesso comma, al Regolamento (CE) n. 765/2008, che a sua volta richiama l'European Cooperation for Accreditation - EA - come riferimento del sistema di accreditamento, rende superflua ogni specificazione delle norme tecniche disciplinanti tali attività, poiché il sistema normativo cui fa riferimento EA è univoco, e comprende anche la serie di norme ISO 17000.

ART. 90 (ELENCHI UFFICIALI DI OPERATORI ECONOMICI RICONOSCIUTI E CERTIFICAZIONI)

Emendamento

Sostituire il comma 1 con il seguente:

"1. Gli operatori economici iscritti in elenchi ufficiali di imprenditori, fornitori o prestatori di servizi o che siano in possesso di una valutazione di conformità rilasciata da organismo accreditato per l'esecuzione di tale valutazione ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, di cui all'allegato XIII, possono presentare alla stazione appaltante, per ogni appalto, un certificato d'iscrizione o la valutazione di conformità rilasciata dall'organismo di valutazione accreditato. Tali certificati di iscrizione e/o valutazioni di conformità indicano le referenze che consentono l'iscrizione negli elenchi o il rilascio della valutazione di conformità nonché la relativa classificazione."

Motivazione

Il termine "certificati" è impropriamente utilizzato come sinonimo di "attestazione formalizzata", ovvero l'atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

Nel contesto della normazione tecnica internazionale, cui si riferisce l'articolo richiamando il Regolamento (CE) n. 765/2008 (comma 3), è corretto utilizzare, al posto del termine "certificazioni", l'espressione "valutazioni di conformità" che comprende tutte le attestazioni rilasciate in esito alle attività di verifica accreditabili ai sensi del citato Regolamento.

ART. 90 (ELENCHI UFFICIALI DI OPERATORI ECONOMICI RICONOSCIUTI E CERTIFICAZIONI)

Emendamento

Al comma 2 sostituire ovunque ricorra il termine "certificazione" con "valutazione della conformità".

Motivazione

Il termine "certificazione" è impropriamente utilizzato come sinonimo di "attestazione formalizzata", ovvero l'atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

Nel contesto della normazione tecnica internazionale, cui si riferisce l'articolo richiamando il Regolamento (CE) n. 765/2008 (comma 3), è corretto utilizzare, al posto del termine "certificazioni", l'espressione "valutazioni di conformità" che comprende tutte le attestazioni rilasciate in esito alle attività di verifica accreditabili ai sensi del citato Regolamento.

ART. 90 (ELENCHI UFFICIALI DI OPERATORI ECONOMICI RICONOSCIUTI E CERTIFICAZIONI)

Emendamento

Al comma 3 sostituire l'espressione "il certificato" con "la valutazione di conformità".

Motivazione

Il termine "certificato" è impropriamente utilizzato come sinonimo di "attestazione formalizzata", ovvero l'atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

Nel contesto della normazione tecnica internazionale, cui si riferisce l'articolo richiamando il Regolamento (CE) n. 765/2008 (comma 3), è corretto utilizzare, al posto del termine "certificazioni", l'espressione "valutazioni di conformità" che comprende tutte le attestazioni rilasciate in esito alle attività di verifica accreditabili ai sensi del citato Regolamento.

ART. 90 (ELENCHI UFFICIALI DI OPERATORI ECONOMICI RICONOSCIUTI E CERTIFICAZIONI)

Emendamento

Al comma 4 sostituire l'espressione "del certificato rilasciato" con "di una valutazione di conformità rilasciata" e l'espressione "organismo di certificazione" con "organismo di valutazione della conformità".

Motivazione

Il termine "certificato" non può che essere inteso come sinonimo (improprio) di "attestazione formalizzata", ovvero lo specifico atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

Nel contesto della normazione tecnica internazionale, cui fa riferimento l'articolo richiamando il Regolamento (CE) n. 765/2008 (comma 1), è più corretto pertanto utilizzare, al posto del termine "certificato" e "certificazione", l'espressione "valutazione di conformità" che comprende tutte le attività di verifica accreditabili ai sensi del citato Regolamento, così come il loro esito. Per lo stesso motivo, il riferimento agli organismi che rilasciano tali valutazioni di conformità è più corretto quando formulato con l'espressione "organismo di valutazione della conformità".

ART. 90 (ELENCHI UFFICIALI DI OPERATORI ECONOMICI RICONOSCIUTI E CERTIFICAZIONI)

Emendamento

Al comma 5 sostituire l'espressione "certificazione" con "valutazione di conformità".

Motivazione

Il termine "certificazione" non può che essere inteso come sinonimo (improprio) di "attestazione formalizzata", ovvero lo specifico atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

Nel contesto della normazione tecnica internazionale, cui fa riferimento l'articolo richiamando il Regolamento (CE) n. 765/2008 (comma 1), è più corretto pertanto utilizzare, al posto del termine "certificato" e "certificazione", l'espressione "valutazione di conformità" che comprende tutte le attività di verifica accreditabili ai sensi del citato Regolamento, così come il loro esito.

ART. 90 (ELENCHI UFFICIALI DI OPERATORI ECONOMICI RICONOSCIUTI E CERTIFICAZIONI)

Emendamento

Sostituire il comma 8 con il seguente:

"8. L'iscrizione in elenchi ufficiali tenuti dalle autorità italiane o il possesso di valutazioni di conformità rilasciate da parte di organismi accreditati in Italia non possono essere imposte agli operatori economici degli altri Stati membri in vista della partecipazione ad un pubblico appalto. In relazione alle valutazioni di conformità rilasciate da organismi stabiliti in altri Stati membri, si applica quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 765/2008 in tema di mutuo riconoscimento. Le stazioni appaltanti accettano altri mezzi di prova equivalenti alle valutazioni di conformità, forniti da soggetti, terzi e indipendenti rispetto all'operatore economico, che esercitino professionalmente con competenza l'attività che determina la prova."

Motivazione

La previsione riproduce il comma 7 dell'art. 64 della Direttiva 2014/24/UE. Il termine "certificati", tuttavia, deve necessariamente intendersi come improprio sinonimo di "attestazione formalizzata", ovvero lo specifico atto col quale l'organismo indipendente attesta di aver verificato la presenza di requisiti predeterminati.

Nel contesto della normazione tecnica internazionale cui fa riferimento l'articolo, richiamando il Regolamento (CE) n. 765/2008 (comma 1), è corretto utilizzare, al posto del termine "certificati" e "certificazione", l'espressione "valutazione/i di conformità" che comprende tutte le attività di verifica accreditabili ai sensi del citato Regolamento, così come il loro esito.

La precisazione relativa alla richiesta di iscrizione in elenchi tenuti da autorità italiane o rilascio di valutazioni di conformità da parte di organismi accreditati in Italia si rende indispensabile per non indurre incertezze circa la portata effettiva della norma che, altrimenti, così come attualmente formulata avrebbe effetti aberranti in termini di disparità di trattamento tra gli operatori nazionali e comunitari, con evidente ed illogica penalizzazione dei primi rispetto ai secondi. La precisazione restituisce alla norma il suo effettivo significato sostanziale.

Il riferimento ai "certificati equivalenti", che si propone di eliminare dal comma per evitare confusioni, è reso superfluo dal richiamo al Regolamento (CE) n. 765/2008, che, riconoscendo l'European Cooperation for Accreditation – EA – come struttura organizzativa di riferimento per l'accreditamento a livello europeo, ne adotta gli accordi multilaterali di mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità (EA MLA – Multilateral Agreements).

Tali accordi costituiscono una misura concreta di supporto alla libera circolazione dei beni, che fa sì che le valutazioni di conformità rilasciate da organismi di valutazione della conformità accreditati da Enti aderenti agli accordi di mutuo riconoscimento siano accettate in tutti i Paesi i cui Enti di accreditamento aderiscono ai medesimi accordi.

In relazione agli "altri mezzi di prova equivalenti" si osserva che la valutazione di conformità rilasciata da soggetto accreditato è l'espressione di un sistema di garanzie riconosciuto dal Regolamento (CE) n. 765/2008 che ha individuato nel sistema internazionale della valutazione di conformità lo strumento più adatto a garantire la sicurezza e la qualità di beni e servizi.

L'Unione europea, infatti, benché il sistema di accreditamento della certificazione sia nato da esigenze del sistema economico e organizzato in forma privata volontaria, ha previsto che vi si faccia normalmente ricorso per garantire l'affidabilità delle certificazioni che spesso "devono" accompagnare i prodotti e i servizi sul Mercato Unico (ad es. marcatura CE). In tal modo gli Enti di accreditamento agiscono, tra l'altro, a supporto e su delega delle Pubbliche Amministrazioni, secondo il principio di sussidiarietà.

Le garanzie e l'autorevolezza offerte da una valutazione di conformità accreditata sono pertanto difficilmente possedute da altri mezzi di prova.

In considerazione del fatto che i soggetti accreditati sono periodicamente sottoposti alla verifica dei requisiti che hanno determinato il rilascio dell'accreditamento, i soggetti che forniscono tali mezzi alternativi dovrebbero almeno dimostrare le caratteristiche principali degli organismi di valutazione della conformità accreditati: professionalità, terzietà e indipendenza. Diversamente, lungi dal garantire l'apertura alla concorrenza e lo sviluppo del sistema europeo, la previsione condurrebbe ad una riduzione della qualità delle commesse pubbliche ed una ingiustificata disparità di trattamento tra gli Operatori economici oltre a favorire lo svilupparsi di contenzioni in ordine all'adeguatezza dei mezzi ammessi dalle stazioni appaltanti.

ART. 93 (GARANZIE PER LA PARTECIPAZIONE ALLA PROCEDURA)

Emendamento

Il comma 7 è così sostituito:

"7. L'importo della garanzia, e del suo eventuale rinnovo, è ridotto del 50 per cento per gli operatori economici ai quali venga rilasciata la certificazione del sistema di gestione per la qualità conforme alla norma UNI EN ISO 9001, per il settore pertinente all'attività per cui la garanzia è prestata, da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008.

Si applica la riduzione del 50 per cento, non cumulabile con quella di cui al primo periodo, anche nei confronti delle microimprese, piccole e medie imprese e dei raggruppamenti di operatori economici o consorzi ordinari costituiti esclusivamente da microimprese, piccole e medie imprese.

Nei contratti relativi a lavori, servizi o forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 30 per cento, anche cumulabile con la riduzione di cui al primo periodo, per gli operatori economici in possesso di registrazione al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), ai sensi del Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, o del 20 per cento per gli operatori in possesso di certificazione ambientale ai sensi della norma UNI EN ISO 14001, per il settore pertinente all'attività per cui la garanzia è prestata, entrambe emesse da organismi accreditati, per lo specifico scopo, ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008.

Nei contratti relativi a servizi o forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 20 per cento, anche cumulabile con la riduzione di cui ai periodi primo e secondo, per gli operatori economici in possesso, in relazione ai beni o servizi che costituiscano almeno il 50 per cento del valore dei beni e servizi oggetto del contratto stesso, del marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) ottenuto in conformità al Regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009.

Nei contratti relativi a lavori, servizi o forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 15 per cento, anche cumulabile con la riduzione di cui ai periodi primo, secondo, terzo e quarto per gli operatori economici che sviluppano, per i lavori, servizi o forniture oggetto del contratto, un inventario di gas ad effetto serra in conformità alla norma UNI EN ISO 14064-1 o un'impronta climatica (*carbon footprint*) di prodotto in conformità alla norma UNI ISO/TS 14067, entrambe convalidate da un organismo di verifica accreditato, per lo specifico scopo, ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008.

Per fruire dei benefici di cui al presente comma, l'operatore economico segnala, in sede di offerta, il possesso dei relativi requisiti, e lo documenta nei modi prescritti dalle norme vigenti.

Nei contratti di servizi e forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 30 per cento, non cumulabile con le riduzioni di cui ai periodi precedenti, per gli operatori economici in possesso del rating di legalità e rating di impresa o dell'attestazione del modello organizzativo, ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 o di almeno una delle seguenti certificazioni rilasciate da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008:

- certificazione OHSAS 18001 o UNI ISO 45001 del sistema di gestione della sicurezza e della salute dei lavoratori;
- certificazione UN CEI EN ISO 50001 riguardante il sistema di gestione dell'energia;
- certificazione UNI CEI 11352 gestione dell'energia - rilasciate a Società che forniscono servizi energetici (ESCo);
- certificazione UNI ISO 37001 dei sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione;
- certificazione UNI/PdR 18:2016 della responsabilità sociale delle Organizzazioni.”

In caso di cumulo delle riduzioni, la riduzione successiva deve essere calcolata sull'importo che risulta dalla riduzione precedente.

Motivazione

Ritenendo che il Legislatore abbia inteso riconoscere la riduzione delle garanzie all'operatore economico che dimostri un comportamento virtuoso in tema di gestione dei suoi processi, con attenzione ad aspetti qualitativi, ambientali, energetici, di sicurezza, sociali e legali, si ritiene opportuno, laddove possibile, fare menzione espressa dell'accreditamento anche per le valutazioni di conformità per le quali lo stesso non era stato richiamato, con lo scopo di garantire che tali riduzioni delle garanzie siano concesse ai soggetti i cui requisiti di virtuosità siano dimostrati con il massimo grado di affidabilità.

La soppressione del riferimento alla certificazione in conformità alla norma SA 8000, è motivata dal fatto che si tratta di una norma privata, emessa dall'istituto di ricerca americano SAI e certificata da organismi autorizzati a tale scopo dall'istituto stesso e pertanto al di fuori del sistema di accreditamento richiamato nel Regolamento (CE) n. 765/2008.

In un quadro normativo quale quello sugli appalti, che ha una necessaria impronta europea e intende predisporre per la Pubblica Amministrazione le massime garanzie disponibili nell'allocatione delle sue risorse, riteniamo che sarebbe auspicabile utilizzare, anche in relazione ai sistemi agevolativi, riferimenti alla normazione internazionale, qual è la ISO 26000 - Guida alla responsabilità sociale.

Tuttavia la ISO 26000, in quanto formulata come linea guida, è un documento che non è possibile prendere a riferimento per emettere una certificazione. Con l'intento di mantenere una misura di agevolazione per gli operatori che manifestano attenzione agli aspetti di responsabilità sociale, abbiamo quindi inserito nel testo emendato la prassi di riferimento, UNI/PdR 18:2016, un documento preliminare alla stesura di una norma tecnica, formulato in modo da costituire il riferimento per l'emissione di una valutazione di conformità.

Abbiamo infine proposto nell'emendamento che sia applicata una riduzione delle garanzie anche agli operatori che ottengono una certificazione sotto accreditamento del proprio sistema di gestione per la prevenzione della corruzione (conforme alla norma UNI ISO 37001) che ci sembra in linea con le intenzioni del Legislatore di premiare l'impegno a istituire sistemi di garanzia della legalità dei comportamenti aziendali, manifestato con la citazione del rating di legalità tra i requisiti premianti.

Per quanto riguarda l'indicazione della norma UNI EN 45001 come alternativa alla OHSAS 18001, si ricorda che dal 12 marzo 2021 in ambito IAF (International Accreditation Forum) la certificazione OHSAS 18001 non sarà più valida, dovrà essere infatti sostituita da quella rilasciata in conformità alla norma ISO 45001 in vigore dal 12 marzo 2018. La decisione è stata presa dall'Assemblea Generale IAF del 2016, e confermata dal documento IAF MD 21:2018 "Requirements for the Migration to ISO 45001:2018 from OHSAS 18001:2007", che ha definito in maniera uniforme il processo di migrazione verso la UNI ISO 45001 delle certificazioni di sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro rilasciate in conformità alla OHSAS 18001 in tutto il mondo dagli organismi accreditati.

ALLEGATO XVII

Emendamento

Aggiungere al termine del testo della lettera k) punto ii):

“Sono ricompresi tra i certificati anche le valutazioni di conformità, rilasciate da organismi accreditati, quali:

- *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;*
- *verifiche dei sistemi di calcolo delle Carbon Footprint;*
- *rapporti di ispezione;*
- *rapporti di prova;*
- *certificati di taratura;*

e gli accreditamenti rilasciati a:

- *Organismi di certificazione e ispezione;*
- *Laboratori di prova;*
- *Laboratori di taratura;*
- *Laboratori medici;*
- *Organizzatori di circuiti interlaboratorio;*
- *Produttori di materiali di riferimento.*

Motivazione

L'allegato in commento costituisce la trasposizione letterale dell'allegato XII della Direttiva 2014/24/UE.

Si ritiene che lo scostamento dalla traduzione letterale del testo della Direttiva 2014/24/UE proposto con gli emendamenti non ne modifichi affatto la ratio ma, al contrario, ne corregga le imprecisioni proprio al fine di garantirne l'efficacia, inoltre, attraverso l'esemplificazione meramente indicativa e non esaustiva degli strumenti di valutazione della conformità oggi esistenti nell'ambito del perimetro del sistema di accreditamento di cui al Regolamento (CE) n. 765/2008, possono offrire un adeguato supporto alle stazioni appaltanti nel redigere i bandi di gara e/o nel valutare i mezzi di prova ricevuti.

Ritenendo, quindi, che la ratio delle prescrizioni contenute nelle Direttive europee recepite attraverso il D. Lgs. n. 50/2016 sui contratti pubblici, sia di garantire alla Pubblica Amministrazione il più alto grado di affidabilità dei lavori, forniture e servizi che appalta, appare opportuno, allo scopo di aumentare la chiarezza dei documenti che supportano l'applicazione del Decreto Legislativo, fornire un quadro esteso delle valutazioni di conformità che, allo stato, possono costituire mezzi di prova della rispondenza ai requisiti richiesti dell'operatore economico o dei prodotti/servizi che fornisce.

APPENDICE 1

Riportiamo alcuni "considerando" estratti dal Regolamento (CE) n. 765/2008:

1) È necessario assicurare che i prodotti che beneficiano della libera circolazione dei beni all'interno della Comunità soddisfino requisiti che offrano un grado elevato di protezione di interessi pubblici come la salute e la sicurezza in generale, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro nonché la protezione dei consumatori, la protezione dell'ambiente e la sicurezza pubblica, assicurando che la libera circolazione dei prodotti non sia limitata in misura maggiore di quanto consentito ai sensi della normativa comunitaria di armonizzazione o altre norme comunitarie in materia. Di conseguenza, si dovrebbero prevedere norme sull'accreditamento, la vigilanza del mercato, i controlli dei prodotti provenienti da paesi terzi e la marcatura CE.

(8) L'accreditamento fa parte di un sistema globale, che comprende la valutazione della conformità e la vigilanza del mercato, concepito al fine di valutare e garantire conformità alle norme applicabili.

(9) Il valore particolare dell'accreditamento sta nel fatto che esso fornisce un'attestazione dotata di autorità della competenza tecnica degli organismi cui spetta assicurare conformità alle norme applicabili.

(10) L'accreditamento, pur non essendo stato finora disciplinato a livello comunitario, è effettuato in tutti gli Stati membri. La mancanza di regole comuni per tale attività ha fatto sì che nella Comunità venissero adottati metodi e sistemi differenti, sicché il rigore applicato nell'esecuzione dell'accreditamento varia da uno Stato membro all'altro. È dunque necessario elaborare un quadro generale per l'accreditamento e stabilire a livello comunitario i principi per la sua gestione e organizzazione.

(13) Un sistema di accreditamento che funzioni con riferimento a regole vincolanti aiuta ad accrescere la fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto alla competenza degli organismi di valutazione della conformità e, conseguentemente, quanto alla validità dei certificati e dei rapporti di prova da questi rilasciati. In tal modo, rafforza il principio del riconoscimento reciproco e, pertanto, le disposizioni del presente regolamento sull'accreditamento dovrebbero applicarsi agli organismi che effettuano valutazioni della conformità sia nel settore regolato sia nel settore non regolato. Poiché si tratta di garantire la qualità dei certificati e dei rapporti di prova indipendentemente dal fatto che rientrino nell'uno o nell'altro settore, non dovrebbe essere fatta alcuna distinzione tra il settore regolato e quello non regolato.

APPENDICE 2

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. 765/2008, 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).

Al 31 dicembre 2017 erano 1.699 i soggetti accreditati: 351 organismi di certificazione, ispezione e verifica, 1.168 laboratori di prova, medici e PTP (prove valutative interlaboratorio), 175 laboratori di taratura e 5 produttori di materiali di riferimento.

APPENDICE 3

FIGURA 1 DI 2

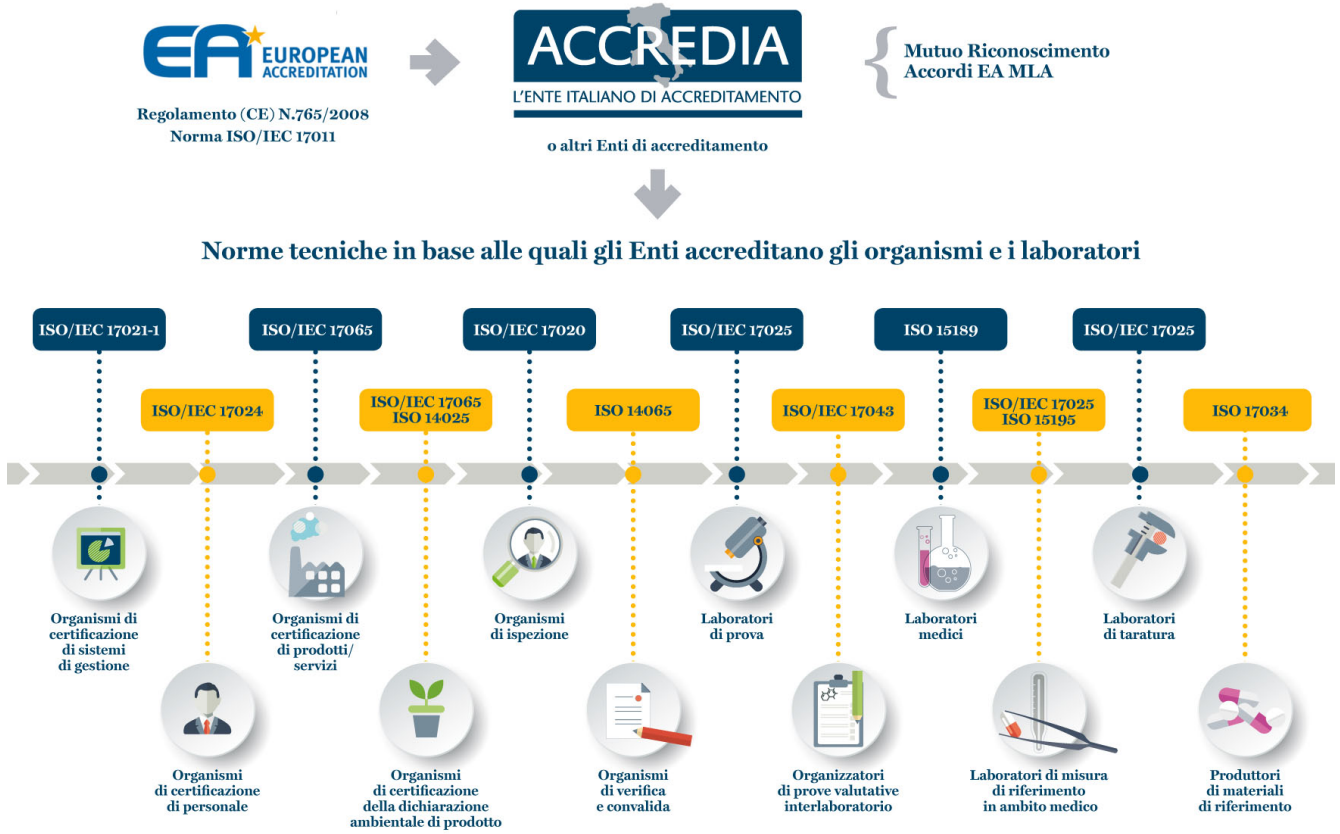


FIGURA 2 DI 2

Norma di accreditamento	Soggetto accreditato	Valutazione di conformità
ISO/IEC 17021-1	Organismi di certificazione dei sistemi di gestione	Certificato di conformità
ISO/IEC 17024	Organismi di certificazione di personale	Certificato di conformità
ISO/IEC 17065	Organismi di certificazione di prodotti/servizi	Certificato di conformità
ISO/IEC 17065 ISO 14025	Organismi di certificazione della dichiarazione ambientale di prodotto	Certificato di conformità
ISO/IEC 17020	Organismi di ispezione	Rapporto di ispezione
ISO 14065	Organismi di verifica e convalida	Dichiarazione di verifica
ISO/IEC 17025	Laboratori di prova	Rapporto di prova
ISO/IEC 17043	Organizzatori di prove valutative interlaboratorio	Rapporto di prove valutative
ISO 15189	Laboratori medici	Rapporto di analisi
ISO/IEC 17025 ISO 15195	Laboratori di misura di riferimento in ambito medico	Certificato di taratura
ISO/IEC 17025	Laboratori di taratura	Certificato di taratura
ISO 17034	Produttori di materiali di riferimento	Certificato di materiale di riferimento/Foglio informativo di prodotto



APPENDICE 4

L'attuale sistema di qualificazione degli operatori economici prevede, tra i requisiti richiesti agli stessi per le classifiche di lavori superiori alla II, il possesso della certificazione UNI EN ISO 9001 rilasciata da organismi accreditati in conformità sia alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021 per il settore IAF 28, relativo alle attività di imprese di costruzione ed installazione di impianti e servizi, sia al Regolamento Tecnico 05 di ACCREDIA (di seguito RT-05), che contiene requisiti specifici per l'attività di esecuzione lavori. Attualmente, pertanto, solo le certificazioni rilasciate sotto accreditamento con riferimento all'RT-05 nel certificato del sistema di gestione della qualità, sono idonee all'ottenimento dell'attestazione SOA nelle classifiche per le quali il possesso della certificazione predetta è condizione obbligatoria.

La norma UNI EN ISO 9001 è uno standard universale che, quindi, definisce le regole organizzative di base cui le aziende devono conformarsi per garantire in modo continuo e costante la qualità dei propri prodotti e/o servizi ed è applicabile a qualunque attività, a tutti i tipi di imprese e di organizzazioni, sia manifatturiere che di servizi, di qualsiasi dimensione e con qualunque livello di tecnologia impiegata. Il Regolamento RT-05 è finalizzato a garantire l'attendibilità delle certificazioni UNI EN ISO 9001 in relazione alla specifica attività di esecuzione dei lavori pubblici, affinché le stesse possano costituire presupposto idoneo al rilascio da parte delle SOA delle relative attestazioni.

Il Regolamento Tecnico RT-05 nasce in seguito alla richiesta dell'allora Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici (AVCP) di definire regole per garantire, in ossequio ai principi di pertinenza e proporzionalità dei requisiti di partecipazione alle gare pubbliche, che la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001 per il settore IAF 28 (allora identificato come EA 28) spendibile per l'ottenimento dell'attestazione SOA, fosse il più possibile attinente alle attività svolte dalle imprese certificate nel quadro delle disposizioni previste dalla legislazione italiana.

Nel 2003 il Regolamento, elaborato da un apposito gruppo di lavoro costituito presso ACCREDIA, comprendente gli organismi accreditati da ACCREDIA nel settore IAF 28, esperti di settore, le principali Associazioni rappresentative delle imprese di costruzione e il Ministero delle Infrastrutture, veniva adottato con Determina n. 11 di AVCP, successivamente confermata con analogo provvedimento nel 2004 (Determina n. 12).

Anche per i successivi aggiornamenti, compreso l'ultimo reso necessario dalla modifica della normativa sugli appalti, ACCREDIA ha coinvolto nel proprio gruppo di lavoro un'ampia rappresentanza delle parti interessate. Le revisioni del Regolamento sono state regolarmente notificate ad AVCP - ANAC come previsto nella Determina n. 12 del 2004.

Gli organismi di certificazione italiani devono obbligatoriamente verificare il rispetto del Regolamento RT-05 presso gli operatori che richiedono una certificazione UNI EN ISO 9001 sett. IAF 28 (imprese di costruzione ed installazione di impianti e servizi) per ottenere l'accreditamento in tale settore. Gli organismi di certificazione esteri, quindi, già accreditati nei loro Paesi per rilasciare certificati di conformità alla UNI EN ISO 9001 sett. IAF 28, per ottenere la possibilità di emettere certificati validi ai fini della qualificazione SOA, fanno richiesta ad ACCREDIA, che rilascia loro il riconoscimento a seguito della verifica della conformità del loro operato ai soli requisiti contenuti nell'RT-05.

Si rileva che, come affermato nella citata Determina n. 12, l'adozione del Regolamento non contrasta con gli accordi di mutuo riconoscimento tra gli enti di accreditamento europei (accordo EA MLA) che prevede l'equivalenza delle valutazioni di conformità emesse da organismi accreditati, poiché gli accordi stessi consentono indirizzi interpretativi e prescrizioni integrative che siano ritenuti, a giudizio delle competenti autorità nazionali, necessari ai fini previsti da specifiche norme dello Stato. La solidità delle finalità per le quali l'RT-05 è stato adottato, finora sostenute dal Governo italiano, hanno permesso ad ACCREDIA di superare critiche e in ambito EA (European Cooperation for Accreditation, l'Organo europeo di governo del sistema di accreditamento, riconosciuto dal Regolamento (CE) n. 765/2008) che ne avevano a suo tempo contestato la legittimità, teorizzando un ipotetico aggravamento delle procedure di certificazione. Con le stesse motivazioni sono stati vinti anche ricorsi davanti alla giustizia amministrativa.

APPENDICE 5

Nel Codice appalti e s.m.i., recependo la Direttiva (UE) n. 24/2014, il Legislatore fa riferimento alle norme di certificazione e accreditamento per garantire la competenza di chi svolge il servizio di valutazione della conformità (norme di accreditamento) e per garantire la conformità alle norme relative ai beni e servizi oggetto degli appalti pubblici.

Il controllo che deve essere esercitato dalle Stazioni appaltanti è pertanto centrato su due tipi di valutazioni di conformità, emesse in forma di certificato o di rapporto:

- certificati di accreditamento rilasciati a organismi di valutazione della conformità (organismi di certificazione e ispezione, laboratori di prova e taratura, organizzatori di circuiti interlaboratorio, produttori di materiali di riferimento);
- rapporti di prova, certificati di taratura, rapporti di ispezione, altri certificati emessi dagli organismi di valutazione della conformità

Riportiamo un elenco dei soggetti accreditati, i cui dati sono reperibili nella banca dati di ACCREDIA:

1. Organismi di certificazione e ispezione
2. Laboratori di prova
3. Laboratori medici
4. Laboratori di taratura
5. Organizzazioni che gestiscono circuiti interlaboratorio
6. produttori di materiali di riferimento

Dei dati di cui sopra è responsabile l'Ente di accreditamento.

ACCREDIA, oltre a mettere a disposizione i dati relativi alla propria attività, è tra i pochi Enti nel mondo ad aver realizzato una banca dati nella quale è possibile consultare anche alcune tipologie di certificazioni emesse dagli organismi accreditati nei confronti delle imprese, in particolare per i loro:

- sistemi di gestione per la qualità a fronte della norma UNI EN ISO 9001
- sistemi di gestione ambientale a fronte della norma UNI EN ISO 14001
- sistemi di gestione dell'energia a fronte della norma UNI CEI EN ISO 50001
- sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro a fronte della norma UNI ISO 45001 - OHSAS 18001
- sistemi di gestione per la sicurezza delle informazioni a fronte della norma UNI CEI EN ISO/IEC 27001
- sistemi di gestione per la sicurezza alimentare a fronte della norma ISO 22000
- sistemi di gestione per la sicurezza del traffico stradale a fronte della norma UNI ISO 39001
- sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione a fronte della norma UNI ISO 37001
- sistemi di gestione dei beni (asset management) UNI ISO 55001
- sistemi di gestione della continuità operativa – sicurezza della società a fronte della norma UNI EN ISO 22301

Dei dati relativi alle certificazioni sopra indicate sono responsabili gli organismi di valutazione della conformità che li aggiornano, sulla base di accordi con ACCREDIA.