

Senato della Repubblica

8^a Commissione permanente Lavori pubblici, comunicazioni

***Disegno di legge recante Delega al Governo in
materia di contratti pubblici
Atto Senato n. 2330***

AUDIZIONE CONFORMA
***Associazione degli Organismi di Certificazione,
Ispezione, Prova e Taratura***

19 ottobre 2021

PRESENTAZIONE

CONFORMA, Associazione degli Organismi di Certificazione, Ispezione, Prova e Taratura, ha avviato la sua attività nel 2012 ed è costituita dalle principali società nazionali e internazionali che operano in Italia nel settore della **valutazione di conformità di terza parte indipendente e accreditata**. Essa ricomprende l'insieme delle attività di certificazione di sistemi di gestione, prodotto, personale e servizi; ispezioni; marcatura CE e prove di laboratorio e tarature, per lo più svolte in regime di accreditamento e/o su autorizzazione dei Ministeri competenti, che trovano applicazione in tutti gli ambiti produttivi e nel loro insieme costituiscono l'industria c.d. TIC (Testing, Inspection & Certification).

Si tratta complessivamente di oltre 360 organismi di certificazione, ispezione e verifica; 1.200 laboratori di prova e circa 200 laboratori di taratura, che rappresentano il "cuore" dell'Infrastruttura per la Qualità in Italia. **Il valore del mercato delle valutazioni della conformità è complessivamente stimato in 4,2 miliardi di euro**, con una base occupazionale di **33 mila addetti** (dati 2018).

La mission di CONFORMA è **promuovere** attraverso la valutazione di conformità la **qualità**, la **sicurezza** e la protezione dell'ambiente, con l'obiettivo di dare valore aggiunto ai processi, ai prodotti e ai servizi oggetto di valutazione, tutelare i consumatori e gli utilizzatori, rafforzando nelle istituzioni, nelle imprese, nei cittadini la piena consapevolezza del valore sociale della valutazione di conformità in materia di qualità, ambiente, sicurezza e sostenibilità.

Sul piano tecnico, il vero patrimonio dell'associazione sono i **Gruppi di Lavoro**, costituiti da esperti delle aziende associate che, negli specifici ambiti di competenza (certificazione, ispezione, prova e taratura), si occupano di preparare documenti e position paper sui diversi argomenti che afferiscono a diverse aree, quali, ad esempio, ambiente e sicurezza, costruzioni e agroalimentare.

L'Associazione segue con particolare attenzione le evoluzioni normative che interessano il comparto rappresentato, in un'ottica di piena collaborazione e dialogo con le istituzioni competenti. In particolare, con riferimento al **settore degli appalti**, l'Associazione ha fornito il proprio contributo al Senato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei contratti pubblici e nell'ambito degli approfondimenti istruttori della Camera sul c.d. Decreto Sblocca Cantieri, partecipando altresì all'elaborazione delle proposte della filiera in relazione al Regolamento attuativo del Codice.

Il presente contributo intende porre all'attenzione della Commissione alcune considerazioni generali sul settore degli appalti e delle osservazioni da parte dell'Associazione in relazione al disegno di legge delega in materia di contratti pubblici, in considerazione del ruolo rivestito dagli organismi accreditati nell'ambito delle procedure d'appalto e al contributo che le stesse potrebbero fornire nel quadro complessivo di una revisione organica della materia.

CONSIDERAZIONI GENERALI SU RUOLO E FUNZIONI DEGLI ORGANISMI DI CONTROLLO NELL'AMBITO DEL SETTORE DEGLI APPALTI

La riflessione sulle modifiche da apportare nel breve/medio termine alla disciplina in materia di contratti pubblici, anche in relazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha spinto il legislatore a prendere atto della necessità di una riforma organica del Codice degli appalti, peraltro auspicata da tempo da tutti gli operatori coinvolti.

L'emanazione del decreto-legge recante *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure* segue una duplice matrice orientata, da un lato, a snellire le procedure per l'avvio dei progetti e, dall'altro, a garantire la qualità della realizzazione delle opere. A tal riguardo CONFORMA, in occasione delle audizioni parlamentari riferite al citato decreto, ha sottolineato come il principale contributo che gli **organismi di certificazione e ispezione accreditati** possono fornire a favore della corretta applicazione del Recovery Plan sia la loro **capacità di "misurare", in maniera terza, competente e indipendente, l'efficacia e l'avanzamento delle iniziative trasformativazionali e di cambiamento previste dal Piano**. La competenza deriva dall'esperienza maturata nello svolgimento di attività che presentano forti affinità con il piano, e la terzietà deriva dall'applicazione, verificata da ACCREDIA, dei rigorosi requisiti di imparzialità stabiliti dagli standard internazionali ISO applicabili.

D'altronde, come recentemente evidenziato dall'**osservatorio Accredia-Censis** nell'ambito dello studio *"La certificazione accreditata al servizio del Recovery Plan"*, gli Organismi di Certificazione, gli Organismi di Ispezione e i Laboratori accreditati hanno maturato una notevole esperienza nell'erogazione di servizi "competenti e indipendenti" collegati a digitalizzazione, innovazione, rivoluzione verde, transizione ecologica, infrastrutture, inclusione e coesione; salute, che sono i pilastri di Next Generation EU e del Recovery Plan nazionale.

Sempre in riferimento allo studio sopra citato, anche **Confindustria** ha sottolineato come **la certificazione accreditata rappresenti una valida soluzione a disposizione delle aziende e della PA per rendere più veloci i processi di autorizzazione**, ma non solo. Basti pensare come l'esperienza Industria 4.0 - oggi Transizione 4.0 - abbia generato un sistema collaudato e in

grado di gestire in maniera semplice ed efficace l'accesso agli incentivi fiscali, rafforzando la tesi per cui la *ratio* della certificazione trova la propria ragion d'essere nel consentire alle imprese di dimostrare il rispetto di norme e leggi.

In riferimento ai vari processi di riforma che ha interessato il settore degli appalti, appare evidente come il Legislatore, in tutti questi anni, si sia concentrato sulla modalità di assegnazione degli appalti e nel controllo anticorruzione e abbia dato per scontati gli aspetti tecnico-gestionali, che invece - fra varianti, riserve, contenziosi, ritardi e aumento dei costi - si ritiene rappresentino un serio problema da risolvere. I correttivi apportati al Codice, con specifico riferimento alle attività di controllo concernenti la **verifica preventiva della progettazione**, hanno condotto nel recente passato all'adozione di norme che hanno previsto la facoltà che i controlli possano essere svolti anche dalle stesse stazioni appaltanti, non privilegiando il ricorso ai controlli svolti da enti terzi che garantiscono invece il massimo livello di indipendenza. Tali interventi rischiano non solo di non produrre un'effettiva semplificazione dei processi, ma anche di pregiudicare la sicurezza e la qualità delle opere.

La verifica preventiva dei progetti consente di individuare in anticipo, rispetto alla fase di realizzazione dell'opera, problemi e criticità che sarebbero stati oggetto di contenzioso tra i soggetti coinvolti nella costruzione. Questo permette di **evitare ritardi, malfunzionamenti, rischi per la sicurezza e futuri costi** non previsti per manutenzione ordinaria e straordinaria dell'opera. Le attività di controllo operate, a partire dalla verifica della progettazione, da soggetti terzi, indipendenti, qualificati e organizzati in maniera multidisciplinare, sono lo strumento migliore per accelerare la realizzazione delle opere in quanto consentono la prevenzione di errori o omissioni da cui conseguono maggiori costi e tempi di realizzazione, rischi per la sicurezza e maggiori oneri di manutenzione e gestione.

D'altro canto, le verifiche ai fini della validazione eseguite sin dalle prime fasi della progettazione dagli **Organismi di Ispezione di Tipo A**, che hanno interessato opere pubbliche infrastrutturali per un valore complessivo di più di 150 miliardi di euro negli ultimi 20 anni, permettono di identificare in anticipo eventuali errori e omissioni, da cui conseguirebbero maggiori costi e tempi di realizzazione, rischi per la sicurezza e maggiori oneri futuri per la manutenzione e gestione.

Va inoltre considerata l'utile **funzione di supporto** che gli Organismi di controllo già forniscono alle **stazioni appaltanti** e, in particolare al **RUP**, e che potrebbe essere ulteriormente rafforzata. Un supporto pluridisciplinare al responsabile unico del procedimento per le attività di sorveglianza e di controllo anche in corso d'opera consentirebbe infatti di sgravarlo da tali attività, garantendo una **sorveglianza corretta ed indipendente**. Gli Organismi di Ispezione di Tipo A possono svolgere un ruolo determinante

nel raggiungimento, in tempi rapidi, degli obiettivi di semplificazione, accelerazione ed efficientamento dei processi di realizzazione delle opere pubbliche affiancando le stazioni appaltanti.

In un'ottica complessiva di revisione della materia, **la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di affidamento** sono dunque obiettivi che non possono essere conseguiti disinvestendo sulla qualità e sulla sicurezza delle Opere stesse. Un **sistema virtuoso di gestione dei controlli e della qualità** porterebbe sicuramente enormi vantaggi e notevoli economie, consentendo di evitare i costi imputabili ad errori e/o ambiguità progettuali (i c.d. costi della "non Qualità"), stimabili in misura pari a circa il 15% del costo complessivo dell'opera.

Con riferimento, infine, all'introduzione di un **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti**, va ricordato in questa sede come fosse uno dei cardini della riforma del sistema dei contratti pubblici introdotto con il D.lgs. n. 50/2016, prendendo però atto del fatto che non vi sono stati sviluppi significativi in questo senso. L'elevato numero e l'eterogeneità delle regole e prassi operative attuate dalle stazioni appaltanti comportano oneri rilevanti per gli operatori economici del settore. L'obiettivo di riduzione e qualificazione delle Stazioni Appaltanti è quindi certamente condivisibile.

OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE DELEGA

Il presente disegno di legge nasce con il duplice obiettivo, da un lato, di **garantire uniformità tra la normativa nazionale e il diritto europeo**, anche attraverso l'adeguamento alle recenti pronunce delle giurisdizioni superiori, e, dall'altro, di **razionalizzare e semplificare la normativa vigente**, evitando altresì l'apertura di nuove, ulteriori procedure di infrazione.

Come già sottolineato, i vari tentativi di riforma della materia e i relativi interventi correttivi che si sono susseguiti in tempi recenti sono stati ispirati dall'esigenza di allineare le previsioni dell'ordinamento nazionale a quello europeo in termini di coerenza legislativa, al fine di accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, molto spesso derogando alla disciplina vigente, a seconda dei casi, in modo più o meno permanente. Questo andamento complessivo ha prefigurato un quadro normativo in evoluzione perenne, con conseguente confusione e disorganicità a livello settoriale. Una situazione complicata ulteriormente dalla pandemia Covid-19, che ha reso ancor più urgente la necessità di intervenire attraverso misure di semplificazione per coadiuvare la ripresa dell'economia e sostenere gli investimenti nei settori produttivi.

L'Associazione CONFORMA esprime, dunque, il proprio apprezzamento verso lo **spirito del disegno di legge delega in oggetto, orientato a sistematizzare la normativa del settore dei**

contratti pubblici, auspicando, tuttavia, che tale approccio venga mantenuto anche nella successiva fase di attuazione attraverso una redazione completa, precisa e puntuale dei decreti legislativi di recepimento.

Andando ad analizzare più nel dettaglio i criteri di delega previsti dal disegno di legge in oggetto, nonché alcuni specifici principi che il Governo dovrà successivamente seguire ai fini dell'emanazione dei decreti legislativi sulla disciplina dei contratti pubblici, CONFORMA intende sottoporre all'attenzione della suddetta Commissione delle osservazioni puntuali, riferite ad aspetti specifici e di particolare interesse per l'Associazione.

Articolo 1, comma 2, lettera h): semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Il monitoraggio dei progetti, la normalizzazione dei rischi e la prevenzione in tema di sicurezza, sono attività imprescindibili per la garanzia di risultato e il rispetto di tempi e costi. In Italia, così come in ambito internazionale, operano gli Organismi di Ispezione accreditati da ACCREDIA (ossia l'Ente Unico nazionale di accreditamento designato dal Governo italiano, in applicazione del Regolamento europeo 765/2008, ad attestare la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità degli organismi di valutazione della conformità) secondo la norma internazionale UNI CEI EN ISO/IEC 17020, organizzati con competenze multidisciplinari, che svolgono esclusivamente attività di valutazione della conformità e sono esenti da potenziali situazioni di conflitto o coinvolgimento che potrebbero pregiudicarne l'imparzialità di giudizio.

Una recente **indagine** promossa dalla **Conferenza delle Regioni, CONFINDUSTRIA, ANCE** e coordinata dall'**Università LUISS** sulle ragioni di rallentamento della realizzazione delle infrastrutture ha messo in evidenza come **le cause principali di blocco degli appalti** siano da ascrivere, nella maggioranza dei casi, all'**inadeguata qualità progettuale**. Tali risultati sono confermati anche dai dati della ricerca appena conclusa dall'Associazione CONFORMA, da cui emerge, comparando le informazioni fornite dagli associati riguardo alle attività di verifica di progetto e controllo tecnico svolte solo nell'ultimo semestre del 2020, che su oltre 29.000 non conformità rilevate, di queste più del 70% risultano essere di livello "grave" (*una non conformità è grave quando un elemento del progetto contrasta con Leggi cogenti, norme di riferimento, con le richieste prestazionali espresse dal Quadro Esigenziale o può essere tale da poter rappresentare oggetto di potenziale contenzioso economico, tecnico, etc. tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, ndr*). Dunque, ove quest'ultime non fossero state prontamente segnalate e corrette, tali non conformità avrebbero comportato notevoli rischi

alla sicurezza dell'opera, all'incolumità degli utenti, elevati rischi di contenzioso, rallentamenti nella realizzazione ed extra costi.

Si osserva quindi che, ad esempio, limitare la verifica alla sola fase prodromica all'appalto significherebbe, da un lato, abbandonare quel principio della **"centralità del controllo"** quale **"strumento di prevenzione di errori e/o omissioni da cui conseguono maggiori costi e tempi di realizzazione"** che ha sempre costituito un caposaldo del Codice degli Appalti (si vedano anche le Linee Guida ANAC n. 1 – sez. VII Verifica e validazione della progettazione) e, dall'altro, difformemente dalle *best practices* europee, trascurare il fatto che nelle fasi progettuali precedenti potrebbero ben generarsi, in assenza di strumenti di controllo, errori, mancanze o difetti di impostazione difficilmente sanabili nella fase di progettazione esecutiva o di tale gravità da pregiudicare addirittura la realizzazione dell'opera.

Pertanto, l'indirizzo che CONFORMA auspica venga adottato è quello che la **verifica** non solo **sia obbligatoria per tutte le fasi di sviluppo del progetto** (Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica, Definitivo ed Esecutivo), ma che venga sviluppata in **parallelo ad esso** (velocizzando altresì i tempi di approvazione), affinché possa veramente esprimere tutta la propria efficacia ed estesa anche ai documenti di impostazione preliminare e ideazione dell'iniziativa (DOCFAP e DIP). Solo in tal modo, infatti, si evita che errori iniziali pregiudichino la qualità dei livelli di sviluppo successivo o (come purtroppo spesso accade) comportino sensibili variazioni del quadro economico, e si possa viceversa avviare un processo virtuoso di ottimizzazione del percorso di progettazione e realizzativo.

Va inoltre evidenziato come **l'attività di verifica del progetto costituisca essa stessa un valido ed efficace strumento di semplificazione e di contenimento delle tempistiche**, in quanto i controlli, se svolti secondo criteri rigidi e con grado di approfondimento adeguato, possono supplire alla maggior parte delle procedure di autorizzazione preventiva e/o di accertamento e/o di ottemperanza, oggi demandate agli Uffici tecnici degli Enti territoriali, che costituiscono purtroppo un collo di bottiglia dei processi realizzativi. Ne sono esempio e rappresentano un apprezzabile banco di prova delle **potenzialità dello strumento**, gli effetti attribuiti all'esito positivo della verifica preventiva da parte del **DL n. 76/2020** recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, che all'art. 10, comma 7-bis introduce una deroga, in fase autorizzativa, alla denuncia al Genio Civile, agli Enti competenti per le prescrizioni sismiche e allo Sportello Unico per l'Edilizia, e da parte del **DL n. 77/2021** recante *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, che all'art. 44, comma 7 vi demanda la verifica di ottemperanza alle prescrizioni in sede di Conferenza dei Servizi e di VIA. Si tenga infine presente che l'attività di verifica della progettazione viene estesa anche al controllo di **ottemperanza del progetto ai Criteri Ambientali Minimi (CAM)** definiti dal **DM 11/10/2017**.

L'Associazione auspica dunque che il riassetto della materia dei Contratti Pubblici costituisca l'occasione per **sancire definitivamente il ruolo centrale dei controlli ed in particolare della verifica preventiva della progettazione**, da affidarsi a Organismi di Ispezione terzi, accreditati e deputati specificatamente e in via esclusiva a tale attività, con l'obiettivo di continuare a garantire, in un contesto di sempre maggiore semplificazione procedurale, la qualità del progetto, la successiva realizzazione e sicurezza dell'Opera.

Articolo 1, comma 2, lettera l): individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere ad automatismi nella valutazione delle offerte e tipizzazione dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta, tenendo conto anche della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali.

Si ritiene che tra i principi inderogabili da salvaguardare debba esservi la modalità di affidamento dei servizi di ingegneria di cui all'art. 95, comma 3, lettera b) del D.lgs. n. 50/2016. La Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei cd. "settori ordinari" e la Direttiva 2014/25/UE sugli appalti nei cd. "settori speciali" prevedono, rispettivamente ai considerando n. 90 e n. 95, che **per incoraggiare l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici**, sia consentito agli Stati membri di proibire in determinati ambiti il ricorso al criterio di aggiudicazione del minor prezzo. In tal senso, il nostro legislatore risulta aver recepito tale facoltà in relazione anche ai **servizi di ingegneria e architettura**, prevedendo all'art. 95 comma 3, lett. b) **l'esclusiva applicazione in tale ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**. Si ritiene pertanto che tale norma debba costituire uno dei principi inderogabili del futuro Codice degli Appalti e che dunque non debba essere oggetto di discrezionalità applicativa.

Articolo 1, comma 2, lettera m): forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità.

In un'ottica di garanzia totale riguardante la corretta realizzazione di un'opera pubblica, è auspicabile che la Stazione Appaltante possa essere affiancata dal **soggetto terzo** che ha svolto le verifiche progettuali prima dell'avvio dei lavori, anche **nella fase di dialogo competitivo** volta alla selezione dell'impresa realizzatrice e successivamente **nella fase esecutiva** per il monitoraggio e controllo del raggiungimento dei livelli di qualità, il rispetto dei tempi e dei costi di realizzazione contrattualmente previsti (**Alta Sorveglianza** in corso d'opera). Tale modalità verrebbe sicuramente apprezzata anche da Investitori, Banche o Enti Finanziatori, e potrebbe essere fatta valere anche in termini di **garanzia riguardo al corretto**

utilizzo e rispetto delle condizioni poste per l'utilizzo dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Articolo 1, comma 2, lettera n): razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti.

In tale scenario, alle “tradizionali” forme di appalto e alla “centralità” del progetto già analizzata, si affiancano il Piano Economico-Finanziario (PEF) e la Contrattualistica, intesa quest'ultima come strumento prima per l'allocazione dei rischi e poi per la loro gestione. Si ritiene pertanto opportuno che gli strumenti di controllo individuati dal legislatore sul “progetto”, di cui all'articolo 26 del D.lgs. n. 50/2016, siano estesi anche agli aspetti economico-finanziari e contrattualistici, attraverso: il controllo della corretta definizione della matrice dei rischi, la sua coerenza con i disposti contrattuali, l'attento monitoraggio dell'esecuzione del contratto. Tali strumenti, attraverso gli opportuni controlli definiti dalle norme tecniche di settore, consentirebbero di anticipare le potenziali criticità che potrebbero alterare l'equilibrio economico-finanziario del PEF, mettendo l'amministrazione nella condizione di poter individuare **tempestivamente** le opportune azioni correttive nel rispetto del contratto.