

AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

DETERMINAZIONE 14 maggio 2003

Certificazione di sistema di qualita' e dichiarazione della presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualita' SOA/379. (Determinazione n. 11/2003). (G.U. n. 134 del 12.06.2003)

IL CONSIGLIO

Considerato in fatto.

L'Associazione industriali della provincia di Vicenza ha comunicato che l'organismo di accreditamento Sincert (art. 2, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34) nell'ambito delle prescrizioni per la valutazione e la certificazione dei sistemi di gestione per la qualita' delle imprese di costruzione ed installazione di impianti e servizi ha previsto (documento Sincert RT-05) che gli organismi di certificazione (art. 2, comma 1, lettera l), del decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000), rilascino la certificazione del sistema di qualita' aziendale conforme alle norme europee serie UNI EN ISO 9000 o la dichiarazione della presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualita' di cui all'allegato C del decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000, con riferimento non alla generalita' delle attivita' svolte dall'impresa, ma a specifiche tipologie di lavorazioni coincidenti con quelle previste nell'allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34.

L'Associazione industriali evidenzia che tale modus operandi induce gli organismi di attestazione (SOA) - che nell'ambito del processo di attestazione di un'impresa procedono all'acquisizione della certificazione dimostrativa del possesso del sistema di qualita' aziendale o della dichiarazione della presenza di elementi significative e correlati del sistema di qualita' - e le stazioni appaltanti a presumere che l'impresa non operi in qualita' nelle categorie che non sono incluse nella certificazione o dichiarazione. In sostanza tale indicazione comporterebbe una sorta di limitazione della validita' della certificazione o dichiarazione alle sole categorie di lavorazione riportate nel documento e di conseguenza dell'attestazione di qualificazione.

La SOA Quadrifoglio e la Kiwa Italia hanno, inoltre, segnalato, che nel registro degli organismi di certificazione accreditati dal Sincert al rilascio della certificazione del sistema di qualita' o della dichiarazione della presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualita' risultano inseriti sia organismi di certificazione accreditati nel settore EA 28 per il rilascio della certificazione e della dichiarazione e sia organismi di certificazione accreditati nel settore EA 28 per il rilascio della sola certificazione. Tale circostanza sembrerebbe palesare una differenziazione tra gli organismi di certificazione.

La SOA Quadrifoglio evidenzia che la dichiarazione e' presente esclusivamente in Italia e quindi gli organismi di certificazione stranieri, ancorche' accreditati nel paese d'origine, ed ancorche' godano dell'accordo di mutuo riconoscimento, risultano di fatto non accreditati per il rilascio della suddetta dichiarazione.

Gli uffici dell'Autorita', tenuto conto, della importanza delle questioni sollevate hanno preliminarmente richiesto al SINCERT chiarimenti su tali problemi. Il SINCERT, con nota del 12 novembre 2002 ha riferito che l'indicata prescrizione e' scaturita dalla esigenza di coniugare le regole del sistema di certificazione di qualita' con quelle della attestazione di qualificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000, nonche' dalla necessita' di rendere maggiormente leggibile la certificazione di sistema di qualita'. Il SINCERT afferma, in sostanza, che le regole

del sistema di certificazione di qualita' non consentono di ritenere che la dimostrazione della capacita' dell'impresa ad operare in qualita' sia indipendente dalla categoria di lavorazione eseguita o eseguibile, almeno ai fini del rilascio della certificazione di sistema qualita'. Il SINCERT ritiene, in sostanza, che al fine di garantire il valore delle certificazioni sia opportuno riferirle alle sole categorie di lavorazioni eseguite dall'impresa.

Il consiglio dell'Autorita' stante il rilievo delle suesposte questioni nonche' i chiarimenti forniti dal SINCERT ed il coinvolgimento di numerosi interessi di settore, in conformita' a quanto stabilito dal regolamento sul funzionamento dell'Autorita', ha disposto di convocare in audizione il SINCERT, il Ministero delle infrastrutture e del territorio, il Ministero per le attivita' produttive, l'Associazione industriali della provincia di Vicenza, le associazioni di categoria rappresentative delle imprese edili (ANCE, ANCPL, ANIEM, AGI) e l'associazione industriali della provincia di Vicenza. L'audizione si e' tenuta in data 15 gennaio 2002.

Durante l'audizione il SINCERT ha ribadito quanto gia' riferito con nota del 12 novembre 2002 e con successivo promemoria del 7 gennaio 2003. Ha affermato che vi e' la necessita' di prevedere una stretta correlazione tra il sistema di certificazione della qualita' e il sistema di qualificazione delle imprese. In particolare ha affermato di ritenere necessario ed opportuno che la certificazione di qualita' si riferisca il piu' possibile alle attivita' effettivamente svolte dalle imprese certificate. Proprio a tal fine il SINCERT ha inserito nel documento RT-05 Rev. 5 del 13 maggio 2002 - che detta norme in ordine al rilascio della certificazione del sistema di qualita' aziendale (conforme alle norme europee serie (UNI EN ISO 9000) o della dichiarazione della presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualita' (allegato C del decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000), documenti che sono necessari per partecipare alle gare di appalti e di concessioni di lavori pubblici - la seguente disposizione: la certificazione deve far riferimento solo e unicamente a tipologie d'opera su cui l'azienda sta operando, o e' in grado di dimostrare di aver correttamente operato in passato essere correlato alla tipologia dell'opera, utilizzando le denominazioni delle categorie (generali e speciali), secondo il regolamento di cui all'art. 8 della legge n. 109/1994. Il SINCERT nell'audizione ha in sostanza riaffermato che a suo parere soltanto in tal modo e' assicurata l'effettiva capacita' della impresa di realizzare in qualita' le opere previste.

Con riferimento, invece, alla questione relativa all'accREDITAMENTO degli organismi che rilasciano la dichiarazione del possesso di elementi significativi e correlati di sistema qualita' il SINCERT ha precisato di ritenere che tale documento debba essere rilasciato solo dagli organismi di certificazione, regolarmente accREDITATI, che si impegnino ad attenersi alle specifiche regole e prescrizioni contenute nel regolamento RT-08 Rev. 00 del 19 dicembre 2000 messo a punto dallo stesso SINCERT e che ha l'obiettivo di garantire - al pari del regolamento che disciplina il rilascio delle certificazioni vere e proprie - l'esistenza e l'affidabilita' degli elementi significativi e correlati del sistema di qualita'. Il SINCERT ha poi precisato che il suddetto regolamento non e' riconosciuto dagli altri enti di accREDITAMENTO, aderenti all'accordo multilaterale EA, operanti nell'Unione europea.

Nell'audizione l'ANIEM (associazione nazionale imprese edili medie) ha sottolineato che l'art. 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000 («La certificazione del sistema di qualita' aziendale e la dichiarazione della presenza degli elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualita' aziendale

si intendono riferiti agli aspetti gestionali dell'impresa nel suo complesso, con riferimento alla globalità delle categorie e classifiche) non lascia dubbi sul fatto che la certificazione e la dichiarazione debbano essere ancorate non tanto a specifiche lavorazioni quanto alla complessità dell'organizzazione aziendale dell'impresa. I documenti devono, infatti, garantire che l'intero processo produttivo sia eseguito in regime di qualità. Secondo l'ANIEM, inoltre, il carattere eminentemente nazionale che assume l'iniziativa del SINCERT, non consentirebbe di riconoscere pari validità tra le attestazioni rilasciate da organismi accreditati dal SINCERT e quelle rilasciate da organismi accreditati da soggetti non italiani.

L'ANCE (Associazione nazionale costruttori edili), nel condividere la tesi esposta dall'ANIEM, sottolinea che la realizzazione di un'opera civile comporta, in genere, il ricorso ad un'ampia varietà di processi di lavorazione riconducibili spesso a più categorie del decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000 e che è il sistema gestionale di una impresa di costruzioni, cioè la sua capacità organizzativa, che garantisce la qualità di quanto realizzato. L'ANCE sottolinea che quanto indicato dal SINCERT nel documento RT-05 Rev. 05 non sembra aderente né alla realtà del settore né allo spirito della norma (art. 4, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000) e perciò chiede all'Autorità di confermare l'indicazione fornita al punto 10 della determinazione n. 56/2000.

In merito alla questione dei soggetti accreditati al rilascio della dichiarazione, l'ANCE condivide il fatto che, le indicazioni fornite dal SINCERT con il documento RT-08 sono operative solo nei confronti degli organismi accreditati dal SINCERT, e, dunque, per lo più nell'ambito nazionale, ma che, in virtù dell'accordo di mutuo riconoscimento EA, tutte le dichiarazioni rilasciate da organismi accreditati da altri enti aderenti all'EA devono essere ritenute valide. In tal senso, anche nella considerazione che alla fine del 2004 il possesso della dichiarazione non sarà sufficiente per la partecipazione alle gare, l'ANCE non rileva criticità di rilievo in merito al fatto che gli organismi accreditati al rilascio della certificazione possano rilasciare anche la dichiarazione.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti evidenzia che la disposizione dell'art. 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000, è aderente alla realtà produttiva del settore edile e che, pertanto, sia la certificazione e sia la dichiarazione debbano essere indipendenti dalle categorie di lavorazioni eseguite dall'impresa. Il Ministero è, inoltre, dell'avviso che non vi è la necessità di richiedere agli organismi già accreditati al rilascio della certificazione un ulteriore accreditamento per il rilascio della dichiarazione.

Anche l'AGI (Associazione imprese generali), nel richiamare il disposto dell'art. 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000 concorda con le considerazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'Autorità a seguito degli avvisi espressi nell'audizione, al fine di definire una posizione che trovasse anche l'accordo del SINCERT, ha ritenuto necessario convocare lo stesso in un incontro. L'incontro si è svolto l'11 febbraio 2003. I risultati di questo incontro sono stati poi confermati in una nota inviata dal SINCERT all'Autorità in data 12 febbraio 2003.

L'Autorità, data la complessità dei problemi in esame, ha, inoltre, ritenuto di dover acquisire anche l'avviso della commissione consultiva di cui all'art. 8, comma 3, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni nonché all'art. 5 del decreto del

Presidente della Repubblica n. 34/2000, espresso nella seduta del 21 marzo 2003.

La commissione ha affermato che la qualita' aziendale, in termini integrali o nella versione semplificata di cui all'allegato C al decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000, non puo' essere riferita alla conformita' del singolo prodotto a standard protonici di derivazione industriale in quanto ogni opus assume caratteristiche di unicum, cioe' di prototipo essa stessa, vuoi per la variabilita' delle condizioni al contorno di opere sul piano formale identiche, vuoi per la diversita' degli approcci produttivi che opere analoghe in localizzazioni simili derivano dalla liberta' organizzativa del realizzatore ultimo. Anche la commissione ritiene, quindi, che il riferimento a specifiche categorie di cui all'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000 non e' inerente allo spirito ed alla prassi della normazione tecnica di settore. Tale considerazione trova, a parere della commissione, conferma non solo nell'art. 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000 ma anche nell'allegato C al suddetto decreto del Presidente della Repubblica dove, al punto 1), si afferma «La dichiarazione di esistenza di elementi di sistema di qualita' da parte degli organismi di certificazione e' relativa ai suddetti aspetti gestionali dell'impresa, che li applichera' ai lavori delle diverse categorie per le quali l'impresa stessa intende qualificarsi. Gli aspetti gestionali dell'attivita' di impresa vengono esaminati nel presente documento raggruppati per aree omogenee dal punto di vista organizzativo/operativo».

La commissione fa anche rilevare che in tal senso deve essere interpretato quanto gia' affermato dall'Autorita' nel punto 10) della determinazione n. 56/2000. Dato pero' l'equivoco che il contenuto del punto puo' comportare anche la commissione e' dell'avviso che la certificazione e la documentazione devono contenere apposite dizioni che specificano che esse si riferiscono agli aspetti gestionali dell'impresa.

Considerato in diritto.

L'Autorita' in base ai risultati dell'audizione e dell'avviso della commissione consultiva nonche' della sentenza del Consiglio di Stato sez. V del 10 marzo 2003, n. 1297 e delle intese raggiunte con il SINCERT nella riunione dell'11 febbraio 2003 confermate dallo stesso nella richiamata nota del 12 febbraio 2003 ritiene che:

- 1) la certificazione o la dichiarazione fanno riferimento ai requisiti della normativa tecnica volontaria ma vengono utilizzate ai fini propri di specifiche legislazione nazionale;
- 2) le certificazioni e le dichiarazioni devono essere rilasciate da organismi di certificazione accreditati da enti che aderiscono ad accordi internazionali multilaterali di mutuo riconoscimento;
- 3) gli schemi previsti dall'accordo di mutuo riconoscimento tra gli enti di accreditamento europei (accordo MLA EA) per l'accREDITAMENTO degli organismi abilitati al rilascio di documenti inerenti i sistemi di qualita', consentono indirizzi interpretativi e prescrizioni integrative che siano ritenuti, a giudizio delle competenti autorita' nazionali, necessari ai fini previsti da specifiche norme del Paese e cio', sicuramente, puo' avvenire per l'accREDITAMENTO al rilascio della dichiarazione che e' un documento di natura transitoria presente soltanto in Italia;
- 4) l'Autorita', di concerto con il SINCERT, puo', pertanto, introdurre requisiti aggiuntivi che siano ritenuti idonei a garantire il valore e la credibilita' delle certificazioni e documentazioni, quali fattori primari per il conseguimento degli obiettivi di qualita' nelle costruzioni che la legislazione italiana si prefigge;
- 5) occorre, ai fini di favorire la libera concorrenza nell'ambito

dell'Unione europea, consentire agli organismi di certificazione accreditati da enti di accreditamento firmatari degli accordi MLA EA di operare sul mercato italiano sulla base della competenza generale garantita dagli accreditamenti di cui sono in possesso, purché si conformino alle prescrizioni particolari regolanti il rilascio delle certificazioni e delle dichiarazioni da utilizzare ai fini della qualificazione necessaria in Italia per partecipare agli appalti ed alle concessioni di lavori pubblici e per eseguire i relativi lavori. L'Autorità tenuto conto delle considerazioni prima esposte e dell'avviso che:

- a) la dichiarazione può essere rilasciata da un organismo accreditato dal SINCERT nel settore EA 28;
- b) la dichiarazione deve essere rilasciata in conformità alle prescrizioni di cui al documento SINCERT RT-08 (Rev. 01 del 19 dicembre 2000 e successive) con le modifiche di cui alla successiva lettera i);
- c) la certificazione può essere rilasciata da un organismo accreditato dal SINCERT nel settore EA 28;
- d) la certificazione deve essere rilasciata in conformità alle prescrizioni di cui al documento SINCERT RT-05 (Rev. 05 del 13 maggio 2002 e successive) con le modifiche di cui alla successiva lettera j);
- e) la dichiarazione può essere rilasciata da un organismo accreditato nel settore EA 28 da enti di accreditamento, diversi dal SINCERT, firmatari degli accordi MLA EA, purché esso dimostri di operare in conformità al suddetto documento SINCERT RT-08;
- f) la certificazione può essere rilasciata da un organismo accreditato nel settore EA 28 da enti di accreditamento, diversi dal SINCERT, firmatari degli accordi MLA EA, purché esso dimostri di operare in conformità al suddetto documento SINCERT RT-05;
- g) la conformità di cui alle lettere e) ed f) è assicurata dal SINCERT tramite accordo/contratto stipulato tra il SINCERT e l'organismo accreditato oppure dall'ente di accreditamento diverso dal SINCERT o anche direttamente dal SINCERT nel quadro di un protocollo di intesa fra Sincert ed ente di accreditamento;
- h) l'elenco degli organismi accreditati che si siano impegnati a rilasciare la dichiarazione nel rispetto delle prescrizioni del suddetto documento SINCERT RT-08 nonché gli accordi/contratti ed i protocolli d'intesa di cui alla precedente lettera g) sono comunicati dal SINCERT all'Autorità che li rende noti tramite l'Osservatorio dei lavori pubblici;
- i) le dichiarazioni devono riportare, obbligatoriamente, dizioni del seguente tipo: «Presenza degli elementi significativi e correlati di sistema di qualità verificata secondo le prescrizioni del documento SINCERT RT-08.» o altre formulazioni o soluzioni equivalenti, nonché la seguente dizione: «La presente dichiarazione si intende riferita agli aspetti gestionali dell'impresa nel suo complesso ed è utilizzabile ai fini della qualificazione delle imprese di costruzione ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994 e successive modificazioni e del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34»;
- j) le certificazioni devono riportare dizioni del seguente tipo: «Sistema di gestione per la qualità conforme alla Norma ISO 9001:2000 valutato secondo le prescrizioni del documento SINCERT RT-05» o altre formulazioni o soluzioni equivalenti, nonché la seguente dizione: «La presente certificazione si intende riferita agli aspetti gestionali dell'impresa nel suo complesso ed è utilizzabile ai fini della qualificazione delle imprese di costruzione ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994 e successive modificazioni e del decreto del Presidente della

Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34»;

k) le documentazioni e le certificazioni contenenti dizioni che indichino la loro validita' soltanto per alcune delle categorie di cui all'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000 devono, entro trenta giorni dalla eventuale richiesta delle imprese titolari dei documenti, essere modificate, a cura degli organismi di certificazione che le hanno rilasciate, con l'inserimento delle dizioni di cui alle precedenti lettere i) e j);

l) le SOA indicano nelle attestazioni di qualificazione il possesso della certificazione di sistema di qualita' o della dichiarazione del possesso di elementi significativi e tra loro correlati di sistema di qualita', soltanto nel caso i suddetti documenti siano stati rilasciati da organismi accreditati ai sensi delle precedenti lettere a), c), e) ed f), resi noti dall'Osservatorio ai sensi della precedente lettera h), e qualora riportino le indicazioni di cui alle precedenti lettere i) e j).

Roma, 14 maggio 2003

Il Presidente: Garri