

Il Consiglio

Determinazione N. 11/2003

del 14 maggio 2003

SOA/379

“Certificazione di sistema di qualità e dichiarazione della presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualità”

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 d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34*) nell'ambito delle prescrizioni per la valutazione e la certificazione dei sistemi di gestione per la qualità 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 d.P.R. 34/2000*), rilascino la certificazione del sistema di qualità aziendale conforme alle norme europee serie UNI EN ISO 9000 o la dichiarazione della presenza di elementi significative e correlati del sistema di qualità di cui all'allegato C del d.P.R. 34/2000, con riferimento non alla generalità delle attività svolte dall'impresa, ma a specifiche tipologie di lavorazioni coincidenti con quelle previste nell'allegato A del d.P.R. 25 34/2000.

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 qualità aziendale o della dichiarazione della presenza di elementi significative e correlati del sistema di qualità – e le stazioni appaltanti a presumere che l'impresa non operi in qualità nelle categorie che non sono incluse nella certificazione o dichiarazione. In sostanza tale indicazione comporterebbe una sorta di limitazione della validità 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 qualità o della dichiarazione della presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualità 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 è presente esclusivamente in Italia e quindi gli organismi di certificazione stranieri, ancorché accreditati nel paese d'origine, ed ancorché godano dell'accordo di mutuo riconoscimento, risultano di fatto non accreditati per il rilascio della suddetta dichiarazione.

Gli uffici dell'Autorità, tenuto conto, della importanza delle questioni sollevate hanno preliminarmente richiesto al SINCERT chiarimenti su tali problemi. Il SINCERT, con nota del 12.11.2002 ha riferito che l'indicata prescrizione è scaturita dalla esigenza di coniugare le regole del sistema di certificazione di qualità con quelle della attestazione di qualificazione di cui al d.P.R. 34/2000, nonché dalla necessità di rendere maggiormente leggibile la certificazione di sistema di qualità. Il SINCERT afferma, in sostanza, che le regole del sistema di certificazione di qualità *non consentono di ritenere che la dimostrazione della capacità dell'impresa ad operare in qualità sia indipendente dalla categoria di lavorazione eseguita o eseguibile*, almeno ai fini del rilascio della certificazione di sistema qualità. 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'Autorità stante il rilievo delle suesposte questioni nonché i chiarimenti forniti dal SINCERT ed il coinvolgimento di numerosi interessi di settore, in conformità a quanto stabilito dal Regolamento sul funzionamento dell'Autorità, ha disposto di convocare in audizione il SINCERT, il Ministero delle Infrastrutture e del Territorio, il Ministero per le Attività 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 è tenuta in data 15.01.2002.

Durante l'audizione il SINCERT ha ribadito quanto già riferito con nota del 12.11.2002 e con successivo promemoria del 7.1.2003. Ha affermato che vi è la necessità di prevedere una stretta correlazione tra il sistema di certificazione della qualità e il sistema di qualificazione delle imprese. In particolare ha affermato di ritenere necessario ed opportuno che la certificazione di qualità si riferisca il più possibile alle attività effettivamente svolte dalle imprese certificate. Proprio a tal fine il SINCERT ha inserito nel documento RT-05 Rev. 05 del 13.05.2002 – che detta norme in ordine al rilascio della certificazione del sistema di qualità aziendale (*conforme alle norme europee serie UNI EN ISO 9000*) o della dichiarazione della presenza di elementi significative e correlati del sistema di qualità (*allegato C del d.P.R. 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 è 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 L. 109/94*. Il SINCERT nell'audizione ha in sostanza riaffermato che a suo parere soltanto in tal modo è assicurata l'effettiva capacità della impresa di realizzare in qualità 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 qualità 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 19.12.2000 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'affidabilità degli elementi significativi e correlati del sistema di qualità. Il SINCERT ha poi precisato che il suddetto regolamento non è 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 d.P.R. 34/2000 (*“La certificazione del sistema di qualità aziendale e la dichiarazione della presenza degli elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualità aziendale si intendono riferiti agli aspetto 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 (*Associazioni 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 d.P.R. 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, d.P.R. 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 d.P.R. 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 D.P.R. 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'articolo 8, comma 3, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni nonché all'articolo 5 del d.P.R. n. 34/2000, espresso nella seduta del 21 marzo 2003.

La commissione ha affermato che la qualità aziendale, in termini integrali o nella versione semplificata di cui all'allegato C al d.P.R. 34/2000, non può essere riferita alla conformità del singolo prodotto a standard protonici di derivazione industriale in quanto ogni *opus* assume caratteristiche di *unicum*, cioè di prototipo essa stessa, vuoi per la variabilità delle condizioni al contorno di opere sul piano formale identiche, vuoi per la diversità degli approcci produttivi che opere analoghe in localizzazioni simili derivano dalla libertà organizzativa del realizzatore ultimo. Anche la commissione ritiene, quindi, che il riferimento a specifiche categorie di cui all'allegato A al d.P.R. 34/2000 non è inerente allo spirito ed alla prassi della normazione tecnica di settore. Tale considerazione trova, a parere della commissione, conferma non solo nell'articolo 4, comma 2, del d.P.R. 34/2000 ma anche nell'allegato C al suddetto d.P.R. dove, al punto 1), si afferma *“La dichiarazione di esistenza di elementi di sistema di qualità da parte degli organismi di certificazione è relativa ai suddetti aspetti gestionali dell'impresa, che li applicherà ai lavori delle diverse categorie per le quali l'impresa stessa intende qualificarsi. Gli aspetti gestionali dell'attività 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 già affermato dall'Autorità nel punto 10) della determinazione 56/2000. Dato però l'equivoco che il contenuto del punto può comportare anche la commissione è 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'Autorità in base ai risultati dell'audizione e dell'avviso della commissione consultiva nonché della sentenza del Consiglio di Stato Sez. V del 10 marzo 2003, n. 1297 e delle intese raggiunte con il SINCERT nella riunione del 11 febbraio 2003 confermate dallo stesso nella richiamata nota del 12 febbraio 2003 ritiene che:

- 1) 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) 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) 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 qualità, consentono indirizzi interpretativi e prescrizioni integrative che siano ritenuti, a giudizio delle competenti autorità nazionali, necessari ai fini previsti da specifiche norme del paese e ciò, sicuramente, può avvenire per l'accreditamento al rilascio della dichiarazione che è un documento di natura transitoria presente soltanto in Italia;
- 4) 4) l'Autorità, di concerto con il SINCERT, può, pertanto, introdurre requisiti aggiuntivi che siano ritenuti idonei a garantire il valore e la credibilità delle certificazioni e documentazioni, quali fattori primari per il conseguimento degli obiettivi di qualità nelle costruzioni che la legislazione italiana si prefigge;
- 5) 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 è dell'avviso che:

- a) a) la dichiarazione può essere rilasciata da un organismo accreditato dal SINCERT nel settore EA 28;
- b) 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) c) la certificazione può essere rilasciata da un organismo accreditato dal SINCERT nel settore EA 28;
- d) 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) 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) 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) 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) 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) 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'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994 e successive modificazioni e del d. P. R. 25 gennaio 2000, n. 34.”

- j) 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'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994 e successive modificazioni e del d. P. R. 25 gennaio 2000, n. 34.”*
- k) k) le documentazioni e le certificazioni contenenti dizioni che indichino la loro validità soltanto per alcune delle categorie di cui all'allegato A al d.P.R. 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) l) le SOA indicano nelle attestazioni di qualificazione il possesso della certificazione di sistema di qualità o della dichiarazione del possesso di elementi significativi e tra loro correlati di sistema di qualità, 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).

Il Relatore

Il Presidente

Depositato presso la segreteria del consiglio in data

Il Segretario