

*Camera dei Deputati
Commissioni permanenti riunite
I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni
VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici*

**Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante
governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di
rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento
delle procedure**

AUDIZIONE CONFORMA

Associazione degli Organismi di Certificazione, Ispezione, Prova e Taratura

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. Dette attività trovano applicazione in tutti gli ambiti produttivi e nel loro insieme costituiscono **l'industria 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**.

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 rafforzare nelle istituzioni, nelle imprese e nei cittadini la piena consapevolezza del valore sociale della valutazione di conformità in materia di qualità, ambiente, sicurezza e sostenibilità, a tutela dei consumatori e dei cittadini.

L'Associazione segue con particolare attenzione le evoluzioni normative che interessano l'industria TIC, 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 delle Commissioni le osservazioni dell'Associazione in relazione al ruolo che gli organismi accreditati possono svolgere nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché con riferimento alle possibili ulteriori misure di semplificazione in materia di appalti.

IL RUOLO DEGLI ORGANISMI DI CERTIFICAZIONE E DEI LABORATORI NELL'AMBITO DEL PNRR E DEGLI APPALTI PUBBLICI

Una delle parole chiave del PNRR è "misura", che si declina in "misurabilità" delle iniziative e nella loro "misurazione". La "misurabilità" va definita in sede di predisposizione delle diverse

iniziative del Piano, mentre la “misurazione” va effettuata in corso d’opera. Misurabilità e misurazione delle iniziative sono le condizioni imposte dalla Commissione Europea per assegnare, in funzione dello stato di avanzamento delle attività, i fondi di Next Generation EU.

Il principale contributo che gli organismi di certificazione, di ispezione e i laboratori accreditati possono fornire a favore della corretta applicazione del Recovery Plan è la loro **capacità di “misurare”, in maniera terza, competente e indipendente, l’efficacia e l’avanzamento delle iniziative trasformazionali e di cambiamento previste dal piano.**

La **competenza** deriva dall’esperienza maturata nell’erogazione di servizi di certificazione, ispezioni e prova collegati a **digitalizzazione, innovazione, rivoluzione verde, transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, inclusione e coesione; salute e sicurezza**, che sono i pilastri di *Next Generation EU* e del Recovery Plan nazionale.

La **competenza, terzietà e indipendenza** sono verificate da ACCREDIA, l’ente unico nazionale di accreditamento che opera sotto la supervisione del Ministero dello Sviluppo Economico e verifica l’applicazione da parte degli organismi dei rigorosi requisiti stabiliti dagli standard internazionali ISO applicabili.

Quanto sopra risulta è stato recentemente ben evidenziato nello studio *“La certificazione accreditata al servizio del Recovery Plan”*, sviluppato da ACCREDIA e CENSIS.

Secondo lo studio, il “sentiment” degli Italiani rispetto a NGEU e PNRR è la preoccupazione che la *“pressione stringente per spenderli rapidamente potrebbe condurre a una riduzione dei controlli necessari su corruzione, illegalità, tutela ambientale, sicurezza e salute”*. **Gli Italiani chiedono dunque uno sforzo per trovare un punto di equilibrio appropriato tra velocità della spesa e conformità a regole e obiettivi reali condivisi.**

“Non deroghe”, per riprendere le parole dello studio, *“con sospensione, sia pure temporanea, delle regole, piuttosto un meccanismo non invasivo che stimoli il rispetto delle regole, senza un ampliamento di spazio e potere della burocrazia”*, altro elemento giudicato fortemente critico per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Per assicurare quanto sopra, si assiste in questi tempi a una tendenza a riportare determinate attività di controllo nell’ambito della sfera della PA. Senza ovviamente entrare nel merito di questa scelta, che è una scelta politica e di strategia, CONFORMA auspica che le competenze di tali soggetti vengano indirizzate verso attività di gestione e non tecniche e che tale scelta avvenga con la consapevolezza che l’industria TIC, che opera da decenni sul territorio, è in grado di **supportare fin da subito e in modo qualificato e indipendente** la PA nella definizione, sviluppo e applicazione del PNRR e nel trovare quel punto di equilibrio tra velocità e conformità a regole e obiettivi condivisi.

Eliminando peraltro i tempi necessari per individuare, assumere, formare e dislocare sul territorio le nuove risorse reclutate dalla PA.

Senza dimenticare il fatto che gli Organismi di Certificazione sono accreditati da ACCREDIA, che opera sotto la supervisione del MISE e nei cui organi direttivi siedono nove Ministeri, tra cui quelli coinvolti nella definizione e realizzazione del PNRR.

In altri termini, la PA attraverso ACCREDIA controlla gli organismi di certificazione e i laboratori, che diventano di fatto un braccio operativi della PA stessa.

Il “modello Genova”, impiegato per la realizzazione del Ponte San Giorgio, ha poi dimostrato l’efficacia del ricorso da parte della PA alle professionalità che il mercato mette a disposizione, rispetto al ricorso a competenze “in house”.

L’ESEMPIO DI INDUSTRIA 4.0

La stessa Confindustria ha rimarcato come l’esperienza di Industria 4.0, oggi Transizione 4.0, costituisca un forte strumento di **semplificazione amministrativa** e abbia generato un sistema collaudato e in grado di gestire in maniera semplice ed efficace l’accesso agli incentivi fiscali.

Secondo lo schema di Industria 4.0, gli Organismi di Certificazione accreditati verificano la presenza dei requisiti per accedere ai benefici fiscali, sia in termini di caratteristiche delle tecnologie abilitanti acquistate, che del loro effettivo inserimento nella catena di produzione.

La *ratio* della certificazione è esattamente questa, consentire alle imprese di dimostrare il rispetto di norme e leggi, attraverso il ricorso a una valutazione competente e indipendente.

Questa esperienza andrebbe replicata per tutti gli aspetti e le attività di controllo, verifica e ammissibilità che verranno sviluppate all’interno del Recovery Plan.

L’ESEMPIO DELLA VALIDAZIONE DEL PROGETTO

Con riferimento al settore delle infrastrutture, il Legislatore in questi ultimi anni si è concentrato sulla modalità di assegnazione degli appalti e sul controllo anticorruzione.

Anche gli aspetti tecnico-gestionali rivestono tuttavia grande importanza, primo fra tutti il **progetto**, di cui viene da più parti riconosciuta la centralità.

Le verifiche ai fini della validazione dei progetti 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.

Sappiamo tutti infatti che varianti, riserve e contenziosi, spesso originati da carenze progettuali, finiscono con il condizionare in molti casi la realizzazione delle opere e la loro qualità.

Grazie alla verifica preventiva della progettazione, tali conseguenze negative, che spesso sono la causa di notevoli ritardi, se non addirittura del blocco totale, delle iniziative, vengono annullate o comunque fortemente ridotte, in quanto si garantisce l'effettiva cantierabilità dei lavori.

In aggiunta alla verifica delle diverse fasi della progettazione, gli Organismi di Ispezione possono supportare i RUP nello svolgimento delle loro attività. Grazie alla loro conoscenza del progetto, terzietà e struttura organizzativa, gli Organismi di Ispezione rappresentano i soggetti più adatti ad eseguire attività di verifica e monitoraggio tecnico, economico e di avanzamento dei lavori per tutta la durata della realizzazione delle opere e fino alla consegna.

OSSERVAZIONI SUL TESTO DEL DECRETO LEGGE

Alla luce di quanto esposto sinora e in considerazione del *know how* acquisito nei decenni di attività, **CONFORMA auspica un proprio coinvolgimento nell'ambito dei lavori della Cabina di Regia del PNRR**, istituita dall'articolo 2 del provvedimento oggetto della presente audizione, in qualità di rappresentante dell'industria TIC, stante la previsione della possibilità di partecipazione alle sedute in qualità di invitati a soggetti del partenariato economico e sociale, per gli argomenti di specifico interesse e competenza.

CONFORMA ritiene altresì di poter offrire il proprio contributo al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale di cui all'articolo 3 del presente provvedimento, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile, al fine di svolgere funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse alla definizione e attuazione del PNRR, e segnalare collaborativamente alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano.

CONFORMA riporta altresì in Allegato 1 alcune proposte di modifica al testo del DL, che tengono conto di quanto rappresentato nei punti precedenti.

CONCLUSIONI

I fondi messi a disposizione nell'ambito di Next Generation Eu rappresentano un'occasione storica di effettuare investimenti per la realizzazione di nuove infrastrutture e per la riqualificazione e l'ammodernamento di quelle esistenti.

Risulta essenziale che gli obiettivi di semplificazione si accompagnino a scelte strategiche di indirizzo, basate sulla valorizzazione della qualità e della sicurezza. **Occorre quindi evitare che la “semplificazione” si traduca in una deregolazione e in un abbassamento degli standard qualitativi e trovare il giusto equilibrio tra velocità e rispondenza a regole e obiettivi condivisi.**

Il ricorso al settore TIC è una soluzione subito disponibile e già pronta, sperimentata, di alta competenza, indipendenza ed efficienza, con un comprovato processo interno di garanzia, l'accreditamento, dei requisiti indicati.

Una concreta prova della capacità di individuare il *trade off* ottimale tra velocità di spesa e rispetto della conformità è stato sperimentato con successo in Industria 4.0.

Il “modello Genova”, impiegato per la realizzazione del Ponte San Giorgio, ha poi dimostrato l'efficacia del ricorso da parte della PA alle professionalità che il mercato mette a disposizione, rispetto al ricorso a competenze “in house”.

L'Associazione auspica possa essere svolta un'ulteriore riflessione su tali aspetti, anche in vista di una prossima revisione del Codice degli Appalti, e rende disponibile la propria esperienza e competenza ai tavoli tecnici di concertazione promossi dalle Istituzioni competenti per la definizione e realizzazione del PNRR.

Milano, 14 giugno 2021

Art. 10 - Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici	PROPOSTA CONFORMA	MOTIVAZIONE
<p>Comma 1</p> <p>Per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027, le amministrazioni interessate, mediante apposite convenzioni, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.</p>	<p>Comma 1</p> <p>Per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027, le amministrazioni interessate, mediante apposite convenzioni, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo rivolgendosi al mercato o alle società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.</p>	<p><i>Come riconoscimento del ruolo centrale dell'imprenditoria nel rilancio del nostro Paese e a garanzia della qualità dei servizi secondo i principi dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si ritiene che tali attività vengano aperte anche al mercato, in cui si trovano operatori preparati, esperti e organizzati con competenze multidisciplinari.</i></p>
Art. 10 - Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici	PROPOSTA CONFORMA	MOTIVAZIONE
<p>Comma 2</p> <p>L'attività di supporto di cui al comma 1 copre anche le fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati.</p>	<p>Comma 2</p> <p>L'attività di supporto di cui al comma 1 copre anche le fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati. Per il monitoraggio, anche in corso d'opera, le amministrazioni possono rivolgersi agli organismi di controllo accreditati secondo la norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020.</p>	<p><i>Il monitoraggio dei progetti e dell'esecuzione delle opere, la valutazione dei rischi, la prevenzione in tema di sicurezza e la valutazione costi-benefici, sono attività imprescindibili per la garanzia di risultato e il rispetto di tempi e costi. Quanto ai soggetti preposti, basti ricordare che in Italia, così come in ambito internazionale, operano gli Organismi di Ispezione accreditati da ACCREDIA (ossia il soggetto unico di accreditamento costituito dai sei principali Ministeri) secondo la norma internazionale UNI CEI EN ISO/IEC 17020.</i></p>

Art. 48 Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC	PROPOSTA CONFORMA	MOTIVAZIONE
<p>.....</p> <p>2. È nominato, per ogni procedura, un responsabile unico del procedimento che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida ed approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo n. 50 del 2016.</p>	<p>.....</p> <p>2. È nominato, per ogni procedura, un responsabile unico del procedimento che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida ed approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo n. 50 del 2016, ivi comprese le attività di supervisione e monitoraggio delle opere.</p>	<p><i>Così come in fase progettuale il RUP si avvale di un soggetto terzo che procede al controllo e alla verifica indipendente, allo stesso modo ai fini della minimizzazione dei rischi e sempre a garanzia del buon esito e della sicurezza dell'opera, si ritiene opportuno estendere tale supporto anche nella fase realizzativa.</i></p>
Art. 51 Modifiche al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76	PROPOSTA CONFORMA	MOTIVAZIONE
<p>.....</p> <p>Comma 1 Punto b) all'articolo 2: 1) al comma 1, le parole: "31 dicembre 2021" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2026"; 2) al comma 2, le parole: "agli articoli 61 e 62" sono sostituite dalle seguenti: "all'articolo 62";</p>	<p>.....</p> <p>Comma 1 Punto b) all'articolo 2: 1) al comma 1, le parole: "31 dicembre 2021" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2026"; 2) al comma 2, le parole: "agli articoli 61 e 62" sono sostituite dalle seguenti: "all'articolo 62"; 3) il comma 4 è abrogato <i>oppure</i> 3) al comma 4, dopo le parole "dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42", sono inserite le seguenti "e art. 95 comma 3".</p>	<p><i>Si ritiene che le nuove disposizioni straordinarie debbano essere coordinate con le altrettanto straordinarie norme già introdotte con il Decreto Semplificazioni del 2020 (DL 76/2020). In questo momento infatti sono presenti delle potenziali sovrapposizioni di disciplina, che vanificherebbero l'impianto del nuovo intervento governativo.</i></p> <p><i>Più specificatamente, ove dovessero permanere le deroghe al Codice Appalti previste dall'articolo 2, comma 4 del Decreto Semplificazioni 76/2020, le Amministrazioni avrebbero la possibilità, per la quasi totalità dei settori edilizi, di disapplicare la disciplina del Codice Appalti e dei Decreti Semplificazioni in ordine all'affidamento dei lavori e dei servizi di ingegneria e progettazione.</i></p>

		<p><i>Verrebbero dunque meno le regole sia in ordine alla concorrenza che, soprattutto, in ordine all'esperienza qualificante (garanzia di capacità di saper affrontare lo specifico incarico) dell'appaltatore del lavoro o del servizio.</i></p> <p><i>Vengono dunque presentate due proposte alternative:</i></p> <p><i>1) La prima e più radicale è quella di eliminare l'art. 2 comma 4 e dunque la possibilità di deroga al Codice Appalti;</i></p> <p><i>2) La seconda, più circoscritta all'importanza dei controlli, di salvaguardare tra i principi inderogabili le modalità di affidamento dei servizi di ingegneria di cui all'art. 95 comma 3 Codice Appalti. D'altra parte, considerato che il punto 90, secondo capoverso, delle Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE prevede che, per incoraggiare l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici, è consentito agli stati membri di proibire in determinati ambiti il ricorso al criterio di aggiudicazione del minor prezzo e che, in tal senso, il nostro legislatore risulta aver recepito tale facoltà in relazione ai servizi di ingegneria e architettura, prevedendo con l'art. 95 comma 3 l'esclusiva applicazione in tale ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si ritiene che tale norma costituisca uno dei principi inderogabili del Codice degli Appalti e che dunque non possa essere oggetto di discrezionalità applicativa.</i></p>
--	--	--



CONFORMIA

Associazione Organismi Certificazione Ispezione Prove Taratura