

Relazione SINCERT

Aprile 2005

LA QUALITÀ NELLE OPERE PUBBLICHE RUOLO E CONTRIBUTI DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE DI CONFORMITÀ DI PARTE TERZA

Lorenzo Thione
Presidente SINCERT

PREMESSA

Costruire bene significa creare valore per l'impresa e per i suoi clienti.

Costruire buone opere pubbliche significa creare valore per tutti, rilanciare lo sviluppo e ridare fiducia al paese.

Ma occorre costruire bene, cioè realizzare "opere pubbliche di qualità".

Qualità nelle opere pubbliche – opere di costruzione destinate ad uso pubblico e realizzate, in tutto o in parte, con l'impiego del pubblico denaro – significa capacità di soddisfare i bisogni, morali e materiali, sociali ed economici, correlati alla realizzazione ed utilizzazione di tali opere.

Assicurare la capacità di soddisfazione di tali esigenze è impresa non facile, resa ancor più ardua da una serie di fattori negativi, quali i limiti culturali ed imprenditoriali delle imprese del comparto, i lacci e laccioli della burocrazia ed i condizionamenti della politica, gli egoismi locali, ecc..

È tuttavia compito del Sistema Italiano per la Qualità – nelle sue componenti istituzionali (Pubbliche Amministrazioni ed Enti Pubblici), tecnico-scientifiche (Enti di Normazione, Enti di Ricerca, Associazioni culturali) e operative (le imprese, gli utenti e consumatori e l'infrastruttura costituita dal sistema di accreditamento e valutazione della conformità) – raccogliere questa importante sfida e cercare di farvi fronte nel miglior modo possibile.

In tale contesto, in particolare, il sistema di accreditamento ed il sistema di valutazione della conformità (che ad esso fa capo) sono chiamati a garantire il valore e la credibilità delle attestazioni di qualità applicabili e, quindi, la reale qualità degli "oggetti" (prodotti, sistemi e processi) a cui dette attestazioni afferiscono.

GLI APPROCCI ALLA QUALITÀ NELLE OPERE PUBBLICHE

Gli approcci alla qualità delle opere di costruzione (approcci di valutazione e assicurazione della qualità) sono quelli classici, comuni a tutte le attività di produzione di beni e servizi, vale a dire: l'approccio di prodotto, l'approccio di sistema e l'approccio ispettivo.

Nel campo delle opere di costruzione, tali approcci risultano fortemente complementari e sinergici in quanto correlati ai diversi aspetti e momenti essenziali per il conseguimento e l'assicurazione della qualità dell'opera: i prodotti e materiali utilizzati, le risorse ed i processi di costruzione impiegati ed i controlli iniziali, intermedi e finali eseguiti.

L'approccio di prodotto (certificazione di conformità dei prodotti a determinati requisiti costruttivi e di prestazione) si applica ai **materiali e componenti** per le costruzioni. Le relative Regole Tecniche (cogenti) – facenti peraltro ampio riferimento alle norme tecniche di settore – sono stabilite dalle Leggi nazionali e dalle Direttive Europee.

L'approccio di sistema si applica alle **organizzazioni** (imprese di costruzione) ed alle risorse e processi da queste utilizzati. Nel campo delle opere pubbliche, il riferimento legislativo è costituito dalla Legge 109/94 (e successive modifiche e decreti attuativi) che richiede, in base a determinati criteri, il possesso, da parte dell'impresa di certificazione di sistema di gestione per la qualità (SGQ) in conformità alla Norma ISO 9001:2000.

L'approccio ispettivo si applica alle **opere** di costruzione nella fase, sia di progettazione, sia di realizzazione. Nel campo delle opere pubbliche, il riferimento è rappresentato, in particolare, dall'Art. 30 comma 6 della Legge 109/94, che prescrive l'esecuzione di verifiche (di tipo ispettivo) a fini di validazione dei progetti da parte della stazione appaltante.

L'ACCREDITAMENTO

Onde garantire il valore e la credibilità di suddette forme di assicurazione della qualità (certificazione di prodotto, certificazione di sistema, rapporti di ispezione) e, di conseguenza, la qualità degli "oggetti" a cui esse si riferiscono, il Legislatore ha previsto che le stesse siano rilasciate in conformità ai requisiti delle Norme della serie EN 45000 applicabili.

La forma più diretta ed efficace di attestazione di tale conformità è rappresentata dai corrispondenti accreditamenti.

Il riferimento all'accREDITAMENTO è stato reso, nella sostanza, esplicito relativamente all'approccio di sistema ed all'approccio ispettivo, mentre permane implicito per quanto attiene all'approccio di prodotto regolato dalle Direttive Europee e relativi Decreti nazionali di attuazione.

SINCERT, Ente nazionale preposto all'accREDITAMENTO degli Organismi di certificazione e ispezione, si è fatto carico degli obblighi ad esso derivanti da tale scelta del legislatore ed ha predisposto, al riguardo, appositi **schemi di accREDITAMENTO** rigorosi, completi ed efficaci.

Le maggiori garanzie offerte da un approccio completo e rigoroso, adottato per soddisfare le esigenze della legislazione in materia di opere pubbliche, possono essere convenientemente valorizzate anche nella generalità delle opere di costruzione, a migliore tutela del mercato, incluse, fra le altre, le esigenze delle società di assicurazione in materia di rilascio di garanzie assicurative.

LE PROBLEMATICHE

Sono riconducibili ai seguenti aspetti:

- carenze nella legislazione di riferimento che potrebbero essere aggravate da possibili future revisioni della stessa in senso non migliorativo;
- tuttora insufficiente maturazione della cultura della qualità da parte, vuoi della committenza delle opere, vuoi del sistema industriale preposto alla loro realizzazione;
- funzionamento non sempre ottimale del sistema di accreditamento e certificazione.

IL CONTRIBUTO DI SINCERT

L'ACCREDITAMENTO DELLE CERTIFICAZIONI

Per meglio garantire la competenza degli Organismi di certificazione e quindi il valore e la credibilità delle certificazioni da questi rilasciate alle imprese di costruzione di opere pubbliche, SINCERT ha predisposto apposite prescrizioni contenute nel **Regolamento Tecnico SINCERT RT-05** "Prescrizioni per l'accREDITAMENTO degli Organismi operanti la valutazione e certificazione dei sistemi di gestione per la qualità (SGQ) delle imprese di costruzione e installazione di impianti e servizi (settore EA 28)", recentemente rimesso in Revisione 06 del 16 Febbraio 2005.

Tale documento pone obblighi precisi e rigorosi a carico degli Organismi di certificazione in termini di:

- requisiti generali di qualificazione degli auditor;
- formulazione degli scopi di certificazione;
- criteri per la valutazione dei sistemi di gestione per la qualità (criteri generali, criteri specifici per particolari processi/prodotti, criteri specifici per raggruppamenti di imprese);
- criteri per la ricerca di evidenze oggettive;
- criteri per la definizione del numero e delle tipologie di cantieri da sottoporre a verifica;
- criteri di redazione e gestione dei certificati di conformità,

a tutto vantaggio della completezza ed efficacia delle valutazioni condotte nei confronti delle imprese e, quindi, della qualità che le imprese valutate sono effettivamente in grado di erogare nella realizzazione delle opere.

Il documento – che deve essere utilizzato congiuntamente alla **Linea Guida SINCERT “Criteri per un approccio efficace ed omogeneo alle valutazioni di conformità alla norma ISO 9001:2000”** – è stato approvato dall’Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici tramite una Commissione congiunta costituita a seguito della stipula di un Protocollo di Intesa tra SINCERT e l’Autorità medesima (vedi seguito).

Il rispetto delle prescrizioni di cui al Regolamento RT-05 è verificato da SINCERT tramite apposita attività di sorveglianza che può comprendere anche verifiche straordinarie, senza preavviso, a seguito di reclami o segnalazioni da parte del mercato.

L’ACCREDITAMENTO DELLE ISPEZIONI

Le prescrizioni SINCERT sono contenute nei documenti di cui al seguito.

Regolamento Tecnico SINCERT RT-07 “Prescrizioni per l’accreditamento degli Organismi di Ispezione di Parte Terza ai sensi della Norma EN 45004 nei seguenti settori di accreditamento: costruzioni edili, opere di ingegneria civile in generale ed impiantistica connessa; opere impiantistiche industriali; prodotti, componenti e servizi per le costruzioni”, Rev. 01 del 30 Novembre 2001.

Il documento contiene una serie di precisazioni e integrazioni, rispetto ai requisiti generici della Norma EN 45004 (Guida ISO/IEC 17020), mirate alle particolari esigenze delle attività ispettive nel settore delle costruzioni, con speciale riguardo alle attività di verifica dei progetti a fini di validazione, e costituisce, pertanto, un valido riferimento per promuovere l’efficacia di tali verifiche. In particolare, il documento specifica i requisiti relativi a:

- indipendenza ed imparzialità degli Organismi di Ispezione (Organismi di Tipo A);
- personale dell’Organismo di Ispezione;
- metodi e procedimenti di ispezione;
- rapporti con i sub-fornitori.

Ai sensi delle prescrizioni SINCERT (peraltro allineate ai requisiti della Norma EN 45004 e relativa Guida di Applicazione EA 5-01), onde dare evidenza della propria indipendenza, l’Organismo di Tipo A deve dimostrare di non essere, in alcun modo, direttamente collegato a una o più parti coinvolte in attività/situazioni potenzialmente conflittuali con l’attività ispettiva, quali la progettazione, la realizzazione, la fornitura, l’installazione, l’acquisizione, il possesso, l’utilizzo e manutenzione degli oggetti ispezionati o di oggetti simili concorrenziali.

In particolare, l’Organismo non deve avere proprietari in comune con le parti di cui sopra, o amministratori da queste nominati o riferire ad una comune Direzione o, comunque, intrattenere, con suddette parti, rapporti contrattuali o accordi informali o qualsivoglia altro tipo di relazione in grado di influenzare gli esiti dell’attività ispettiva.

Inoltre l’Organismo di Ispezione non può essere classificato di Tipo A ove un’altra parte dell’entità di appartenenza sia direttamente coinvolta in attività/situazioni conflittuali come sopra, a meno che detta parte non disponga di identità giuridica propria distinta da quella dell’Organismo.

Regolamento Tecnico SINCERT RT-10 “*Criteria generali di valutazione da parte SINCERT delle attività di verifica dei progetti ai fini delle relative validazioni*”, Rev. 00 del 30 Novembre 2001.

Il documento costituisce una guida per le attività di verifica dei progetti da parte degli Organismi di ispezione accreditati, ed un riferimento per gli ispettori SINCERT nella valutazione dell'operato di tali Organismi.

Esso richiama le finalità delle verifiche dei progetti – a fini di validazione da parte della stazione appaltante – e contiene prescrizioni in ordine a:

- i criteri di esame del progetto preliminare;
- i criteri di esame del progetto definitivo;
- i criteri di esame del progetto esecutivo.
- i metodi di verifica.

Il rispetto delle prescrizioni dei documenti RT-07 e RT-10 è verificato da SINCERT tramite apposita attività di sorveglianza.

LA COLLABORAZIONE CON L'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

SINCERT ha da tempo stabilito rapporti di collaborazione con l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici ed ha supportato l'assunzione, da parte di detta Autorità, della **Determinazione N°11/2003 del 14 Maggio 2003** relativa alle “*Certificazioni di sistema qualità e dichiarazioni della presenza di elementi significativi e correlati di sistema qualità*” da utilizzare nell'ambito del sistema di qualificazione delle imprese di costruzione, ai sensi della vigente legislazione in materia di lavori pubblici.

La Determinazione stabilisce che le certificazioni e dichiarazioni in oggetto devono essere rilasciate da Organismi di certificazione accreditati da SINCERT nel settore EA 28 (imprese di costruzione, installatori di impianti e servizi) o da Organismi accreditati, in detto settore, da altri Enti di Accreditamento firmatari degli Accordi Europei di Mutuo Riconoscimento (Accordi EA MLA; EA Cooperazione Europea tra Enti di Accreditamento). Anche gli Organismi in possesso di accreditamento estero operanti in Italia sono tenuti a conformarsi alle prescrizioni del Regolamento SINCERT RT-05, al fine di assicurare efficacia ed omogeneità di comportamenti.

La conformità di suddetti Organismi alle prescrizioni di cui sopra e ad altre disposizioni contenute nella Determinazione citata, viene garantita da SINCERT, sia tramite accordi diretti con gli Organismi interessati, sia tramite protocolli di intesa stipulati con i rispettivi Enti di Accreditamento. Entrambe le tipologie di riconoscimento prevedono la esecuzione di attenti controlli da parte di SINCERT.

L'elenco degli Organismi riconosciuti da SINCERT per il rilascio di attestazioni di conformità da utilizzare nell'ambito del sistema di qualificazione delle imprese di costruzione, ai sensi della Determinazione sopra citata, è riportato in apposito **documento SINCERT (Lista LS-08)** regolarmente aggiornato e pubblicato sul sito web di SINCERT. In data 31 Dicembre 2004, detto elenco comprende:

- Organismi accreditati da SINCERT: 48
- Organismi accreditati da altri Enti di Accreditamento firmatari dell'Accordo EA MLA per lo schema SGQ e riconosciuti tramite accordi diretti SINCERT/Organismo: 13
- Organismi accreditati da altri Enti di Accreditamento firmatari dell'Accordo EA MLA e riconosciuti nel quadro di protocolli di intesa stipulati con i rispettivi Enti accreditanti: 17

per complessivi **78 Organismi riconosciuti**.

La proficua collaborazione con l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici è stata recentemente rafforzata con la firma di un importante **Protocollo di Intesa** tra SINCERT e l'Autorità medesima.

Come previsto dal Protocollo e nell'ambito del medesimo, è stata costituita una Commissione congiunta SINCERT -Autorità avente il compito di monitorare i comportamenti degli Organismi accreditati da SINCERT (o riconosciuti come sopra) e la "qualità" delle certificazioni da questi rilasciate a fini di utilizzo nell'ambito del sistema di qualificazione delle imprese di costruzione.

La Commissione ha inoltre la funzione di promuovere il miglioramento e rafforzamento dei Regolamenti Tecnici SINCERT applicabili.

IL MIGLIORAMENTO

I punti critici, verso cui indirizzare l'azione di miglioramento, sono rappresentati da:

- imperfezioni dei riferimenti normativi cogenti (legislazione e affini) e volontari (norme tecniche e equivalenti) applicabili;
- carenze nel sistema di verifica e assicurazione della qualità (strutture e procedimenti di accreditamento e valutazione della conformità);
- insufficienze nel livello di maturazione culturale da parte, vuoi della committenza delle opere (Pubbliche Amministrazioni), vuoi del sistema industriale preposto alla loro realizzazione (imprese di costruzione, società di ingegneria, studi professionali ed altri).

LA NORMATIVA COGENTE

L'attuale legislazione quadro in materia di lavori pubblici (Legge 109/94 e relativi decreti attuativi) appare nel complesso adeguata.

Resta però preoccupazione la prospettata revisione del Regolamento Generale ex Legge 109/94 che potrebbe introdurre rilassamenti in ordine ai requisiti di terzietà, sia pure limitatamente alle attività di verifica dei progetti a fini di validazione. Coerentemente con gli indirizzi assunti in ambito europeo, la **terzietà** dell'Operatore della valutazione di conformità costituisce, infatti, presupposto essenziale per la fiducia nei risultati da questi forniti.

LA NORMATIVA VOLONTARIA

A tale riguardo, occorre distinguere tra:

- **normativa quadro**, rappresentata dalle norme di qualificazione per gli Organismi di valutazione della conformità (EN 45012 per gli Organismi di certificazione di SGQ e EN 45004 per gli Organismi di Ispezione e relative guide di applicazione) e dalla Norma ISO 9001:2000 per le imprese di costruzione, e
- **riferimenti specifici**, ad oggi costituiti dai documenti SINCERT RT-05, RT-07 e RT-10, dalla Linea Guida SINCERT “ISO 9001:2000” e da altri documenti applicabili.

Per la normativa quadro, sono in atto vari interventi migliorativi in sede internazionale.

Circa i riferimenti specifici, SINCERT ha recentemente portato a compimento la revisione del Regolamento RT-05 (a cui dovrebbe corrispondere un sensibile miglioramento del valore delle certificazioni di SGQ utilizzate nell’ambito del sistema di qualificazione delle imprese di costruzione) ed ha avviato la revisione del Regolamento RT-07 (da cui pure è lecito attendersi un miglioramento dell’efficacia delle verifiche di progetto a fini di validazione).

IL SISTEMA DI ACCREDITAMENTO

SINCERT è impegnato nel rafforzamento del rigore, accuratezza ed efficacia dei procedimenti di accreditamento, nonché nel potenziamento delle attività di sorveglianza sui comportamenti dei Soggetti accreditati.

Va, tuttavia, osservato che – anche a seguito dei limiti a cui è inevitabilmente soggetta l’azione di SINCERT – non è sempre agevole individuare situazioni non conformi nell’ambito della normale attività di sorveglianza che è necessariamente basata su criteri di campionamento.

Onde rendere più efficiente l’azione di SINCERT, occorre che le parti interessate (la committenza, le imprese eventualmente danneggiate da concorrenza sleale, le Società di attestazione, le rappresentanze dei cittadini, ecc..) facciano pervenire tempestivamente a SINCERT ogni segnalazione utile ad individuare e rimuovere comportamenti non conformi.

IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA CONFORMITÀ

Anche il sistema italiano di valutazione della conformità operante sotto accreditamento SINCERT è suscettibile di significativi miglioramenti.

L’offerta di certificazione di SGQ è caratterizzata da una forte competizione, anche commerciale, cosa che spesso va a discapito della qualità delle certificazioni rilasciate, proprio nel settore delle costruzioni in cui l’impreparazione di molte imprese e l’obbligatorietà, di fatto, del ricorso alla certificazione favoriscono il rilascio di certificazioni “facili” e con scarso valore aggiunto.

La situazione appare meno critica relativamente alle attività di ispezione, settore in cui gli Organismi accreditati operano generalmente con buona competenza tecnica e adeguata correttezza professionale. Anche in questo settore, tuttavia, vi sono segnali di possibile deriva che destano qualche preoccupazione e ai quali occorre porre rimedio.

Una nota positiva è rappresentata dal fatto che il sistema italiano, pur con tutte le sue carenze, si colloca su livelli qualitativi del tutto paragonabili, se non superiori, a quelli degli altri grandi paesi industrializzati in ambito europeo e mondiale.

Di ciò dobbiamo essere pragmaticamente consapevoli, ma non dobbiamo adagiarci nel detto consolatorio “mal comune mezzo gaudio”.

LA MATURAZIONE CULTURALE DELLA COMMITTENZA DELLE OPERE PUBBLICHE

Nonostante i significativi progressi realizzati, la Pubblica Amministrazione conserva, in molti casi, un approccio burocratico, non esente, talora, da profili di disattenzione, se non di negligenza.

La certificazione delle imprese è spesso considerata un semplice ulteriore adempimento formale, senza coglierne il forte valore aggiunto, certamente presente nel caso di certificazioni valide ed affidabili.

La mancata piena valorizzazione delle assicurazioni di qualità di parte terza, il cui utilizzo è previsto dalla legislazione, è forse ancor più critica nel settore delle verifiche dei progetti. In molti casi, infatti, la Pubblica Amministrazione tende a sottovalutare l'importanza del controllo da parte di Soggetti qualificati e indipendenti.

L'Amministrazione deve, pertanto, riappropriarsi, consapevolmente, del suo ruolo primario di indirizzo, coordinamento e conferma finale (nel caso dei progetti, validazione), valorizzando al meglio il ricorso a risorse esterne per le attività di progettazione e verifica tecnica.

Sarebbe altresì auspicabile che, andando oltre gli stretti obblighi di legge, le Amministrazioni si avvalessero di controlli tecnici di parte terza – effettuati da Organismi di ispezione accreditati – non solo nella fase di progettazione, ma anche durante la realizzazione delle opere (sul modello francese e di altri paesi).

LA MATURAZIONE CULTURALE DELLE IMPRESE DI COSTRUZIONE

È indubbio che l'approccio utilitaristico e riduttivo alla qualità da parte di alcune imprese (una minoranza) – che vedono solo gli apparenti vantaggi derivanti dalla possibilità di accedere agli appalti pubblici e dalla riduzione delle fidejussioni richieste – spesso, purtroppo, favorito dalla complicità di Organismi di certificazione “disinvolti”, compromette gravemente il conseguimento degli obiettivi di qualità auspicati dal legislatore.

Un utile contributo alla crescita culturale delle imprese è rappresentato dallo studio approfondito delle Norme della serie ISO 9000/2000 e, in particolare, dallo studio e interiorizzazione della corrispondente Linea Guida SINCERT.

Finché lo studio delle norme, dei documenti sopra citati e molti altri applicabili è lasciato agli “specialisti” della qualità (nella fattispecie, i consulenti) e non è fatto proprio dalle imprese, con conseguente traduzione dei relativi principi e metodi nella realtà operativa delle stesse, tale processo di maturazione non potrà mai realizzarsi compiutamente.

LA MATURAZIONE CULTURALE DELLE SOCIETÀ DI INGEGNERIA E STUDI PROFESSIONALI

In tali ambiti, il livello di maturazione della cultura e di applicazione della prassi della qualità risulta, in buona misura, soddisfacente, nonostante le corrispondenti forme di assicurazione (anche in questo caso sostanzialmente rappresentate dalle certificazioni di SGQ) non siano ancora molto diffuse.

Si tratta di operatori ad alto grado di qualificazione tecnico-professionale che, come tali, non sono esenti da una certa tendenza all’auto-referenzialità e per i quali il bisogno di qualificarsi agli occhi del mercato, tramite attestazioni di parte di terza, non è ancora del tutto sentito (anche per la mancanza di precisi obblighi giuridici quali quelli che sussistono nei confronti delle imprese di costruzione).

Vi sono, tuttavia, chiari segnali di progressivo aumento delle certificazioni anche presso queste categorie di operatori ed è, oltre che auspicabile, ragionevole attendersi che tali scelte di attestazione visibile e oggettiva della qualità siano ispirate a consapevolezza ed impegno.

In tale ambito, gli Ordini Professionali (es. ingegneri e architetti) – che hanno già avviato numerose iniziative, specie a livello locale, miranti a favorire e sostenere lo sviluppo di sistemi di gestione per la qualità negli studi professionali – sono chiamati a svolgere un ruolo di promozione culturale ed una funzione di guida certamente importanti.