



Roma, 20 novembre 2018

Audizione GeneralSOA
Indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici
Commissione 8 Lavori pubblici e comunicazioni

Senato della Repubblica

Gentile Pres. Coltorti, gentili Senatori,

in qualità di presidente di GeneralSOA ringrazio molto la Commissione per questa audizione, e per l'opportunità di rappresentare le osservazioni dell'Associazione, in questa sede, relativamente al tema dell'applicazione e revisione del codice dei contratti pubblici.

General SOA: chi siamo

General SOA è l'associazione che riunisce 3 tra le più rilevanti Società Organismo di Attestazione (CQOP, ESNA e SOA GROUP) alle quali è affidata, complessivamente, la qualificazione di più di 10.000 imprese, su un totale di 28.151 (dato 2017), appartenenti a tutte le tipologie dimensionali, operanti in Italia ed all'estero come affidatarie dell'esecuzione di opere pubbliche.

General SOA rappresenta oltre il 30% del mercato nazionale dell'attestazione di idoneità, che presidia professionalmente con personale tecnico ed amministrativo, che ammonta ad oltre 150 unità, di comprovata elevata esperienza acquisita in oltre 15 anni di attività nel settore.

Qualificazione SOA: perché ?

Il sistema delle Società Organismo di Attestazione, c.d. SOA, nasce nell'anno 2000 per rispondere ad una domanda di qualificazione del mercato delle imprese esecutrici di lavori pubblici, riveniente in primo luogo dalle stazioni appaltanti che, senza di esse, sarebbero state chiamate a gestire in proprio un delicato quanto impegnativo lavoro di raccolta, analisi, verifica e valutazione di dati concernenti requisiti economico finanziari e tecnico organizzativi, oltreché di idoneità generale, propria degli operatori intenzionati a concorrere alle gare dalle stesse bandite.

Per coprire tale esigenza, la legge 415 del 1998, partendo dal concetto di *Ente terzo*, vera e propria pietra angolare di tutto il mondo della certificazione, dai processi di qualità aziendale alla revisione dei bilanci societari, introdusse le SOA, dotate di adeguata connotazione e struttura, ponendole, vista la delicatezza del relativo ruolo che, di fatto, copre un segmento dell'attività propria delle amministrazioni pubbliche, sotto la vigilanza dell'allora Avcp - oggi Anac - che ne autorizzava l'esercizio dell'azione.

Nel corso di quasi 18 anni di operatività le SOA hanno percorso una strada di indubbia crescita professionale, di rafforzamento patrimoniale e strutturale, aiutate in questo anche da successive regolamentazioni - tra tutte il dpr 207/10 attuativo del Codice dei contratti precedente a quello attuale - svolgendo il ruolo assegnato dall'ordinamento in modo via via più professionale, oggettivo e trasparente.

Le richiamate esigenze da cui originano le SOA non si sono esaurite nel tempo; semmai risultano

ribadite e confermate, se è vero, come è vero, che anche chi, in qualità di stazione appaltante “particolarmente qualificata” (art.84, c.12 del Codice), sarebbe legittimato ad operare in modo innovativo¹ ha univocamente optato per il mantenimento del sistema SOA, a valle del quale poter scegliere chi invitare alle gare, ovvero chi ulteriormente qualificare tramite propri sistemi o albi.

Questa è la conclusione che le stazioni appaltanti hanno formalizzato dinanzi ad Anac, nell'ambito della consultazione appositamente attivata dall'Autorità, ritenendo indispensabile mantenere la copertura della fase di “prequalifica” del mercato in capo alle SOA, in quanto attività lunga, difficoltosa e dispendiosa, considerata la necessità di dedicarvi risorse di mezzi e personale, in molti casi anche inutile giacché ripetitiva, per lo meno in parte, rispetto a quanto dalle stesse stazioni appaltanti, o da altre, già svolto in precedenti circostanze riferite allo stesso operatore; ciò salvo, poi, il fatto di poter intervenire a valle con proprie ed ulteriori valutazioni, che peraltro non potrebbero essere a ciò circoscritte e rese se non partendo da una base già attestata a monte.

Nello stesso senso, di fronte ad Anac si sono espresse le imprese che, anzi, rivendicano a tutto campo l'esigenza che l'attestazione SOA, semmai rinforzata, costituisca sempre requisito necessario e sufficiente per accedere alle gare da chiunque bandite, per lo meno nella fascia compresa tra 0 e 20 milioni di euro.

Anche la consultazione avviata nello scorso mese di Agosto dal Ministero delle Infrastrutture sugli ambiti delle possibili modifiche da apportarsi al Codice giunge alle medesime conclusioni; la stessa disciplina comunitaria, del resto, all'art.64 della Direttiva appalti 2014/24 UE, ben prevede i sistemi di qualificazione cosiddetti ufficiali.

Lo stato dell'arte

Come detto il Ministero delle Infrastrutture ha recentemente svolto una pubblica consultazione sugli ambiti di possibile revisione e/o aggiornamento del Codice dei Contratti.

Al riguardo va preliminarmente osservato che, in tema di sistema unico di qualificazione degli operatori economici non si ravvisano, in principio, particolari esigenze di modifica della fonte legislativa primaria; viceversa preoccupano alcune richieste di cambiamento rivenienti dalla consultazione, che punterebbero a consentire la qualificazione in base a referenze del tutto prive di limiti temporali di validità.

In questo senso non può non richiamarsi quanto già evidenziato dal Consiglio di Stato in sede di esame del c.d. decreto correttivo al Codice dei contratti, che portava a 10 anni l'arco temporale di riferimento dei certificati utilizzabili (parere 30 marzo 2017, n.782); criticando tale scelta, i giudici di Palazzo Spada sottolineavano che se una qualche giustificazione poteva rinvenirsi in via transitoria, considerato lo stato di crisi del settore dei lavori pubblici, questa non sussiste nel caso in cui la soluzione sia “a regime”, per “il rischio di una qualificazione disancorata da elementi attuali e perciò effettivi” ciò che genera effetti distorsivi per il mercato piuttosto che ampliativi, causa il “permanere di soggetti la cui qualificazione formale, basata su elementi remoti potrebbe non corrispondere ad una reale ed attuale capacità”

Se ciò era vero in sede di estensione al decennio del valore delle certificazioni, ancor più lo è, ed in termini ancor più distorsivi, per il caso di validità *sine die*.

¹In specie: *individuando modalità di qualificazione, anche alternative o sperimentali, per migliorare l'effettività delle verifiche e conseguentemente la qualità e la moralità delle prestazioni degli operatori economici, se del caso attraverso un graduale superamento del sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici.*

Le questioni aperte

Tanto premesso, più che modificare il Codice, per lo meno sul tema qualificazione, occorrerebbe concentrarsi sulla sua attuazione, a partire dalla rapida adozione del decreto ministeriale di cui all'art.83, comma 2, necessario ad aggiornare le regole operative della qualificazione, anche alla luce delle numerose modifiche intervenute sul piano della disciplina sostanziale dei lavori pubblici.

Sul merito del provvedimento, occorre muovere dalle proposte al riguardo formulate dall'Anac, le cui indicazioni, in larga parte condivisibili, recano peraltro alcune criticità, già segnalate al MIT con l'indicazione delle specifiche soluzioni, che, ci si augura, possano essere adeguatamente considerate nella stesura finale del provvedimento o, se così non fosse, o lo fosse solo in parte, nel passaggio in Parlamento che sul testo dovrà rendere il proprio parere.

Si tratta in particolare:

- dell'eliminazione dei **minimi tariffari** per le prestazioni da rendersi dalle SOA dove la delicatezza delle attività da queste svolte, e cioè la qualificazione del mercato dei lavori pubblici in funzione del riconoscimento per gli operatori economici del titolo necessario, ed in molti casi sufficiente, ad accedervi, implica che la scelta di addivenire a processi di verifica della stessa remunerati per così dire “al massimo ribasso” non possa non rivelarsi ad alto rischio per l'interesse pubblico, oltreché per quello degli stessi operatori interessati.

In questo senso, è cioè a favore della legittimità della previsione che fissa i minimi di tariffa, si sono pronunciati nel tempo, pur con motivazioni diverse, sia il Consiglio di Stato (Sez.VI, 4 luglio 2012, n. 3905), che ha posto l'accento sulle funzioni pubblicistiche svolte dalle Soa, sia la Corte di Giustizia dell'UE (12 dicembre 2013 C-327/12), che ha messo viceversa in primo piano l'interesse degli operatori economici ad essere qualificati in modo oggettivo ed indipendente, cioè senza il rischio che l'attività di attestazione possa essere condizionata da interessi di natura economica di chi deve effettuarla.

Orbene, considerato peraltro che, come già rilevato, tra previsioni del nuovo e del preesistente Codice nulla è cambiato in merito al sistema unico di qualificazione del mercato, una modifica della disciplina regolamentare nel senso proposto dall'Anac appare illegittima; semmai il tema sarebbe quello della rivalutazione al rialzo dei predetti minimi, fermi nella relativa quantificazione ad oltre 15 anni or sono, nonostante l'aumento di competenze e le modificate configurazioni e strutturazioni operative nel frattempo intervenute.

- di prevedere l'**accessibilità**, da parte delle SOA, **alle banche dati della PA** (in specie la Banca Dati nazionale degli Operatori Economici) **per la consultazione diretta**, onde garantire maggiore celerità e trasparenza alle procedure di attestazione, e superare l'attuale regime delle dichiarazioni sostitutive, foriero di non poca incertezza anche per quanti rendono dette dichiarazioni, e comunque non in grado di garantire la permanenza nel tempo del requisito dichiarato.

Tale possibilità renderebbe di molto più semplici i processi di qualificazione, altresì eliminando gli adempimenti cartacei attualmente previsti, gravosi soprattutto per le PMI, quali la produzione di copie di progetti, dei versamenti Inail e Cassa edile, dei DM 10, del modello Unico ecc.

- **Ulteriori questioni** già sottoposte all'attenzione del MIT riguardano:

- a) l'istituzione di un casellario informatico per la raccolta dei Certificati dei lavori eseguiti per conto di committenti privati, ciò che assicurerebbe trasparenza e celerità di azione anche a questo settore, analogamente a quel che già avviene per i lavori pubblici;
- b) la disciplina della qualificazione mediante atti di trasferimento d'azienda o di suoi rami - tema di particolare rilievo nell'attuale momento di grave crisi di molti operatori, anche di rilevante dimensione, conseguente a problemi non tanto di capacità operativa quanto solo di liquidità - dove la proposta Anac di eliminare la perizia giurata del Tribunale volta ad accertare la continuità

operativa del nucleo aziendale oggetto di trasferimento non può essere sostituita dall'intervento diretto della Soa per l'attestazione di tale requisito, e quindi o si conferma la regola attuale (perizia giurata dell'esperto nominato dal Tribunale) o si introduce una perizia di parte resa da un esperto iscritto all'Albo professionale o in uno Albo ad hoc da istituirsi a cura dell'Anac;

c) la conferma della possibilità di qualificazione tramite avvalimento (c.d. avvalimento stabile) nel caso di società appartenenti allo stesso gruppo con la fissazione della relativa disciplina;

d) l'introduzione di una attestazione semplificata, quindi di costo ridotto, per le microimprese (c.d. mini Soa) che intendano concorrere nella fascia di affidamenti compresa tra 40 e 150.000 euro dove l'attestazione ordinaria oggi non è obbligatoria, senza dover produrre documentazione gara per gara ciò che altresì agevola le amministrazioni locali di minore dimensione nella gestione dei processi di gara;

e) il rafforzamento strutturale delle Soa tramite incremento dei requisiti tecnici previsti per poter operare (nella specie innalzamento della soglia minima di personale in organico, per numero e competenze) e delle relative garanzie (massimale polizza a copertura della responsabilità professionale) in considerazione della crescente complessità e delicatezza delle procedure che sono chiamate a svolgere;

f) la fissazione di un'idonea disciplina per la verifica dei requisiti di idoneità morale di quanti, in seno alle Soa, ricoprono il ruolo di “promotore”, anche attraverso l'istituzione di appositi elenchi gestiti direttamente dall'Anac, altresì prevedendo limitazioni temporali nella possibilità di passaggio dei suddetti operatori, da una Soa all'altra;

g) in ogni caso, l'introduzione di un congruo regime transitorio per l'operatività delle nuove regole in quanto le numerose modifiche al riguardo proposte dall'Anac (es. introduzione di nuove categorie di qualificazione e classifiche di iscrizione, abrogazione della OG 11, nuovi parametri di qualificazione) se prive di adeguata gradualità applicativa determineranno il blocco dell'attività amministrativa (un esempio per tutti riguarda l'emissione delle certificazioni dei lavori eseguiti in presenza di subappalto, laddove il bando sia precedente all'entrata in vigore del nuovo Codice).

Qualificazione SOA: prospettive per scelte evolutive

Tanto considerato, volendo ampliare il contributo su gli ambiti di possibile ulteriore evoluzione del quadro normativo vigente, ovviamente per quel che riguarda il settore di competenza, non ci si può esimere dall'evidenziare che l'estensione di operatività delle SOA al campo delle forniture e dei servizi potrebbe costituire scelta utile ed economicamente vantaggiosa per l'intero sistema.

Ed infatti, sulla falsariga di quanto già osservato, la disponibilità da parte delle stazioni appaltanti di un attestato di qualificazione degli operatori economici che, ancorché in modo differente da quanto avviene per i lavori, renda possibile leggervi, in modo concentrato e completo, le accertate esperienze, le qualifiche, la strutturazione operativa ecc. ecc. di ciascun candidato, agevolerebbe le scelte valutative finali su chi sia o meno legittimato a partecipare alle gare; ciò in quanto, sulla base di considerazioni già ampiamente spese, l'attestazione eviterebbe di effettuare in proprio l'intero percorso accertativo degli elementi base della qualificazione, con beneficio per tutti gli operatori e senza costituire di certo un inutile balzello economico.

Le imprese, infatti, verrebbero in tal modo scaricate dall'onere di dover provare, gara per gara, i propri requisiti, producendo onerosa documentazione ovvero rendendo dichiarazioni, a volte anche



insidiose, con il rischio della contestazione di falso, ed assumendo comunque l'alea di valutazioni affrettate; le amministrazioni non dovrebbero mettere in piedi e gestire dispendiose procedure di qualificazione e/o veri e propri albi per individuare, valutare ed ordinare specifiche caratterizzazioni e competenze degli operatori cosa che, viceversa, le Soa dotate di idonea struttura, professionalità ed esperienza, sono ben in grado di realizzare in modo centralizzato.

Il controllo diretto delle autorità di vigilanza, favorito dalla progressiva limitazione degli operatori, così come l'agire come incaricati di pubblici servizio garantiscono, infine, il sistema da abusi ed inefficienze come, e forse meglio, di qualsiasi gestione parcellizzata di tali processi.