



## COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI

---

MEMORIA GENERALSOA – UNIONSOA - USI

Disegno di legge Delega al Governo  
in materia di Contratti pubblici

(A. S. 2330 Governo)

Senato della Repubblica  
Roma, 19 ottobre 2021



## A. CHI SIAMO

Le tre Associazioni delle Società **Organismo Attestazione** rappresentano la totalità delle S.O.A. operanti sul mercato.

L'attestazione SOA è un documento fide facente di rilievo pubblico che costituisce condizione necessaria e sufficiente a **comprovare**, in sede di gara, la **capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, lavori banditi da stazioni appaltanti pubbliche.**

## B. FOCUS SULLE DISPOSIZIONI PREVISTE DAL DISEGNO DI LEGGE DELEGA

Le Associazioni delle SOA, in linea generale, condividono le disposizioni contenute nel Disegno di legge delega al Governo in materia di Contratti pubblici all'esame della Commissione la cui principale finalità è quella di adeguare la normativa nazionale al Diritto Europeo in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture anche al fine di giungere alla risoluzione delle procedure già avviate e scongiurare l'avvio di nuove procedure da parte della Commissione Europea.

Dal punto di vista contenutistico, le Associazioni accolgono positivamente la volontà del legislatore – espressa nei vari Decreti Legislativi da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente Legge – di **accelerare il processo di semplificazione della disciplina dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture** al fine di permettere un coerente e rapido avvio delle opere già finanziate la cui realizzazione – oltre a creare occupazione nel breve periodo – contribuirà medio tempore al complessivo rilancio economico del nostro Paese.

Le Associazioni condividono, altresì, un ulteriore punto qualificante previsto dal Disegno di legge riguardante la **riduzione dei tempi relativi alle procedure di gara e degli oneri documentali** nonché la volontà di **revisionare e semplificare il sistema di qualificazione generale degli operatori economici.**

La necessità di traguardare rapidamente gli obiettivi della Legge Delega è molto sentita soprattutto nel **settore dei servizi.**

Difatti, a causa della mancanza di un sistema di qualificazione degli operatori economici omogeneo ed efficiente, i tempi di espletamento delle gare di servizi sono particolarmente lunghi e le risultanze sono spesso soggette a ricorsi giurisdizionali che rallentano il concreto avvio delle attività.



## C. LE PROPOSTE DELL'ASSOCIAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE DELEGA

L'art. 1, co. 2, lett. i) del Disegno di legge delega indica l'obiettivo di procedere alla "Revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, delle attività effettivamente eseguite e del rispetto della legalità, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia, alla tutela del lavoro e alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni di genere, anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale che riducano le incertezze in sede di qualificazione degli operatori nelle singole procedure di gare e considerando la specificità del settore dei beni culturali".

In proposito, le SOA ritengono che il **sistema di qualificazione delle imprese operanti nel settore degli appalti di lavori** rappresenti già oggi un rilevante modello di efficiente gestione dei controlli preliminari per la selezione dei contraenti pubblici, atteso che consente di verificare, tra le altre cose, prima ancora dell'apertura delle procedure di gara, se gli aspiranti aggiudicatari possiedono i requisiti richiesti dal codice dei contratti.

Come noto, l'attestazione SOA, per un verso pone su un piano di pari opportunità i potenziali concorrenti, indicandone per ciascuna categoria di lavori il livello di esperienza pregressa in base a criteri predeterminati e, per l'altro, solleva le stazioni appaltanti dall'esecuzione di complesse verifiche sulle dotazioni strumentali e sulla capacità operativa dei medesimi concorrenti.

1. Conseguentemente, si ritiene che l'obiettivo della semplificazione e miglioramento delle procedure di gara, possa essere perseguito integrando la delega legislativa con l'espressa **estensione della qualificazione SOA al settore dei servizi**; ciò comporterebbe, analogamente a quanto oggi previsto in tema di lavori, l'esame e la verifica da parte delle SOA del possesso dei requisiti di ordine generale e speciale delle imprese che partecipano alle relative procedure di gara, mediante suddivisione in specifiche categorie, con il duplice vantaggio di sollevare i concorrenti anche in tale settore dall'onere di dovere provare, gara per gara, i propri requisiti (producendo decine di dichiarazioni sostitutive) e di ridurre notevolmente i tempi ed i costi delle stazioni appaltanti per la verifica dei requisiti degli operatori economici. Ciò deve dirsi, innanzitutto, a **titolo esemplificativo e non esaustivo**, nei comparti di quei servizi per i quali storicamente il Legislatore prevede una verifica rinforzata sul possesso dei requisiti di ordine generale (cfr. i servizi elencati nell'art. 1 comma 53 della legge 190/2012. riguardanti, ai servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti) e per i quali la necessità di ottenere l'attestazione SOA potrebbe rappresentare un ulteriore presidio di legalità.



In secondo luogo, ciò deve riferirsi ai comparti di quei servizi per i quali le attività di verifica in merito al possesso dei requisiti di ordine speciale avviene mediante suddivisione in aree merceologiche standardizzate o attraverso l'analisi delle risorse tecniche impiegate (cfr., ad esempio, i servizi ad alta intensità di manodopera, il settore dei servizi di pulizia, o più in generale, i servizi in ambito di facility management, i servizi legati al territorio e al verde/arredo urbano oppure quelli legati alle attività fieristiche e di intrattenimento e la gestione di impianti). In tali comparti, infatti, sarebbe agevole declinare le categorie generali e specialistiche che permetterebbero di definire i criteri per il rilascio del certificato SOA per ciascuna categoria, in modo tale da assicurare il bilanciamento tra la specificità della procedura e la specificità dei requisiti richiesti. D'altra parte, nel settore dei servizi, i requisiti speciali che sono tradizionalmente oggetto di valutazione e verifica in gara da parte delle Stazioni appaltanti attengono, quanto alla capacità economica e finanziaria, a dati sul fatturato o sui conti annuali degli operatori economici e, quanto alla capacità tecnica e professionale, a dati riguardanti le risorse umane e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto possedute dal medesimo operatore economico (cfr. l'art. 83, commi 4 e 6 del D.Lgs. n. 50/16); dati, dunque, che implicano un'attività istruttoria il cui modus procedendi è già ampiamente in uso dalle SOA in merito al settore dei lavori pubblici.

Tra i suddetti servizi potrebbero, dunque, rientrare i seguenti:

- Pulizia e sanificazioni;
- Mensa e ristorazione;
- Gestione e manutenzione del verde pubblico (irrigazione, sfalcio di erbe, potature);
- Gestione dei rifiuti urbani
- Relamping;
- Gestione dei servizi integrati / impianti;
- Manutenzione ricorrente di immobili;
- Trasporto terrestre.

L'introduzione delle qualificazioni SOA, per questi tipi di servizi, potrebbe costituire un vantaggio per le amministrazioni comportando i seguenti benefici:

- standardizzare i requisiti di gara, eliminando la discrezionalità delle Stazioni Appaltanti;
- rendere sufficiente, in fase di ammissione dei concorrenti, la dichiarazione da parte dei medesimi di possedere l'attestazione SOA per categorie e classifiche adeguate ai servizi oggetto di gara e per le stazioni appaltanti verificare la correttezza di tale dichiarazione;
- rendere altresì la verifica dei requisiti più celere, attraverso il collegamento con le banche dati delle Società di Attestazione per l'accertamento del possesso effettivo delle SOA dichiarate dai fornitori di servizi.

2. Sempre in un'ottica di trasparenza e semplificazione delle procedure di gara, si condivide l'obiettivo della legge delega di fare ricorso a "banche dati a livello centrale"; a tal fine, si propone di prevedere espressamente la facoltà delle SOA di accesso e fruizione a tutte le banche dati della PA rilevanti ai fini dell'attestazione SOA, tra cui in primis il Sistema Si.Ce.Ant., per il rilascio delle certificazioni antimafia, le risultanze dell'Agenzia delle



entrate, per la verifica della regolarità fiscale delle imprese, e quelle delle Direzioni Provinciali del Lavoro, per la verifica del rispetto delle regole sull'assunzione di lavoratori appartenenti alle categorie protette. Particolare rilievo dovranno assumere anche sotto forma premiale le procedure di prevenzione, di tutela del lavoro, e di contrasto della discriminazione di genere messa in atto dagli operatori economici. Considerato che attualmente tali verifiche vengono svolte dalle SOA compulsando i soggetti competenti, la possibilità che le stesse possano essere condotte in forma digitale esimerebbe le amministrazioni competenti da un'attività onerosa e defaticante che – ad oggi – impegna in maniera massiva e continua i soggetti pubblici interessati. E invero, l'auspicata ipotesi che le SOA abbiano accesso alle “banche dati nazionali” - lasciando inalterato l'elevato livello di garanzia e di omogeneità valutativa che caratterizza l'attuale sistema di qualificazione - sarebbe in grado di ridurre i costi di funzionamento della “macchina pubblica” liberando risorse da impiegare in attività più produttive.

## CONCLUSIONI

Le proposte fin qui formulate, sia in ordine **all'estensione della qualificazione al settore dei servizi, sia in ordine all'accesso alle banche dati**, riteniamo possano considerarsi del tutto conformi agli obiettivi del Disegno di legge Delega all'esame della Commissione. Difatti, le auspiccate modifiche sarebbero in grado di efficientare **in maniera coerente e omogenea una fase delicata del processo di realizzazione di un appalto pubblico**, garantendo agli operatori economici pari opportunità e consentendo un reale e confronto competitivo in grado di generare risparmi anche per la pubblica amministrazione.

A tal proposito si sottolinea che le superiori proposte - ove accolte - sarebbero in condizione di generare rapidamente i benefici effetti fin qui rappresentati anche in considerazione del grande sforzo tecnologico compiuto in questi anni dalle società organismi di attestazione.