

esponenti). Nelle ipotesi in cui, viceversa, si è riscontrato che l'amministrazione interessata non si è adeguata alle decisioni dell'Autorità, si è provveduto ad interessare della questione gli organi di controllo interno delle medesime amministrazioni, ai fini dell'adozione dei conseguenti provvedimenti.

Quanto sopra è indicativo della caratterizzazione dell'intervento dell'Autorità che, pur scaturente da segnalazioni di presunte irregolarità procedurali da parte delle stazioni appaltanti, giunge ad essere momento di ausilio delle stesse ai fini di una più chiara e corretta applicazione della normativa di settore.

Alcuni enti committenti, ad esempio, hanno provveduto a revocare le deliberazioni precedentemente assunte in ordine alla nomina di direttori dei lavori e dei coordinatori per la sicurezza; altre amministrazioni hanno provveduto ad annullare il bando di gara e a riformularlo in tempi strettissimi, recependo le indicazioni dell'Autorità. In altri casi si è sospesa la procedura di affidamento di incarichi professionali in attesa del parere dell'Autorità, con l'impegno ad adeguarvisi.

Tenuto conto dell'importanza del riscontro di detto fenomeno, è stata costituita in seno all'Autorità una commissione di studio avente la finalità di monitorare le fattispecie di ricaduta positiva dell'Autorità.

Al fine di poter disporre di dati certi in merito, è stato inoltre disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2002, unitamente alla comunicazione delle decisioni assunte dall'Autorità, verranno richieste¹² alle stazioni appaltanti interessate informazioni dettagliate in merito.

I comportamenti appena ricordati testimoniano inoltre il ruolo di regolatore del mercato che l'Autorità si è assunto, pur nella carenza legislativa, che non assegna alla stessa alcun potere sanzionatorio diretto per le illegittimità riscontrate in occasione di accertamenti ed ispezioni. Significativa, al riguardo, è una sentenza del Tribunale civile di Roma che, nel decidere in ordine ad una richiesta di annullamento di contratto e di risarcimento danni avanzata da un'impresa cui erano stati affidati lavori a seguito di

¹² Ai sensi dell'art. 4, co. 6, 7, l. n. 109/94.

trattativa privata, ha stabilito, in considerazione delle numerose anomalie ed irregolarità che hanno caratterizzato la fase anteriore alla stipula del contratto di appalto, di interessare l'Autorità «per l'adozione dei provvedimenti di competenza»¹³.

Oltre alle risposte specifiche fornite in merito alle singole questioni prospettate, prima richiamate, ogni qualvolta sono emersi problemi di valenza generale, indicativi di difficoltà interpretative e di incertezze applicative di vasta portata, si è proceduto ad interventi regolatori¹⁴.

... interventi
regolatori ...

L'Autorità, peraltro, tenuto conto che per le problematiche aventi maggior rilevanza si è già pronunciata nel corso degli anni precedenti, nonché della circostanza che nel 2001 sono diminuite le richieste relative alla soluzione di quesiti di natura tecnica, ha ridotto il numero di interventi di tal genere, focalizzando il proprio raggio di azione sull'attività ispettiva e sulla concertazione delle questioni mediante tavoli di lavoro. Nel contempo, si sta provvedendo ad un'attività di "massimazione" sistematica delle decisioni assunte con riferimento ai casi specifici (oltre 400 per l'anno 2001) da rendere disponibile sul sito nel corso del 2002, così da fornire un utile strumento di consultazione e possibilmente di soluzione preventiva dei problemi agli operatori del settore.

Qualora, poi, da un esame delle segnalazioni pervenute si siano evidenziati fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa, conseguenti anche a difficoltà interpretative di questa, si è provveduto ad effettuare apposita segnalazione al Governo e al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera d), della legge n. 109/94¹⁵.

... segnalazioni
al Governo
e al Parlamento

¹³ Trib. Roma, 2 maggio 2001, n. 22477 (TET-Telea Tardito s.p.a./ANAS).

¹⁴ Vedi Capitolo 9.

¹⁵ *Ibidem*.

Capitolo 6

La qualificazione

L'anno 2000 era stato caratterizzato dall'avvio del sistema di qualificazione delle imprese di costruzioni ad opera delle S.O.A., attraverso l'autorizzazione dell'Autorità alle S.O.A. stesse affinché queste potessero operare. L'avvio è consistito nella definizione e nell'applicazione della procedura di autorizzazione, oltre che nella definizione dei criteri operativi ai quali le S.O.A. devono attenersi.

Nel 2001 l'Autorità, pur continuando — seppur in misura ridotta — l'attività di autorizzazione, ha esercitato essenzialmente i suoi compiti di vigilanza e controllo sul sistema di qualificazione, compiti che si sviluppano su due percorsi ben distinti:

- vigilanza e controllo sull'organizzazione aziendale delle S.O.A.;
- vigilanza e controllo sull'esercizio dell'attività di attestazione delle S.O.A. attraverso il controllo delle attestazioni rilasciate alle imprese.

**Vigilanza
e controllo
sulle S.O.A. ...**

L'Autorità esercita diversi poteri sull'organizzazione aziendale delle S.O.A., alcuni espressamente previsti dal Regolamento sulla qualificazione¹, altri derivanti dalla necessità di vigilare sul corretto andamento del mercato sotto il profilo della concorrenza. Il regolamento prevede che le S.O.A. comunichino all'Autorità una serie di circostanze dirette essenzialmente a garantire l'indipendenza della propria struttura organizzativa:

- modifica dell'organico minimo che le S.O.A. sono tenute ad avere per l'esercizio dell'attività di attestazione²;
- modifica degli organi societari;
- cessioni di quote azionarie;
- sopravvenute circostanze che potrebbero incidere sul principio di indipendenza delle S.O.A.

¹ DPR 25 gennaio 2000, n. 34.

² Art. 9 DPR n. 34/2000.

... modifiche
autorizzate ...

Le richieste di autorizzazione alla modifica delle figure professionali previste dal regolamento sono state numerose ed evidenziano un'instabilità dovuta ad un mercato che è ancora in via di evoluzione e non sempre assicura un carattere di garanzia e di stabilità delle condizioni di assunzione.

Altrettanto numerose sono state le richieste di cessione di quote azionarie. Il Regolamento prevede³ una forma di controllo da parte dell'Autorità sulla variazione dell'azionariato, controllo che nella prassi si è concretizzato, dapprima, nella richiesta di autorizzazione a cedere quote effettive dai titolari che, in tale richiesta, hanno indicato i cessionari e, poi, nel rilascio o meno dell'autorizzazione alla transazione da parte dell'Autorità.

Le richieste di autorizzazione a cedere quote di partecipazioni azionarie sono state complessivamente 25, formulate da 19 S.O.A. I soggetti cedenti sono stati 26 persone fisiche e 5 persone giuridiche. L'Autorità ha autorizzato 22 delle 25 cessioni richieste, sospendendo la decisione soltanto in 3 casi per i quali è stato necessario richiedere ulteriori approfondimenti. Delle 22 autorizzazioni, 15 sono state rilasciate nel periodo settembre-dicembre e le altre precedentemente. Due terzi dei nuovi azionisti sono risultati essere persone fisiche e un terzo persone giuridiche. In 9 casi le azioni sono state acquistate dagli stessi soci delle S.O.A. L'azionariato complessivo vede ridurre di 3 unità la presenza di persone giuridiche.

... andamento
del mercato
S.O.A. ...

Il Regolamento prevede, altresì, che le S.O.A. comunichino e documentino eventuali circostanze sopravvenute che possono implicare la presenza di interessi idonei ad influire sul requisito dell'indipendenza. Tale previsione regolamentare raramente è stata rispettata da parte delle S.O.A. L'Autorità, infatti, solo a seguito dei normali controlli d'ufficio sull'azionariato delle S.O.A. ha riscontrato l'assenza di tali comunicazioni e, così come previsto dal Regolamento, ha proceduto ad applicare diverse procedure sanzionatorie ed ha disposto, in taluni casi più gravi di inadempimento, l'inizio del procedimento di revoca.

Il potere di vigilanza sul mercato ha seguito due percorsi:

- controllo sulle modalità di impiego delle sedi secondarie;

³ Art. 8 DPR n. 34/2000.

- controllo sulle attività promozionali, soprattutto per gli accordi — diretti e/o indiretti — fra alcune S.O.A. e le associazioni di categoria delle imprese e per i contratti fra S.O.A. e 'procacciatori d'affari' e/o consulenti esterni.

Attualmente le 59 S.O.A. autorizzate sono distribuite geograficamente come risulta dalla *tabella 6.1*.

Tabella 6.1 - S.O.A. autorizzate, per area geografica

<i>Area geografica</i>	<i>S.O.A. autorizzate</i>
Nord - ovest: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia	14
Nord - est: Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto	5
Centro: Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Lazio	21
Sud: Campania, Calabria, Basilicata, Puglia, Molise	14
Sardegna	0
Sicilia	5
<i>Totale</i>	<i>59</i>

La distribuzione geografica delle 59 S.O.A. autorizzate riguarda la sede legale, che non è indicativa della reale incidenza di ciascuna S.O.A. sul mercato nazionale, in quanto essa è assicurata soprattutto dalle sedi secondarie delle S.O.A.

... sedi
secondarie ...

Al fine di garantire l'esatta identificazione delle articolazioni territoriali delle S.O.A. e, soprattutto, al fine di individuare esattamente la sede del procacciatore d'affari dalla sede secondaria, l'Autorità⁴ ha stabilito che è necessario evidenziare e rendere note le sedi secondarie, in cui deve operare solo personale dipendente della S.O.A., rispetto a quelle in cui operano i promotori commerciali, ai quali non è permesso utilizzare il logo della S.O.A. I principi relativi alle caratteristiche delle sedi secondarie sono stati imposti anche sui siti *Internet* di ciascuna S.O.A., prevedendo che le sedi dei

⁴ Con i comunicati n. 6 del 18 aprile 2001 e n. 11 del 2 luglio 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

procacciatori vengano pubblicizzate come tali mentre per le sedi secondarie deve essere indicato il personale dipendente che vi opera.

... attività
promozionali

Le attività promozionali poste in essere da ciascuna S.O.A. sono state oggetto di diverse segnalazioni; è stato questo, infatti, ed è tuttora, il settore più delicato su cui l'Autorità è dovuta intervenire al fine di evitare forme di concorrenza sleale fra le diverse attività di *marketing* poste in essere dalle S.O.A. L'Autorità ha escluso⁵ la possibilità di convenzioni fra S.O.A. e associazioni di categoria delle imprese, anche se queste fossero parte dell'aziendariato della stessa S.O.A. Una convenzione non fornisce, infatti, la certezza che l'associazione svolga soltanto attività di consulenza e supporto del tutto estranea all'attività di attestazione vera e propria. È questo il confine di legittimità tracciato dall'Autorità⁶ per potersi avvalere di consulenze e collaborazioni al di fuori dell'organizzazione della S.O.A. Analogo confine è stato posto dall'Autorità, quale che sia il soggetto terzo con cui la S.O.A. intrattenga rapporti di consulenza e/o di promozione commerciale, sancendo inoltre l'illegittimità di comportamenti differenziati attuati dalla S.O.A. sul piano del tempo impiegato oppure della tariffa applicata a favore delle imprese indirizzate alla S.O.A. da tale soggetto terzo. Per evitare interpretazioni inesatte, l'Autorità ha precisato inoltre che non esiste illegittimità nell'attività di assistenza ai propri iscritti da parte delle associazioni di categoria in funzione dei compiti statuari dell'associazione medesima e in assenza di qualsiasi convenzione con una S.O.A.

L'Autorità ha quindi definito quale sia l'attività consentita ai promotori commerciali, escludendo dall'ambito della legittimità qualsiasi attività definibile come pre-verifica dei requisiti necessari e sufficienti per ottenere l'attestazione.

Sempre in questa cornice si colloca il provvedimento dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (*Antitrust*) a seguito di pubblicità ingannevole posta in essere da una S.O.A. attraverso la stampa. Il provvedimento si è articolato con l'acquisizione dei pareri di diverse Autorità che

⁵ Comunicato n. 6 del 18 aprile 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

⁶ Determinazione n. 50/2000; vedi Volume II, Sezione IV.

hanno confermato le indicazioni fornite dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in tema di *marketing*.

Il potere di vigilanza dell'Autorità sulle attestazioni rilasciate alle imprese si sviluppa attraverso strumenti espressamente previsti dal Regolamento ovvero a seguito di segnalazioni da parte di stazioni appaltanti o di soggetti terzi. Il Regolamento prevede tre strumenti di controllo sulle attestazioni:

- su richiesta dell'impresa interessata⁷;
- su istanza di altra impresa⁸;
- verifica a campione delle attestazioni secondo criteri stabiliti annualmente dall'Autorità⁹.

Il primo strumento di controllo è attivato direttamente dall'impresa attestata ed è diretto a contestare l'attività di attestazione esercitata dalla S.O.A. nei propri confronti. In questo caso, l'attività dell'Autorità si articola in un procedimento di contestazione alle parti interessate con deposito di memorie e controdeduzioni, nell'audizione delle parti stesse e nell'adozione della relativa deliberazione di conferma o di modifica dell'attestazione.

Diversi sono stati i ricorsi attivati dalle imprese, il più delle volte conclusi con la conferma delle attestazione emesse dalle S.O.A., in quanto conformi ai criteri indicati dall'Autorità.

Il secondo strumento di controllo, attivato da un'impresa, è diretto a contestare l'attestazione rilasciata ad altra impresa. Secondo i criteri previsti dal Regolamento, tale strumento di controllo è esercitato in fase di gara e può essere attivato da chiunque abbia un interesse concreto ed attuale. Ad oggi, tale strumento di controllo non è stato frequentemente attivato ma è presumibile che possa esserlo nel prossimo futuro, quando il processo di attestazione potrà considerarsi concluso. Questo secondo strumento di controllo si articola in un procedimento che coinvolge anche la stazione appaltante, alla quale deve essere comunicato il contenzioso insorto fra due partecipanti all'affidamento dell'appalto.

Attestazioni
rilasciate

⁷ Art. 16 DPR n. 34/2000.

⁸ Art. 14, co. 2, DPR n. 34/2000.

⁹ Art. 14, co. 3, DPR n. 34/2000.

Primo piano
di ispezioni ...

In questa cornice si colloca il primo piano di ispezioni dell'Autorità sulle S.O.A. Il controllo sulle S.O.A. è stato indirizzato sostanzialmente alle autodichiarazioni presentate dalle medesime all'atto della domanda di autorizzazione, che costituiscono *condicio sine qua non* per l'autorizzazione medesima, nonché alle autodichiarazioni sulle attività promozionali rese dalle S.O.A. Diverse sono state le diffide adottate dal Consiglio dell'Autorità a seguito del primo piano delle ispezioni, incentrate essenzialmente su convenzionamenti posti in essere dalle S.O.A. con diverse associazioni di categoria.

... verifica
a campione

Il terzo strumento di controllo consiste nella verifica a campione delle attestazioni. Per l'anno 2001 è stato già individuato il percorso di vigilanza dell'Autorità sulle attestazioni, consistente nel sottoporre a verifica il campione delle attestazioni rilasciate entro il 30 giugno 2001, per un totale di 15 S.O.A. ispezionate.

L'Autorità ha avvisato¹⁰ le S.O.A. dell'ispezione sulle attestazioni e del criterio con cui è stato ricavato il campione da sottoporre a verifica, basato sostanzialmente su:

- segnalazioni ricevute circa i problemi emersi nell'esercizio dell'attività di attestazione;
- inesattezze rilevate nel corso delle precedenti ispezioni effettuate sulle S.O.A. in quanto soggetto autorizzato.

Il campione è stato quindi così composto:

- per il 50 per cento in funzione del numero totale di attestazioni rilasciate da ciascuna S.O.A.;
- per il 20 per cento in funzione del numero totale di attestazioni rilasciate da ciascuna S.O.A. nella categoria generale OG11;
- per il 20 per cento in funzione del numero totale di attestazioni rilasciate da ciascuna S.O.A. nella categoria specializzata OS2;
- per il 10 per cento in funzione del numero totale di attestazioni rilasciate da ciascuna S.O.A. e riportanti il possesso da parte dell'impresa della cer-

¹⁰ Comunicato n. 15, del 4 ottobre 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

tificazione oppure della dichiarazione rispetto al totale delle attestazioni rilasciate alla stessa data da tutte le S.O.A.

Le stazioni appaltanti intervengono sul controllo delle attestazioni attraverso specifiche comunicazioni previste dal Regolamento. Le stazioni appaltanti, infatti, anche in presenza di imprese in possesso di regolare attestazione, devono in ogni caso verificare la sussistenza dei requisiti di carattere generale delle imprese e procedere, pertanto, a verificare a campione le autocertificazioni presentate in sede di gara. Nel caso in cui l'accertamento circa la sussistenza dei requisiti di carattere generale dia esito negativo, devono procedere all'esclusione dell'impresa dalla gara e darne comunicazione all'Autorità. Anche questo è un profilo molto delicato del controllo sulle imprese già in possesso di regolare attestazione, che richiede un procedimento tempestivo in considerazione dei riflessi dell'esito del suddetto procedimento sull'attestazione emessa. Partecipano al controllo anche le segnalazioni da parte di terzi interessati, che evidenziano all'Autorità attestazioni rilasciate in contrasto con quanto previsto dal Regolamento sulla qualificazione.

Segnalazioni
di stazioni appaltanti
o di terzi

La verifica delle attestazioni ed il conseguente controllo sull'esercizio della attività di attestazione da parte delle S.O.A. ha evidenziato questioni di carattere generale su cui è dovuta intervenire l'Autorità e specifiche criticità del controllo sulle attestazioni.

Problematiche
e criticità emerse ...

I problemi generali emersi dalla verifica a campione riguardano:

- certificazione dell'ingresso nel sistema qualità delle imprese in rapporto al soggetto che ha rilasciato la certificazione;
- applicazione della norma¹¹ sull'incremento convenzionale premiante;
- difficoltà operative incontrate dalle S.O.A. in merito al controllo di veridicità delle dichiarazioni delle imprese presso le pubbliche amministrazioni, in quanto le S.O.A. sono soggetti privati.

... questioni
generali ...

Il sistema qualità, basato sul principio della volontarietà e non sull'applicazione di norme di legge, ha comportato, alla luce dei casi emersi, che l'Autorità abbia dovuto decidere quali organismi di certificazione, ita-

¹¹ Art. 19 DPR n. 34/2000.

liani e non italiani, fossero quelli il cui certificato avesse efficacia ai fini voluti dal Regolamento sulla qualificazione. A seguito di approfondimenti e sentito il Ministero delle attività produttive, è risultato esistere un accordo (detto *European Cooperation for Accreditation*, in sigla: EA) fra enti di accreditamento dell'area di influenza dell'Unione Europea, che consente il mutuo riconoscimento dei certificati rilasciati da un organismo di certificazione accreditato da un organismo di accreditamento che abbia sottoscritto gli accordi EA.

Preso atto di ciò, l'Autorità ha ritenuto efficaci i soli certificati rilasciati da organismi di certificazione accreditati da organismi di accreditamento che abbiano sottoscritto gli accordi EA e ha fornito¹² alle S.O.A. l'elenco degli organismi di accreditamento italiani che hanno sottoscritto gli accordi EA: per l'Italia l'organismo è soltanto il SINCERT e tale circostanza è stata oggetto di una determinazione¹³.

Per quanto riguarda l'incremento convenzionale premiante, esso influisce sulla classifica che può assumere un'impresa ma non sulla possibilità di qualificarla. Tale incremento è applicabile, inoltre, ai soli soggetti imprenditoriali in possesso della certificazione o della dichiarazione¹⁴, cioè a quei soggetti che operano in tutto o in parte secondo il sistema qualità. L'incremento è applicabile se l'impresa dimostra di possedere i requisiti e gli indici economico-finanziari prescritti¹⁵, configurandosi così come un vero e proprio indice di gestione. In caso affermativo, l'indice¹⁶ aumenta il valore di alcuni elementi che contribuiscono a determinare la classifica per la quale l'impresa può ottenere l'attestazione ma l'aumento non può superare il 30% dei valori reali di alcuni dati posseduti da un'impresa e riscontrati dalla S.O.A.

Le incertezze e i dubbi applicativi in questa specifica materia hanno condotto alcune S.O.A. a riconoscerlo a soggetti che non ne avevano diritto.

¹² Comunicato n. 9, del 15 maggio 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

¹³ Determinazione n. 21 del 7 novembre 2001; vedi Volume II, Sezione IV.

¹⁴ Art. 2, co. 1, lett. r), DPR n. 34/2000.

¹⁵ Elencati dall'art. 19 del DPR n. 34/2000.

¹⁶ Calcolato secondo le formule matematiche di cui all'allegato F al DPR n. 34/2000.

La norma¹⁷ considera infatti applicabile tale beneficio alle sole società di capitali, cioè alle società tenute al deposito del bilancio. Poiché, invece, alcune S.O.A. lo hanno ritenuto applicabile anche alle società di persone, l'Autorità è dovuta intervenire con tre comunicati¹⁸ alle S.O.A. per ristabilire la corretta applicazione della norma.

Infine, per quanto riguarda le difficoltà operative delle S.O.A., si è già ricordato che sono relative al controllo della veridicità delle autodichiarazioni delle imprese, veridicità della quale le S.O.A. sono responsabili. L'unica possibilità di controllo consiste nel rivolgersi alla pubblica amministrazione in possesso dei dati autodichiarati dalle imprese. Le pubbliche amministrazioni, tuttavia, si sono a volte rifiutate di fornire riscontro alle S.O.A. in quanto soggetti privati. Tale situazione è stata segnalata all'Autorità, che si è attivata al fine di superare le difficoltà operative. Il problema sarà, in parte, risolto con il completo avvio del Casellario informatico delle imprese qualificate, che costituisce uno strumento di immediato accertamento dei diversi dati relativi alle imprese attestate.

Attraverso tale banca dati, infatti, le S.O.A. potranno conoscere eventuali provvedimenti assunti dall'Autorità sulle imprese attestate a seguito delle procedure di accertamento attivate su segnalazioni delle stazioni appaltanti, effettuate in fase di gara o a seguito di verifiche ispettive. Le S.O.A. potranno pertanto conoscere in tempo reale se nei confronti di una determinata impresa sia stata accertata la non ricorrenza dei requisiti necessari alla stipula del contratto di attestazione. Altro utile strumento di accertamento è la banca dati dei certificati dei lavori eseguiti, alimentata dai certificati inviati dalle stazioni appaltanti. Tale banca dati è in via di costituzione ed è intenzione dell'Autorità renderla accessibile anche alle S.O.A., limitatamente ai certificati dell'impresa per la quale la stessa S.O.A. abbia stipulato il relativo contratto.

¹⁷ Art. 19 DPR n. 34/2000.

¹⁸ Comunicati n. 4 del 13 marzo 2001, n. 8 del 15 maggio 2001, n. 15 del 4 ottobre 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

... criticità
specifiche

Quanto alle criticità emerse a seguito delle ispezioni, occorre innanzitutto suddividerle in tre gruppi, a seconda che si riferiscano alle stazioni appaltanti, alle S.O.A. o ai documenti.

Il profilo emerso più nettamente nell'ambito delle criticità riferite alle stazioni appaltanti è quello della loro negligenza nel redigere i certificati dei lavori, che si esprime o nella parziale compilazione del certificato sotto un profilo formale (mancanza della firma del responsabile del procedimento, della data di emissione, di regolari timbri che identifichino in maniera certa la stazione appaltante) o nell'omissione di dati che ne consentono una esatta lettura (percentuale in caso di associazione temporanea di imprese, carente compilazione dei campi relativi ai subappalti, omessa indicazione delle date relative all'inizio e all'ultimazione dei lavori).

L'irregolarità formale nella redazione del certificato comporta la necessità di richiedere chiarimenti alla stazione appaltante e, conseguentemente, un rallentamento nella definizione dell'ispezione.

La presenza in atti di certificati non regolarmente redatti e la mancanza di chiarimenti forniti dalla stazione appaltante è un aspetto parzialmente ascrivibile alle S.O.A., in quanto molte stazioni appaltanti si rifiutano di fornire chiarimenti a soggetti privati quali, appunto, le S.O.A.

Le criticità riferite alle S.O.A. sono articolate in due sezioni: criticità ricorrenti per tutti i requisiti e criticità relative ai singoli requisiti. Tra quelle ricorrenti per tutti i requisiti, si segnalano l'eccessivo ricorso alle autocertificazioni e il mancato rispetto dei mezzi di prova e delle rispettive caratteristiche formali.

L'eccessivo ricorso alle autocertificazioni ha assunto proporzioni notevoli nel caso dei requisiti relativi all'organico medio, all'attrezzatura tecnica, allo *staff* tecnico. In quasi tutte le ispezioni, infatti, tali requisiti non sono stati riscontrati con documenti che consentano di accertare la sostanza delle autodichiarazioni (DM 10, distinta dei versamenti contributivi, libro matricola, libro cespiti, contratti di assunzione, contratti di *leasing* ecc.). Tale profilo è ascrivibile alle S.O.A., in quanto la documentazione è nella disponibilità delle imprese ma è evidente che, consentendo il ricorso alle autocer-

tificazioni, è facilitato il contatto con il cliente ed anche più veloce l'iter di attestazione.

L'avvenuto accertamento di procedure irregolari da parte delle S.O.A. è stato oggetto di specifici provvedimenti da parte dell'Autorità.

Quanto al mancato rispetto dei mezzi di prova e delle loro caratteristiche formali, va ricordato che l'Autorità ha indicato quali debbano essere con due determinazioni, rispettivamente per i requisiti di carattere generale¹⁹ e per i requisiti tecnici²⁰.

In particolare, per i certificati dei lavori è previsto che vengano acquisiti in originale o in copia dichiarata conforme dal legale rappresentante, ma spesso tale indicazione non è stata rispettata dalle S.O.A., che hanno acquisito dalle imprese semplici fotocopie. Per i requisiti tecnici l'Autorità ha disposto che, nel caso di incerta identificazione, le S.O.A. devono acquisire ulteriori mezzi di prova (stato di avanzamento dei lavori, collaudo, giornali lavori ecc.) al fine di quantificare esattamente gli importi. Il più delle volte, le S.O.A. hanno invece acquisito autocertificazioni delle imprese o discutibili documenti emessi dalle stazioni appaltanti. Anche tale procedura, chiaramente, facilita il contatto con il cliente e accelera l'iter di attestazione.

Si segnalano infine le criticità specifiche ricorrenti per ciascuno dei requisiti di ordine speciale necessari per l'attestazione.

- a) Bilanci e dichiarazioni fiscali. Seppure non di frequente, talvolta i bilanci non sono corredati della relativa nota di deposito o della ricevuta di presentazione.
- b) Lavori 'di punta'. È il requisito che maggiormente ha caratterizzato le contestazioni effettuate alle S.O.A. relativamente ai requisiti tecnici. L'indicazione che gli ispettori hanno utilizzato al fine della valutazione del lavoro 'di punta' è l'unicità del contratto di affidamento e la conseguente unicità del certificato lavori che garantisce, in linea di massima, l'unicità dell'intervento. Tale indicazione ha tuttavia dato luogo ugualmente a contestazioni, in quanto il certificato lavori unico si riferiva a lotti fun-

¹⁹ Determinazione n. 47/2000; vedi Volume II, Sezione IV.

²⁰ Determinazione n. 48/2000; vedi Volume II, Sezione IV.

zionali affidati con due diversi contratti e tra l'altro, non contestuali. Al contrario, sempre a seguito delle ispezioni, è scaturita un'indicazione aggiuntiva rispetto a quella garantista dell'unicità del contratto e, in pratica, si è avuta la possibilità che due diversi contratti — e, conseguentemente, due diversi certificati — potessero essere considerati come unico intervento sia per il subappaltatore sia per l'aggiudicatario, in quanto l'unicità dell'intervento è garantita dalla ricorrenza di due condizioni: stessa categoria e contestualità delle lavorazioni.

- c) Incremento convenzionale premiante. Questo requisito aggiuntivo non ha dato luogo a grosse contestazioni se non nel caso di disapplicazione volontaria, da parte della S.O.A., delle indicazioni fornite dall'Autorità al fine della ricorrenza di tale beneficio; solo in un caso è stato riscontrato un errore di calcolo contestato alla S.O.A. e dalla stessa riconosciuto.
- d) Certificazione della qualità. Anche per questo requisito si sono verificate ipotesi di contestazioni non tanto riferibili alla legittimità del soggetto certificatore — di cui l'Autorità ha indicato esattamente l'ambito soggettivo — ma, al contrario, riferibili all'autorizzazione specifica del soggetto certificatore ad operare nell'ambito del settore di accreditamento.
- e) Corrispondenza tra nuove e vecchie categorie. La corrispondenza tra le lavorazioni delle vecchie categorie e le nuove categorie ha creato contestazioni per quelle che prevedono anche ipotesi di gestione (gestione calore, OS28) o per quelle che comprendevano attività che, allo stato attuale della legislazione, rientrano a pieno titolo nei servizi. Tale profilo caratterizza chiaramente in maggior misura i vecchi certificati lavori ma si riscontra anche per i certificati di cui all'allegato D, in considerazione di un mancato recepimento delle nuove regole in materia di qualificazione da parte delle stazioni appaltanti.
- f) Lavori privati. Ricorrente per tale tipologia di lavori è stata la discordanza tra l'importo del certificato del direttore dei lavori e l'importo del contratto di affidamento. È infatti un settore caratterizzato da una presunta determinazione iniziale del monte lavori e del relativo importo che, per contingenze verificatesi nel corso dei lavori, subisce un notevole incremento. La documentazione utile a giustificare la discordanza è rap-

- presentata dalle fatture prodotte in relazione ai lavori certificati. Tuttavia, la presenza delle fatture a fronte della discordanza non è stata rinvenuta dagli ispettori e tale circostanza è stata oggetto di contestazione.
- g) Nuove categorie. Tra le nuove categorie previste dal regolamento sulla qualificazione è stata campionata essenzialmente la OG11, che ha dato luogo, anche se non in forma critica, a diverse contestazioni. Sarebbe opportuno, invece, prevedere nel prossimo piano quelle categorie che presentano una declaratoria eccessivamente dettagliata (OG4) o una declaratoria estremamente onnicomprensiva (OS6) e che potrebbero aver ingenerato processi di attestazione disomogenei tra le varie S.O.A.
- h) Lavori eseguiti all'estero. Per tali lavori il dato sicuramente emerso è la non rispondenza della documentazione presentata dall'impresa a quanto previsto, in precedenza, dalla normativa sull'Albo nazionale costruttori e, attualmente, dal DPR n. 34/2000. In particolare, il problema è che i Consolati competenti, non disponendo del tecnico di fiducia²¹, sono costretti ad adottare procedure alternative rispetto a quanto richiesto dall'impresa.

Anche per tali casi, l'Autorità è dovuta intervenire con una serie di provvedimenti di contestazione alle S.O.A., diretti a sanzionare l'esercizio dell'attività di attestazione difforme dai criteri indicati dal Regolamento e dalle determinazioni assunte dall'Autorità. Nei casi in cui le S.O.A. non hanno provveduto a rivedere le attestazioni sulla base delle indicazioni fornite, si è proceduto ad esercitare i poteri di controllo sulle attestazioni riducendo *d'ufficio* le relative qualificazioni.

La criticità dovuta ai documenti si è riscontrata essenzialmente per il certificato dei lavori eseguiti, di cui all'allegato D al Regolamento sulla qualificazione. Il modello ivi riportato non prevede infatti i riferimenti relativi al numero e alla data del contratto di appalto, ma esclusivamente la data di inizio dei lavori. Tale mancata previsione, che invece era contenuta nel mo-

²¹ Art. 23, co. 1, lett. b), DPR n. 34/2000.

dello previgente²², ha comportato talune difficoltà per i certificati che riassumono l'esecuzione di diversi lotti funzionali

Nel caso di lavori privati, la necessità dei riferimenti del contratto e della relativa data di sottoscrizione risulta ancora più evidente al fine di stabilire l'esatta corrispondenza tra certificato del direttore lavori e contratto di affidamento, posta la non facile identificazione tra l'oggetto dei lavori di cui al certificato e i lavori oggetto del contratto, spesso caratterizzato dall'indeterminatezza dell'oggetto e dell'importo.

Un altro rilievo riguarda l'esatta identificazione dell'impresa che ha eseguito i lavori. Sarebbe stato infatti opportuno indicarne — anziché la sede legale — il codice fiscale, al fine di correlare con certezza il certificato e l'impresa che ha richiesto l'attestazione. Tale aspetto, infatti, assume rilevanza nei casi in cui l'impresa viene indicata con una sigla non riportata nel certificato della Camera di commercio o nel caso di trasformazione della società in altra con diversa denominazione sociale. Il codice fiscale consentirebbe infatti di identificare con certezza l'impresa esecutrice. Tale necessità è ancora maggiore nel caso di lavori privati, posto che il relativo contratto di affidamento prevede il codice fiscale dell'impresa che richiede l'attestazione. La circostanza è stata tenuta presente dall'Autorità, che ha impartito disposizioni sulla redazione dei certificati relativi ai lavori eseguiti dalle imprese.

Un ultimo profilo riguarda la mancata previsione — a differenza dal previgente modello — del lavoro eseguito suddiviso per categorie ed importo. Tale mancata indicazione crea problemi allorché l'impresa chiede di essere qualificata non per la categoria prevalente ma per altre categorie previste in bando ed è impossibile accertare l'esatto importo del lavoro eseguito nella categoria richiesta.

Anche queste criticità sono state risolte dall'Autorità, che ha richiesto alle stazioni appaltanti di completare il certificato dei lavori inserendo anche i dati emersi come necessari dalle verifiche ispettive.

²² Ai sensi della l. 10 febbraio 1962, n. 57.