



SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DEGLI
ESECUTORI DI
OPERE PUBBLICHE

PROGETTO DI SVILUPPO

Roma, 13 maggio 2014

Sommario:

1. Premesse

2. Principi

3. Obiettivi da raggiungere

4. Analisi e Proposte

5. Analisi Economico-Patrimoniale delle SOA

PREMESSE

Stiamo assistendo ad un cambiamento di orientamenti del nostro Governo e quindi del nostro Paese.

Finalmente oggi, dopo i ripetuti appelli delle Associazioni di SOA, ed alla luce delle problematiche emerse, vede la luce una nuova filosofia che sembrerebbe essere indirizzata ad eliminare, o perlomeno attenuare, le procedure burocratiche ed inutili.

Per quanto riconducibile al ruolo che ricoprono nel panorama del settore degli appalti pubblici, le Associazioni Unionsoa ed USI ritengono indispensabile proporre una revisione del sistema di qualificazione orientato anche e soprattutto ad una **semplificazione a tutto vantaggio delle imprese e delle stazioni appaltanti**.

Infatti, anche alla luce di quanto più volte affermato dagli stakeholders, sia attraverso audizioni nelle sedi istituzionali che a mezzo stampa, il sistema attuale viene percepito come migliorabile sotto il profilo della efficacia e della onerosità e quindi, si rende necessaria l'introduzione di alcune modifiche innovative.

Unionsoa ed USI, in questo documento, che racchiude il "Progetto Sviluppo", intendono formulare le proposte da condividere con gli stakeholders del sistema e sui "tavoli istituzionali", senza dimenticare il contributo fattivo che le SOA hanno dato in questi anni rispetto al funzionamento del sistema degli appalti pubblici e in particolare rispetto alla riduzione degli oneri - non solo documentali - a carico delle Stazioni appaltanti e delle imprese.

E' necessario cambiare approccio e le SOA, svolgendo da oltre 14 anni tale attività, ritengono di aver maturato le necessarie conoscenze per contribuire a raggiungere le seguenti finalità:

- snellire e semplificare
- portare risparmi alla Pubblica Amministrazione e alle imprese
- maggiore efficienza
- criteri di selezione più aderenti alla realtà d'impresa
- chiara individuazione delle responsabilità e dei ruoli
- garantire ai cittadini l'affidamento delle opere a soggetti qualificati per eseguirle e portarle a termine

In questo quadro si inserisce la valutazione di un cambiamento secondo principi di innovazione.

PRINCIPI

Le SOA ritengono che il “Progetto Sviluppo”, possa essere studiato e proposto individuando chiaramente i ruoli e le responsabilità delle varie componenti che contribuiscono alla gestione del sistema, evitando inutili duplicazioni di funzioni e responsabilità, ma soprattutto affidando le attività operative a coloro che abbiano una adeguata e maturata competenza. Tali scelte però, si ritiene che debbano essere operate confermando lo spirito del legislatore che già nel 2000 aveva inteso esternalizzare l’onere di pre-qualificare le imprese, ritenendo che le SOA in quanto soggetti terzi esterni alla pubblica amministrazione (ma per responsabilità e obblighi classificati dal legislatore stesso esercenti pubblico servizio) fossero in grado di garantire maggiore efficienza e proattività rispetto ad un’attività tanto delicata.

Alla luce di tali principi si ritiene di individuare uno scenario in cui i vari attori debbano concentrare la loro attività sulle funzioni di seguito descritte.

Le STAZIONI APPALTANTI, in fase di gara, saranno sollevate dal controllo dei requisiti di idoneità in quanto verificati e monitorati a monte dalle SOA e dovranno selezionare le imprese unicamente sulla base della proposta tecnico/commerciale delle stesse.

Le IMPRESE concentreranno i loro sforzi sulla qualità del proprio operato, evitando inutili e onerosi eccessi burocratici.

Le SOA, oltre al rilascio dell’attestazione con validità quinquennale e con revisione al terzo anno, dovranno anche verificare con cadenza quadrimestrale il mantenimento dei requisiti di carattere generale in capo alle imprese già qualificate. Tali verifiche effettuate esclusivamente mediante l’accesso agli archivi informatici dell’amministrazione pubblica consentiranno di rendere dinamica l’attestazione di qualificazione.

Per raggiungere tale risultato si dovrà prevedere un riesame dei requisiti e della struttura organizzativa delle SOA unitamente ad una revisione dell’attuale sistema di qualificazione.

Il sistema di qualificazione dovrà essere vigilato con sempre maggior efficienza e continuità da un soggetto forte e organizzativamente snello, munito delle necessarie risorse in termini di personale, attrezzature e procedure univoche di controllo, tale da garantire un reale controllo sull’operato delle SOA e sul rispetto delle procedure da esse applicate.

OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE NEL BREVE PERIODO

Unionsoa ed USI intendono fornire sempre maggiori garanzie affinché le imprese aggiudicatarie dei singoli contratti siano in grado di portare a termine i lavori appaltati con standard qualitativi elevati e nei tempi contrattualmente fissati, a vantaggio dei cittadini fruitori finali dell'opera. In tal senso si sottopongono all'attenzione degli stakeholders alcune proposte volte ad assicurare adeguata qualificazione alle imprese dotate di comprovata e attuale capacità esecutiva e a rafforzare il ruolo delle SOA.

UNIONSOA ed Usi hanno ritenuto opportuno individuare alcuni obiettivi da raggiungere nel breve - medio periodo e di condividerli con tutti gli attori del sistema e che considerano prioritari rispetto alla crescita dell'attuale sistema di qualificazione e atti a garantirne un effettivo miglioramento.

In particolare:

1. Individuazione dei ruoli
2. Aumento dell'efficienza nella selezione delle imprese
3. Snellimento e semplificazione delle procedure di qualificazione
4. Dinamicità del sistema qualificazione
5. Risparmi per le Pubbliche Amministrazioni e per le imprese
6. Efficacia e Trasparenza

ANALISI E PROPOSTE

Il raggiungimento degli obiettivi proposti potrà essere garantito da alcune modifiche - anche di carattere normativo - che riguardano l'attività svolta dalle SOA, nonché il ruolo di "partner attivo" che queste ultime devono sempre più assumere nei confronti delle stazioni appaltanti e del sistema dei contratti pubblici in genere.

Per chiarire meglio l'efficacia del criterio proposto si evidenziano le diversità tra l'attuale metodo, con cui gli attori sono costretti ad operare e la proposta di UNIONSOA ed USI.

- **Evoluzione del sistema della qualificazione: Integrazione tra attestazione SOA e verifica dei requisiti in gara**

Lo scenario attuale

Nel sistema di qualificazione attualmente adottato a seguito della entrata in vigore del codice degli appalti dlgs. 163/06 e relativo regolamento attuativo dpr.207/10 le Stazioni Appaltanti

in fase di gara e durante l'esecuzione delle opere:

- verificano la validità dell'attestato SOA
- verificano il mantenimento dei requisiti di carattere generale (art. 38 D.lgs 163/2006);

In fase di gara:

- verificano la coerenza della documentazione di tutti i partecipanti rispetto al bando di gara
- analizzano le offerte
- selezionano l'aggiudicatario
- verificano il possesso effettivo dei requisiti autodichiarati per il 10% dei partecipanti
- verificano il possesso dei requisiti autodichiarati per l'aggiudicatario e per il secondo classificato.

Da parte loro, le imprese hanno l'onere di fornire alla SOA per l'ottenimento della attestazione di qualificazione tutta la documentazione necessaria per la dimostrazione del possesso dei requisiti generali e dei requisiti di ordine speciale.

Come noto l'attestazione ha durata quinquennale ma è prevista una revisione intermedia da effettuarsi ogni tre anni per la verifica del mantenimento di parte dei requisiti speciali e di tutti i requisiti generali.

Le stesse imprese in sede di partecipazione ad ogni gara d'appalto (e quindi molte volte, anche contestualmente, nel corso dell'anno), oltre a predisporre la documentazione e l'offerta tecnico economica, devono sottoscrivere le autodichiarazioni relative al possesso e mantenimento dei requisiti propri e dei soggetti previsti, supportando le autodichiarazioni con documentazione spesso onerosa e potenzialmente oggetto di contenzioso.

Non avendo le SOA al momento accesso ad alcuna banca dati, le stesse procedono al controllo di tutte le autodichiarazioni, quindi non a campione, richiedendo agli enti preposti:

- Visura camerale storica
- Certificato rilasciato dalla Cancelleria Fallimentare presso il Tribunale di competenza, ove possibile
- Regolarità Fiscale presso l'Agenzia delle Entrate
- Ottemperanza alle norme per l'assunzione dei disabili (Art. 17 L. 68/99) presso gli Uffici Provinciali del lavoro
- Certificato Anagrafe Sanzioni Amministrative ex D.Lgs. 231/2001 presso la Procura
- Certificato Casellario Giudiziale Integrale per Legali Rappresentanti, Direttori Tecnici, Soci di maggioranza, etc.
- Certificato "Antimafia" per Legali Rappresentanti, Direttori Tecnici, Soci di maggioranza, etc.
- Intestazioni Fiduciarie contratte con Società Fiduciarie autorizzate ai sensi della Legge n. 1966 del 1939
- DURC

Ad oltre 14 anni dall'entrata in vigore dell'attestazione di qualificazione, le SOA - nell'esercizio della propria attività - si trovano ancora costrette a verificare la veridicità e la sostanza delle autodichiarazioni rese dalle imprese, esclusivamente, mediante richieste di certificazione o di conferma indirizzate ai singoli uffici dell'Amministrazione pubblica (essendo obbligati a utilizzare strumenti non del tutto efficienti).

Lo scenario futuro

La possibilità di accedere alle banche dati, oltre a consentire una razionalizzazione delle procedure attualmente applicate, permetterebbe un cambiamento sostanziale dell'attuale sistema attraverso lo spostamento della verifica del possesso e del mantenimento dei requisiti di ordine generale dell'impresa dalla Stazione Appaltante alla SOA.

In quest'ottica le Stazioni Appaltanti verificheranno in sede di gara la validità dell'attestato SOA, potendosi in tal modo concentrare sull'analisi delle offerte, sul rispetto delle richieste presenti nel bando di gara e sulla selezione dell'aggiudicatario. In sede di esecuzione potranno analogamente dedicarsi alla gestione del contratto verificando il mantenimento dei requisiti unicamente riscontrando la validità dell'attestato SOA.

Operando con questa soluzione le imprese verranno sollevate dall'onere della produzione, praticamente continua, di autodichiarazioni e documenti, evitando inutili eccessi burocratici e potendosi in tal modo concentrare sulla qualità della propria attività imprenditoriale propriamente detta.

Le SOA, oltre alle attività connesse al rilascio dell'attestazione, dovranno anche verificare con cadenza quadrimestrale il mantenimento dei requisiti di carattere generale in capo alle imprese già qualificate.

Le verifiche, effettuate mediante l'accesso agli archivi informatici dell'amministrazione pubblica, gli eventuali approfondimenti, la valutazione critica delle risultanze acquisite e la definizione delle azioni conseguenti permetteranno di rendere dinamica ed aggiornata l'attestazione di qualificazione consentendo, in caso di presunta carenza dei requisiti, la tempestiva attivazione di un procedimento istruttorio di valutazione con conseguente:

- Riconferma dell'attestazione
- Sospensione dell'attestazione
- Decadenza dell'attestazione

I Vantaggi

Nell'ottica della semplificazione delle procedure, di accrescimento delle garanzie, di maggiore tempestività nell'acquisizione delle certificazioni, UNIONSOA ed USI confermano che diversi sono i vantaggi che l'applicazione di questa proposta potranno comportare.

Innanzitutto il criterio proposto consente una riduzione significativa degli oneri organizzativi ed economici sostenuti dalle imprese, che non dovranno più presentare in ciascuna gara d'appalto altra documentazione se non unicamente quella tecnica economica. In tal modo, oltretutto, saranno pressoché eliminati i rischi connessi alle imprecisioni, talvolta presenti nelle autodichiarazioni che comportano l'insorgere di contenziosi.

Oltre che per gli operatori economici la nostra proposta, consentirà una altrettanto importante riduzione dei tempi e degli oneri organizzativi ed economici in capo alle Stazioni Appaltanti. Considerando infatti che il numero dei partecipanti a ciascuna gara è elevato (arrivando a superare anche 200 candidati), che i controlli sono di conseguenza numerosissimi, che da tali controlli sovente scaturiscono situazioni di precontenzioso o vere e proprie vertenze giudiziarie l'evidenza dei benefici di questa proposta è immediata.

In merito, è opportuno sottolineare che le vertenze di cui sopra, coinvolgendo a volte la "giustizia amministrativa" comportano ulteriori costi aggiuntivi non trascurabili per lo Stato.

Nella proposta di UNIONSOA ed USI il contenzioso sarebbe, per lo meno in parte, trasferito dalle S.A. alle SOA.

Riassumendo:

- Procedure di gara e di aggiudicazione più veloci ed efficienti.
- Riduzione dei costi per le imprese che – oltre all'offerta economico / tecnica – parteciperanno alla gara con la sola attestazione di qualificazione.
- Riduzione degli errori delle imprese in fase di autodichiarazione dei requisiti di carattere generale, con conseguente riduzione dei casi di presunte false dichiarazioni.
- Riduzione dei costi per le stazioni appaltanti, che in gara non effettueranno più le verifiche dei requisiti di carattere generale sui concorrenti.
- Riduzione dei contenziosi in fase di gara generati dalla verifica dei requisiti di carattere generale.
- Chiarezza dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità.

Necessità di modifiche normative: SI

- **Revisione dei meccanismi di qualificazione dei soggetti cessionari di ramo d'azienda**

Lo scenario attuale

Per poter affrontare un tema così delicato e complesso, preliminarmente è necessario ricostruire brevemente il significato di cessione di ramo d'azienda che – come noto – non ha una precisa definizione normativa essendo frutto di successive elaborazioni della dottrina e della giurisprudenza. In particolare, le condizioni di accesso affinché si possa individuare - nell'ambito di un complesso aziendale - un ramo d'azienda sono rappresentate dalla possibilità di enucleare un'attività autonoma rispetto alle altre, nonché dal verificare che quest'ultima rappresenti una sotto-organizzazione funzionale in grado di esercitare tale attività una volta trasferita in capo al soggetto cessionario.

Orbene, la circostanza - di per sé dirimente - che nel settore delle opere pubbliche a livello amministrativo la cessione di un ramo d'azienda consente anche il trasferimento dei requisiti abilitativi alla partecipazione agli appalti pubblici, avrebbe dovuto indurre il legislatore a rendere nel corso degli anni la normativa in materia sempre più stringente ed efficace. Di fatto ciò non è accaduto e anzi, rispetto al cessato Albo Costruttori ed in particolar modo all'art. 25 del D.M. 172/89, il D.P.R. 34/2000 ha fornito ulteriori aperture rendendo ancora più complessa l'attività di qualificazione svolta dalle SOA.

Nei fatti, nel corso degli anni l'utilizzo di tale istituto è cresciuto a dismisura fino a raggiungere nel biennio 2010 – 2011 il complessivo numero di oltre 7.300 cessioni di ramo utilizzate ai fini SOA e che per molti soggetti hanno rappresentato un sicuro espediente per evitare l'espulsione dal mercato degli appalti pubblici.

Dall'entrata in vigore dell'art. 76, comma 10 ex D.P.R. 207/2010 che impone – ai fini della qualificazione - l'acquisizione di una perizia redatta dal perito nominato dal Tribunale competente, il fenomeno delle cessioni del ramo ha visto un deciso decremento che ha portato ad attestare nell'anno 2012 - mediante l'utilizzo di requisiti provenienti da società cedenti - circa 1.200 imprese contro le oltre 3.800 del 2011.

Malgrado i dati numerici fin qui forniti che dimostrano come tale fenomeno sia in netto calo rispetto a livelli raggiunti negli anni precedenti, le associazioni ritengono che l'introduzione dell'obbligo della perizia non possa essere considerata sufficientemente efficace rispetto alle degenerazioni rilevate e che, l'innegabile riduzione in termini numerici del fenomeno sia stata determinata più dall'onerosità della perizia che dalla efficacia della novità normativa introdotta in occasione dell'entrata in vigore del D.P.R. 207/2010. Anzi, in questa sede corre l'obbligo segnalare che, in assenza di uno schema tipo che individui i contenuti minimi della perizia, in questi ultimi due anni le SOA si sono trovate a dover valutare perizie giurate, perfettamente legittime, i cui contenuti erano ben

lontani dallo spirito riformatore con cui il legislatore aveva introdotto l'art. 76, comma 10 del D.P.R. 207/2010.

UNIONSOA ed USI, pertanto, ritengono opportuno proporre alcune modifiche normative che – pur garantendo alle imprese la possibilità di perseguire legittime strategie di crescita – siano in grado di impedire l'accesso al mercato a soggetti muniti solo di una perfetta documentazione cartacea, ma carenti delle necessarie strutture organizzative evitando così le più volte segnalate distorsioni dell'istituto.

Lo scenario futuro

UNIONSOA ed USI propongono di introdurre delle specifiche condizioni affinché la cessione possa essere utilizzata ai fini della qualificazione, in particolare la SOA dovrà verificare che nell'atto di cessione siano stati trasferiti almeno 2 dei 3 elementi appresso specificati:

- Attrezzatura
- Personale o Direzione tecnica del cedente
- Cantiere pubblico attivo

Solo una volta accertato l'effettivo trasferimento di almeno 2 elementi tra quelli sopra indicati, la SOA potrà procedere alla valutazione dei requisiti del cedente che, al fine di rendere l'attestazione ottenuta dal cessionario più aderente alla realtà aziendale ceduta, avverrà secondo le successive modalità.

1. Il cessionario potrà utilizzare i requisiti economico-finanziari maturati dal cedente, con il limite massimo rappresentato dai requisiti riportati nell'ultimo bilancio depositato, moltiplicati per 5 annualità
2. il capitale sociale della cessionaria dovrà essere maggiore del 5% della sommatoria delle classifiche ottenute.

I parametri di cui ai superiori punti 1 e 2 potranno essere derogati nei seguenti casi:

- se il D.T. dell'impresa cedente – in carica da almeno 5 anni – mantiene la carica anche nell'impresa cessionaria,
- se il cessionario è già in possesso di attestazione di qualificazione.

I Vantaggi

Tali modifiche di carattere normativo dovrebbero limitare la possibilità per le società cessionarie e/o locatarie di ottenere categorie e classifiche sproporzionate rispetto alle reali capacità esecutive, garantendo così all'Ente appaltante che le potenzialità espresse dall'attestazione siano compatibili con l'effettiva consistenza dell'oggetto della cessione.

Una volta introdotte tali modifiche di carattere normativo, le SOA aderenti a UNIONSOA ed USI manifestano fin d'ora la propria disponibilità a farsi direttamente carico delle verifiche individuate dal legislatore, eliminando così gli oneri e le incombenze oggi legate all'obbligo della perizia ex art. 76, comma 10.

Tale compito, che rientrando nell'ambito del contratto di attestazione non comporterebbe alcun aggravio di costi per le imprese, riporterebbe nell'alveo della qualificazione un'attività oggi affidata a titolo oneroso a soggetti terzi estranei ai meccanismi ed alle logiche dell'ammissione alle gare pubbliche.

Necessità di modifiche normative: SI

- **Revisione dei meccanismi di qualificazione mediante avalimento**

Il Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture all'art 50 ammette "la possibilità di conseguire l'attestazione SOA nel rispetto delle disposizioni previste dall'articolo 49 ", sempreché la qualificazione mediante avalimento sia compatibile con i principi dati dall'esistenza di un rapporto di controllo, dal rilascio di una dichiarazione circa l'obbligo dell'impresa di mettere a disposizione le risorse ed infine nel principio che obbliga a comunicare le circostanze che fanno venire meno la summenzionata messa a disposizione delle risorse.

Il codice demanda al Regolamento attuativo la disciplina della possibilità di conseguire l'attestazione SOA mediante avalimento.

Il Regolamento, DPR 207/2010, all'art.88 quinto comma, dispone che l'Impresa ausiliata per conseguire la qualificazione mediante avalimento debba possedere:

1. i requisiti di cui all'articolo 78 in proprio;
2. i requisiti di cui all'articolo 79 anche mediante i requisiti resi disponibili dall'impresa ausiliaria.

Dalla normativa deriva che l'impresa ausiliaria non è tenuta a dimostrare in sede di qualificazione il possesso dei requisiti di carattere generale ex art. 38 del Codice.

La carenza nel controllo dei requisiti di carattere generale in capo alla società ausiliaria rende possibile a imprese prive dei requisiti soggettivi, l'assunzione del ruolo di ausiliaria ai fini di consentire ad altro soggetto la qualificazione mediante avalimento. Ne potrebbe conseguire, seppure indirettamente, una possibile ammissione alla partecipazione agli affidamenti pubblici di lavori a soggetti altrimenti non legittimati.

Rimane fermo che la qualificazione ex art 50 è subordinata alla dimostrazione dell'esistenza di un rapporto di controllo, ma è necessario altresì segnalare come tale condizione sia agevolmente realizzabile tramite, ad esempio, il trasferimento della maggioranza delle quote societarie.

Si rende pertanto necessaria, come da tempo segnalato dalle SOA, una sollecita revisione o puntualizzazione del dettato regolamentare in tema di qualificazione mediante avalimento, al fine di prescrivere espressamente in capo all'impresa ausiliaria l'obbligo di dimostrazione dei requisiti di carattere generale.

Necessità di modifiche normative: SI – abrogative / modificative

- **Introduzione di una soglia massima della capacità esecutiva dell'impresa**

La previsione di un plafond massimo di opere eseguite contestualmente risponde ad esigenze di maggior tutela e garanzia della pubblica amministrazione circa la solidità economica e finanziaria delle imprese esecutrici e, di conseguenza, rappresenta un elemento di maggior garanzia del cittadino fruitore delle opere stesse.

Ipotizzare l'introduzione di una soglia massima agli affidamenti contemporaneamente eseguibili in capo ad una singola impresa, consentirebbe di:

1. porre un limite alle potenzialità esecutive delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione in base all'effettiva capacità esecutiva delle stesse che, quindi, andrebbe correlata ai requisiti economici, tecnici, organizzativi, finanziari e patrimoniali degli esecutori;
2. accrescere, in capo alle imprese, la selettività degli affidamenti cui concorrere in quanto l'introduzione di una soglia massima in termini esecutivi costituirebbe un incentivo, direttamente proporzionale al grado di saturazione del plafond, alla selezione degli affidamenti e garantirebbe conseguentemente maggior affidabilità all'offerta eventualmente formulata.

La previsione di un plafond massimo di "contestuale esecuzione delle opere" potrebbe essere derogato in presenza di particolari meccanismi premiali, costituiti ad esempio dalla provata solidità economica dell'impresa oppure da caratteristiche organizzative di rilievo; tali deroghe si renderebbero necessarie anche al fine di superare le criticità del meccanismo che si sono manifestate in taluni paesi Europei.

In effetti diversi sistemi di qualificazione obbligatoria adottati in altri Paesi Europei già si basano sulla definizione di un plafond massimo in termini esecutivi. In particolare i principali sistemi di qualificazione preventiva obbligatoria, e segnatamente quelli di Belgio, Spagna, Portogallo e Grecia, prevedono tutti il principio della c.d. contestuale esecuzione delle prestazioni per cui l'iscrizione nelle classi di importo, oltre a non prevedere il c.d. illimitato, fa riferimento a plafond massimi di importi annuali medi sia per le varie classi relative alle categorie generali che per quelle specialistiche o subcategorie. Tale criterio denominato del "doppio plafond" (di iscrizione nella classe di importo annuo medio e nella categoria di lavori) risponde a ragioni di maggior tutela e garanzia della parte pubblica circa la solidità economica e finanziaria delle imprese.

In sintesi, viene fissato un tetto di lavori pubblici e privati - nazionali ed esteri - eseguibili contestualmente; tale meccanismo presenta delle differenze nei diversi Paesi che lo hanno adottato.

In Grecia il tetto di lavori che risponde al principio della contestuale esecuzione delle prestazioni è pari a non più di tre volte la classe di iscrizione delle varie categorie o subcategorie.

In Spagna il tetto dei lavori acquisibili per classe di importo viene calcolato in modo più sofisticato con riferimento ad una pluralità di criteri che riguardano, tra l'altro, l'entità del personale tecnico e i relativi curricula; il parco macchinari; il capitale operativo dell'anno in corso e quello degli ultimi 5 anni; il numero di anni di esperienza e la somma di lavori degli ultimi 10 anni: l'applicazione di tali criteri può portare ad un incremento massimo del tetto pari a circa tre volte il valore della classe di importo in cui si è iscritti ovvero ad un minimo del 20% circa.

Analoga la disciplina del Portogallo, anch'essa basata su una pluralità di criteri, particolarmente articolati per gli aspetti finanziari.

In Belgio, l'applicazione del criterio della contestuale esecuzione è tuttavia stata oggetto di critiche soprattutto da parte delle maggiori imprese generali qualificate nelle classi superiori, data la difficoltà di una sua concreta valutazione e applicazione (da riferirsi esclusivamente al momento dell'aggiudicazione), essendo anche necessario determinare il valore su base annua dei singoli contratti (e dunque suddividere il valore dei contratti in anni e mesi e, nei lavori complessi, rapportarli alle varie categorie e sottocategorie richieste nel bando e specificate nel capitolato tecnico).

L'introduzione nel settore dei lavori pubblici italiano di una soglia massima agli affidamenti contemporaneamente eseguibili in capo ad una singola impresa, non può prescindere da considerazioni afferenti l'economia del Paese, che vede in particolar modo il comparto delle opere pubbliche caratterizzato da una pluriennale e perdurante fase di recessione.

Se in una fase macroeconomica quale quella attuale, caratterizzata da una continua riduzione delle opere appaltate, può apparire anacronistica l'introduzione di un plafond massimo di "contestuale esecuzione delle opere" è opportuno considerare che il momento storico attuale appare invece come il più propizio per introdurre un meccanismo in grado di rivelare appieno la propria utilità ed i benefici per la collettività in una prossima, auspicata ed invocata fase di ripresa economica.

Necessità di modifiche normative: SI

- **Introduzione di nuovi elementi premianti**

Le problematiche lamentate sia dalle imprese che dalle stazioni appaltanti si riferiscono in misura importante all'esigenza di rendere aderenti i requisiti di affidabilità alle effettive capacità delle imprese di eseguire i lavori.

Il sistema di qualificazione regolato dal DPR 207/2010 basa gli elementi di valutazione dei requisiti su dati storici dell'impresa. Cifra d'affari, lavori eseguiti, personale ed attrezzature si riferiscono, attualmente, agli ultimi dieci anni ma non danno modo di valutare o proiettare nel presente tali capacità.

E' opportuno pensare di integrare i dati storici con altri elementi che rendano dinamico il sistema.

Si è tanto parlato di requisiti reputazionali delle imprese o dei problemi legati all'ambito della sicurezza che non si può ritenere utile dissociare tali elementi da una qualificazione che, ricordiamolo, deve essere intesa come una sorta di valutazione del fornitore da parte dello Stato a beneficio delle Pubbliche Amministrazioni.

La capacità di eseguire un'opera nei tempi contrattuali o l'assenza di problemi in ambito realizzativo, sia in termini di impiego di materiali, che di esecuzione, che di sicurezza, rappresentano il vero indice di affidabilità di un'impresa. Il concetto di qualità che si esprime con la soddisfazione del committente deve rappresentare il valore aggiunto per l'impresa che sia effettivamente in grado di operare validamente.

La solvibilità dell'impresa che garantisca l'esecuzione dell'opera senza creare contenziosi con i subappaltatori per i ritardi dei pagamenti o i mancati pagamenti degli enti previdenziali deve anche rappresentare un valore da rimarcare in un sistema di qualificazione.

La tecnologia è talmente avanzata che non è difficile pensare ad un sistema d'informazioni dell'operato di un'impresa, sia positivo che negativo.

Occorre quindi valutare l'opportunità di attivare in sede di qualificazione meccanismi virtuosi che incentivino l'operatore economico a fornire prestazioni di qualità per raggiungere standard di qualificazione più elevati e poter quindi competere all'aggiudicazione di affidamenti di valore crescente.

Già l'attuale Regolamento, DPR 207/2010, prevede all'art 80 la possibilità di beneficiare di un meccanismo premiale di accrescimento (fino al 39%) dei requisiti di carattere speciale utili alla qualificazione (fatturato, lavori eseguiti e lavori c.d. di punta) qualora l'impresa dimostri di possedere, oltre alla certificazione del sistema di qualità, alcuni requisiti ed indici economico finanziari.

Le Associazioni Unionsoa ed Usi propongono l'introduzione di ulteriori indicatori dell'affidabilità dell'impresa, necessariamente rispondenti a criteri di misurabilità ed oggettività, che dovrebbero consentire il conseguimento di benefici premiali mediante la valorizzazione di:

- Storicità dell'impresa

Appare opportuno misurare e valorizzare la storia dell'impresa in quanto indicatore sintetico di consolidata esperienza e garanzia di affidabilità.

- Esperienza professionale della direzione tecnica e dello staff tecnico

La direzione tecnica e l'eventuale presenza di staff tecnico rappresentano il cuore del know how dell'impresa e costituiscono certamente elementi da valorizzare in quanto garanzia di competenza e professionalità progettuale ed esecutiva. E' possibile definire indicatori quali-quantitativi atti a misurare e quantificare esperienza e dotazioni dell'impresa in termini di capitale umano al fine di accrescerne la valorizzazione.

Ed inoltre i seguenti elementi secondo parametri da individuare in fase attuativa :

- Competenze specifiche in determinate lavorazioni
- Specializzazione del personale in forza
- Caratteristiche specifiche dell'attrezzatura di proprietà dell'impresa
- Rispetto delle tempistiche di realizzazione dei lavori appaltati

Tuttavia, al fine di consentire con semplicità ed in tempi ragionevoli l'introduzione di ulteriori benefici premiali, appare opportuno dare maggior rilievo anche ai requisiti attualmente documentati dalle imprese e già verificati dalle SOA.

In particolare, le Associazioni Unionsoa e Usi propongono di consentire un meccanismo premiale di accrescimento dei requisiti di carattere speciale utili alla qualificazione e, segnatamente:

- **Storicità dell'impresa**

Da 10 a 20 anni	Da 20 a 30 anni	Oltre 30 anni
+2 %	+5 %	+8 %

- **Adeguatezza attrezzatura tecnica**, come descritta all'art 79 comma 8, rapportata all'ultima annualità se rispettate le percentuali del 2 %, inteso come totale attrezzature, e dello 0,8 % , inteso come attrezzature stabili, ulteriore beneficio del 2 %;
- **Adeguatezza organico medio**, come descritto all'art 79 comma 10 , rapportato all'ultima annualità: se rispettate le diverse percentuali previste, ulteriore beneficio del 5 %;

- **Esperienza professionale della direzione tecnica:** la presenza di un direttore tecnico, assunto a tempo indeterminato, ed avente un'esperienza in questo ruolo di almeno 10 anni, comprovata dall'attestazione SOA, ulteriore beneficio del 3%;
- **Patrimonio netto** dell'ultimo bilancio depositato pari ad almeno il 10% della cifra d'affari dell'ultima annualità ulteriore beneficio del 3 %.

La maggiore affidabilità dell'impresa, che scatterebbe con il rispetto di almeno 4 dei 5 indicatori sopra riportati, potrebbe anche essere premiata ad esempio favorendo l'affidamento di maggiori lavorazioni.

In particolare è possibile ipotizzare un sistema di incremento della soglia di partecipazione alle gare ex art 61 comma 2 del Regolamento.

A tal proposito Il D.P.R. 207/2010 già dispone che la qualificazione in una categoria abilita l'impresa a partecipare alle gare e ad eseguire i lavori nei limiti della propria classifica incrementata di un quinto, pertanto è possibile ipotizzare un aumento di tale soglia commisurandolo ai nuovi meccanismi di premialità.

Necessità di modifiche normative: SI

- **Adeguamento dei requisiti minimi posseduti dalle Società Organismo di Attestazione (SOA)**

Come già accaduto in occasione dell'entrata in vigore del D.P.R. 207/2010, al fine di rendere ancora più selettiva l'attività di qualificazione e con essa le responsabilità connesse al ruolo di esercenti di pubblica funzione, UNIONSOA e USI riterrebbero opportuno che venissero modificati i parametri minimi relativi all'organico minimo obbligatorio delle SOA, commisurando tale variazione al volume di affari ed anche alle eventuali attività aggiuntive che il legislatore vorrà affidare alle SOA stesse.

Necessità di modifiche normative: SI

- **Casellario informatico dei lavori privati**

Al fine di definire con maggior precisione i contorni della materia trattata e, quindi, apprezzare l'importanza che avrebbe per l'intero sistema di qualificazione la realizzazione del Casellario Informatico dei lavori privati previsto dall'art. 83, comma 6 del D.P.R. 207/2010, appare opportuno fornire alcuni dati relativi all'utilizzo che le imprese fanno dei lavori privati in occasione dell'ottenimento dell'attestazione.

Premesso che, ai fini della qualificazione e quindi della valutazione della capacità esecutiva dell'impresa i lavori pubblici e privati hanno pari dignità, si rappresenta che mediamente ogni impresa produce alla SOA oltre 3 certificati lavori privati, tutti corredati dalla documentazione prevista dalla normativa vigente e cioè atto autorizzativo, progetto, contratto e fatture. La SOA in fase istruttoria, invia a conferma di veridicità tutta la documentazione prodotta dall'impresa e attende che la stessa venga confermata dai soggetti interessati.

Considerando che ogni anno va a rinnovo mediamente circa un quarto delle imprese in possesso di attestazione vigente, è facile valutare che con cadenza annuale le SOA mandano a riscontro oltre 30.000 certificati lavori, 30.000 atti autorizzativi, ecc., generando così una enorme mole di lavoro per i soggetti committenti, i direttori lavori e per gli uffici tecnici dei comuni chiamati a riscontrare le richieste di conferma delle SOA.

Al fine di evitare il ripetersi di tali procedure inutilmente onerose e ormai anacronistiche, le SOA auspicano fortemente che venga istituito un casellario informatico dei lavori privati da cui, come già avviene per i lavori pubblici, si possa attingere e verificare la veridicità dei certificati lavori prodotti dalle imprese. Tale casellario dei lavori privati, che una volta entrato a regime fornirà un archivio complessivo dei lavori privati eseguiti nel nostro Paese, costituirà un ulteriore elemento di chiarezza e di efficienza per l'intero sistema di qualificazione.

Le SOA aderenti a UNIONSOA ed USI, coscienti dell'importanza e dell'urgenza che venga realizzato tale casellario, manifestano fin d'ora la loro disponibilità a farsi carico di alimentare e aggiornare tale casellario. In particolare, le SOA sono disposte a trasferire per via informatica tutti i certificati lavori privati muniti di conferma del committente e del relativo atto autorizzativo.

Le associazioni sono certe che, nel giro di pochi anni, il casellario dei lavori privati alimentato dalle SOA diventerà un ulteriore elemento di garanzia, e di certezza del sistema al pari del Casellario delle imprese - anch'esso aggiornato esclusivamente dai dati forniti dalle SOA - e che in fase di gara viene utilizzato dalle Stazioni appaltanti al fine di accertare il possesso dell'attestazione del singolo concorrente.

Necessità di modifiche normative: NO

- **Revisione dei sistemi di pagamento dell'attestazione**

L'eccezionalità della crisi economica e la difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese nonché la sopravvenuta modifica del RID quale strumento previsto dal vigente D.P.R. 207/2010, oggi sostituito dal sistema SEPA, hanno determinato un'oggettiva modifica dei presupposti che hanno guidato il legislatore nel prevedere il saldo del corrispettivo dell'attestazione mediante forme di pagamento dilazionato e non efficacemente garantito.

Le SOA hanno già evidenziato in più occasioni l'incoerenza tra la norma dell'art. 70, quarto e quinto comma, del Regolamento, che assoggetta ogni attività di attestazione al preventivo pagamento del corrispettivo e la mancanza di strumenti volti a tutelare il sistema dai comportamenti inadempienti che, appunto, ne compromettono l'efficacia e la solidità.

Una revisione dell'attuale norma è necessaria per garantire una più diffusa e stringente applicazione dell'art. 70, quarto comma, del Regolamento - che dispone l'obbligo di pagamento del corrispettivo alle SOA - evitando, attraverso l'insolvenza delle dilazioni disposte a mezzo RID, che vengano poste in essere comportamenti strumentali volti ad eludere l'obbligo del pagamento del corrispettivo minimo.

Alla luce delle acclamate storture procedurali derivanti dall'applicazione dell'attuale sistema, si ritiene necessario che venga introdotta la possibilità per le SOA - in caso di mancato pagamento - di sospendere l'efficacia dell'attestazione.

Più dettagliatamente si richiede il riconoscimento alle SOA, così come previsto per gli Enti di Certificazione, della possibilità - in caso di mancato pagamento, anche parziale, del corrispettivo entro 6 mesi dal rilascio dell'attestazione - di disporre la sospensione dell'attestazione previo avvio del procedimento, per tutta la durata dell'inadempimento, dandone comunicazione, entro 5 giorni dall'avvenuta sospensione, all'Autorità ai fini dell'inserimento nel casellario informatico di cui all'art. 8.

Le Associazioni UNIONSOA ed USI inoltre ravvisano la ricorrenza delle condizioni che rendono inderogabile la modifica del dettato regolamentare eliminando la metodologia di pagamento prevista tramite RID (ora SDD) e introducendo nuove forme di garanzia del credito, nonché la possibilità di finanziare il costo dell'attestazione mediante istituti finanziari specializzati. In particolare si rappresenta che l'attuale fabbisogno di liquidità delle imprese renderebbe opportuno consentire il pagamento del corrispettivo, prima del rilascio dell'attestazione, direttamente da parte di istituti di credito o società finanziarie per conto dell'impresa dalle stesse affidata. L'accesso ai finanziamenti con pagamento diretto alle SOA potrebbe rendere maggiormente sostenibile l'ingresso e la permanenza nel mercato dei lavori pubblici delle imprese di costruzioni, costituendo un volano per fronteggiare la congiuntura fortemente negativa che interessa tutto il settore.

Necessità di modifiche normative: SI

Analisi Economico- Patrimoniale delle Soa attive sul mercato (bilanci 2012 riclassificati)

Ricavi

valore complessivo 77.479.183 *

valore medio Euro 2.993.829

Valore aggiunto:

valore medio Euro 1.519.185 pari al 50,6% del Valore della produzione operativa, con valori percentuali che variano dal 68,9% al 31,4%

Costo del lavoro

valore complessivo 31.922.069;

valore medio Euro 1.227.772

valore medio pari al 41,2% del valore medio dei ricavi e al 80,8% del valore medio del valore aggiunto.

Forza lavoro impiegato

Numero dipendenti n. 575

Margine operativo lordo:

valore medio Euro 291.413 pari al 9,7% del Valore della produzione operativa, con valori percentuali che variano dal 20,1% al -13,9%

Risultato operativo:

valore medio Euro 119.001 pari al 4,0% del Valore della produzione operativa

Ebit normalizzato:

valore medio Euro 37.103 pari al 1,2% del Valore della produzione operativa

Risultato netto:

valore medio Euro (12.159) pari al -0,4% del Valore della produzione operativa con valori percentuali che variano dal 11,4% al -28,2%

Analisi patrimoniale:

valore medio capitale sociale Euro 1.023.165,

valore medio patrimonio netto Euro 1.509.021, importi che variano da Euro 6.653.526 a Euro 542.467

* i dati della società Axsoa sono relativi al 2011

(fonte Infocamere)