

Tabella 1.65 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionale per Regione

Regione	numero di società	% numero di società
Abruzzo	16	1,81
Basilicata	7	0,79
Calabria	11	1,25
Campania	73	8,27
Emilia Romagna	74	8,38
Friuli	18	2,04
Lazio	142	16,08
Liguria	18	2,04
Lombardia	134	15,18
Marche	22	2,49
Molise	3	0,34
Piemonte	76	8,61
Puglia	32	3,62
Sardegna	20	2,27
Sicilia	41	4,64
Toscana	60	6,80
Trentino	17	1,93
Umbria	22	2,49
Valle d'Aosta	5	0,57
Veneto	92	10,42
<b>Tutte le Regioni</b>	<b>883</b>	<b>100</b>

Le regioni che presentano il maggior numero di società sono il Lazio con 142 società e la Lombardia con 134 società, mentre in fondo alla graduatoria troviamo la Valle d'Aosta con 5 società ed il Molise con solo 3 società.

La tabella relativa alla distribuzione delle società, secondo la natura giuridica (tabella 1.66), consente di valutare la preponderante incidenza delle società a responsabilità limitata con l'80,1% del totale, seguita dalle società per azioni con poco più del 10%.

Tabella 1.66 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionale, per natura giuridica.

Natura giuridica	numero di società	% numero di società
Altre società cooperative	5	0,57
Altri enti ed istituti con personalità giuridica	5	0,57
Consorzi con personalità giuridica	7	0,79
Società a responsabilità limitata	707	80,07
Società cooperative e loro consorzi iscritti nei registri prefettizi e nello schedario generale della cooperazione	27	3,06
Società in accomandita semplice	10	1,13
Società in nome collettivo	11	1,25
Società per azioni	94	10,65
Altro	17	1,93
<b>Tutte le natura giuridiche</b>	<b>883</b>	<b>100</b>

La classe di dipendenti tra 0 e 10 è quella dove risultano classificate il maggior numero delle società registrate, con una percentuale pari all'83,6% del totale (*tabella 1.67*), ma non la classe che registra la quota maggiore di dipendenti che lavorano presso le società di ingegneria e professionali (14,9%).

Dato che il numero medio di dipendenti per classi cresce in funzione della dimensione della classe considerata, nonostante la non rilevanza dal punto di vista della numerosità delle società delle classi "51-100" e "oltre 100", pari rispettivamente allo 0,9% e all'1,5% del numero totale delle società considerate, il peso del numero di dipendenti appartenenti a tali classi risulta essere significativo, pari rispettivamente al 5,2% ed al 58,5%.

*Tabella 1.67 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionale, per classi di dipendenti.*

<i>Classi di dipendenti</i>	<i>n. società nella classe</i>	<i>% n. delle società nella classe</i>	<i>n. dipendenti nella classe</i>	<i>% n. dipendenti nella classe</i>
0-10	738	83,58	1.685	14,91
11-25	96	10,87	1.393	12,33
26-50	28	3,17	1.021	9,04
51-100	8	0,91	593	5,25
Oltre 100	13	1,47	6.606	58,47
<b>Totale</b>	<b>883</b>	<b>100</b>	<b>11.298</b>	<b>100</b>

Le società di ingegneria e professionali con meno di 11 collaboratori a progetto registrano un peso maggiore rispetto alle altre classi, con una percentuale pari all'93,8% del totale (*tabella 1.68*). Contrariamente a quanto evidenziato per i dipendenti, la stessa classe è quella che registra la quota maggiore di collaboratori, quasi pari alla metà del totale (pari al 48,3%).

La distribuzione del numero di collaboratori per classi risulta essere più asimmetrica rispetto a quella dei dipendenti, in quanto la classe estrema oltre i 50 collaboratori presenta una bassa incidenza percentuale (2,3%).

Tabella 1.68 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionale, per classi di collaboratori a progetto.

<i>Classi di collaboratori</i>	<i>n. delle società nella classe</i>	<i>% n. delle società nella classe</i>	<i>n. collaboratori nella classe</i>	<i>% n. collaboratori nella classe</i>
0-10	828	93,77	1.150	48,34
11-25	51	5,78	825	34,68
26-50	3	0,34	350	14,71
Oltre 50	1	0,11	54	2,27
<b>Totale</b>	<b>883</b>	<b>100</b>	<b>2.379</b>	<b>100</b>

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO 2

### LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

#### 2.1 Linee generali sul sistema di qualificazione

Il sistema unico di qualificazione, obbligatorio per tutti gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, è attuato da società per azioni di diritto speciale denominate SOA (Società Organismi di Attestazione), appositamente autorizzate dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e da questa controllate.

Il codice dei contratti, nel confermare il sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, previsto dalla precedente normativa, ha definitivamente sancito la natura pubblicistica dell'attività di attestazione svolta dalle SOA.

Questa evoluzione ha portato ad un chiaro inquadramento delle SOA nell'ordinamento giuridico, attribuendo a tali organismi una forte connotazione pubblicistica che in origine era assai discussa.

Già prima dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti, la giurisprudenza amministrativa aveva chiarito che le SOA, pur mantenendo la propria natura giuridica di società per azioni di diritto speciale, svolgono una funzione pubblicistica di certificazione che sfocia nel rilascio di un'attestazione con valore di atto pubblico. Trattasi, cioè, di un'ipotesi di esercizio privato di pubblica funzione (Cons. Stato, sez. VI, sentenze nn. 991/2004, 993/2004 e 2124/2004).

La medesima giurisprudenza aveva altresì evidenziato come le attestazioni di qualificazione, risultato dell'attività di certificazione delle SOA, fossero peculiari atti pubblici, destinati ad avere una specifica efficacia probatoria, come stabilito dall'art.1, DPR 34/2000: "l'attestazione di qualificazione rilasciata a norma del presente regolamento costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei

**L'evoluzione del sistema di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici**

requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici.”

Tanto è vero che le stazioni appaltanti, in sede di aggiudicazione dei lavori pubblici, non possono chiedere ai concorrenti la dimostrazione della qualificazione con modalità ulteriori e differenti dall'esibizione dell'attestato di qualificazione, che fa stato fino a prova di falso.

La consacrazione della suddetta funzione pubblicistica è oggi contenuta nell'art.40, comma 3 del codice dei contratti, secondo cui: *“le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. In caso di false attestazioni dalle stesse rilasciate si applicano gli articoli 476 e 479 del codice penale.”*

Le SOA sono, quindi, adesso, ricomprese tra i soggetti sottoposti al controllo della Corte dei Conti ed i loro dipendenti divengono destinatari delle norme del codice penale in tema di falso ideologico e materiale commesso da pubblico ufficiale.

**Natura  
pubblicistica  
delle SOA**

Coerentemente con la riconosciuta natura pubblicistica dell'attività delle SOA, il decreto legislativo 163/2006, da un lato ha sancito a livello di norma primaria il principio dell'indipendenza di giudizio delle SOA (già contenuto nel regolamento sulla qualificazione, DPR 34/2000) e dall'altro ha introdotto l'obbligo per le SOA di conservare la documentazione e gli atti utilizzati per il rilascio delle attestazioni anche dopo la cessazione dell'attività.

In tale quadro, il rapporto cliente/SOA non si esaurisce in un rapporto di tipo privatistico in quanto esiste una dimensione pubblicistica connessa all'impatto sociale che l'attività di attestazione produce in relazione all'affidamento della tutela dei terzi e conseguentemente alla tutela degli interessi generali. È proprio per l'esigenza di tutelare interessi pubblici che la normativa prevede specifiche autorizzazioni e restrizioni per l'esercizio della suddetta attività.

La tutela che la legislazione assicura all'attività di attestazione trova il fondamento, pertanto, nell'esigenza di garantire, non le imprese, bensì l'affidamento del pubblico.

Anche per quanto riguarda il profilo della concorrenzialità tra SOA, occorre considerare che la specificità della prestazione richiesta (attestazione) ha portato il legislatore a restringere i margini concorrenziali fra le SOA. Il legislatore ha infatti regolamentato questioni che attengono l'autonomia negoziale delle parti e che comprimono la competizione fra le SOA nell'acquisizione della domanda (ad esempio, modalità e termini di pagamento del corrispettivo, termine finale per il rilascio dell'attestazione, previsione di tariffe minime per l'attività di attestazione, divieto di esternalizzazione dell'attività di attestazione e di ogni attività ad essa strumentale).

In sintesi, si può affermare che la funzione pubblicistica è al centro dell'attività delle SOA e, rispetto a tale elemento centrale, l'esercizio in regime di libera concorrenza ha carattere di stretta strumentalità.

Queste modifiche normative sono state accompagnate – se non precedute – da determinazioni dell'Autorità.

Dall'analisi delle novità introdotte dal codice, risulta che le diverse problematiche affrontate da questa Autorità nell'espletamento della vigilanza sul sistema di qualificazione sono state interamente recepite secondo le interpretazioni già assunte in materia di qualificazione.

L'Autorità in questi anni ha cercato di colmare le diverse lacune di un quadro normativo che aveva introdotto per la prima volta il passaggio del sistema di certificazione dalla mano pubblica al settore privato.

L'Autorità, essenzialmente, ha cercato di conciliare la natura privata dei soggetti certificatori con la funzione esercitata dagli stessi la quale, in ragione dell'affidamento e della tutela dei terzi, nonché per garantire l'oggetto della prestazione richiedeva una interpretazione tesa a restringere i margini di autonomia dei soggetti interessati.

Il sistema di qualificazione per i lavori pubblici è, dunque, misto e dinamico: misto, in quanto le SOA sono soggetti di diritto privato il cui capitale sociale non può essere posseduto dai soggetti aggiudicatori pubblici, ma, nel contempo, sottoposti al controllo dell'Autorità e, come ormai riconosciuto dal codice dei contratti a seguito della modifica introdotta dal secondo decreto correttivo, svolgono una funzione

pubblicistica di certificazione, tanto che l'attestazione da esse rilasciata ha valore di atto pubblico.

Dinamico, in quanto l'attestazione rilasciata dalle S.O.A. ha durata di cinque anni, con verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti di ordine generale e dei requisiti di capacità strutturale dell'impresa attestata.

Si registra, rispetto al passato, un certa vitalità nel mercato degli organismi di qualificazione che, si ricorda, hanno caratteristiche finanziarie ed organizzative di notevole rilievo.

Le SOA attualmente operanti sono 36; la riduzione del numero di esse, dovuto alle tre revoche di autorizzazioni concluse nell'anno 2006 da parte dell'Autorità ed alla spontanea messa in liquidazione di un'altra SOA nell'anno 2007, è stata compensata dall'ingresso nel mercato di quattro nuovi organismi di attestazione, tre dei quali hanno iniziato il procedimento di autorizzazione nel 2006 ed hanno ottenuto provvedimento favorevole nel 2007 ed un quarto che è stato autorizzato nel 2008.

Tale vitalità è confermata anche dalle operazioni di fusione per incorporazione e cessione d'azienda tra SOA che hanno dato luogo al rafforzamento strutturale e commerciale degli organismi preesistenti.

## **2.2 Struttura e indipendenza delle SOA**

**Struttura delle  
SOA: organico,  
CdA**

In relazione alla struttura organizzativa delle SOA, disciplinata dal DPR 34/2000 (tuttora vigente, sino all'entrata in vigore del nuovo regolamento previsto dall'art. 5 del codice dei contratti) ed affidata alla vigilanza dell'Autorità, anche nel corso dell'anno 2007 come negli anni precedenti, si sono registrate variazioni dell'organico minimo, cessioni di quote e modifiche dei membri dei Consigli di Amministrazione delle SOA; queste variazioni hanno comportato attività istruttorie finalizzate al controllo del mantenimento dei requisiti, nonché alla verifica dell'indipendenza del giudizio e di imparzialità nell'espletamento dell'attività.



Dagli accertamenti effettuati è emerso che frequentemente le strutture organizzative delle SOA non sono risultate in linea con le prescrizioni contenute nel Regolamento sulla qualificazione e nelle determinazioni emanate dall'Autorità.

E' rispettato in modo appena sufficiente quanto previsto dall'art. 9 del D.P.R. 34/2000 sui requisiti tecnici che le SOA devono possedere, tra cui un organico minimo assunto a tempo indeterminato. Tale organizzazione non sempre garantisce la presenza di idonee competenze tecniche all'interno delle strutture che invece dovrebbero avere figure professionali adeguate all'importanza della funzione che devono svolgere.

La compagine societaria delle SOA ha risentito dell'evoluzione dell'azionariato delle SOA, rappresentato inizialmente da persone fisiche, con partecipazione minoritaria delle persone giuridiche (riservate quasi esclusivamente alle banche ed alle assicurazioni). Nel corso degli anni la partecipazione di tali ultimi soggetti è cresciuta mutando nella sua tipologia con frequenti richieste di acquisto azionario da parte di società finanziarie.

L' art. 40 del D.Lgs. n. 163/2006 recepisce il principio di indipendenza di giudizio delle SOA, già affermato dal D.P.R. 34/2000, il quale fa espresso divieto alle stazioni appaltanti, alle imprese esecutrici ed ai soggetti idonei alla progettazione, di partecipare, direttamente o indirettamente, al capitale azionario delle SOA (salvo residuali eccezioni).

Tuttavia, tranne questo specifico divieto, la disciplina di cui al D.P.R. 34/2000 prevede una tendenziale libertà di partecipazione al capitale delle SOA, che non consente di escludere a priori un potenziale socio, facendo esclusivo riferimento al suo *nomen iuris* ed affida all'Autorità il compito di vigilare sulla composizione azionaria delle SOA, vietando trasferimenti azionari, laddove si ravvisi un possibile pregiudizio al requisito di indipendenza.

Ma la verifica, caso per caso, della indipendenza del potenziale socio, oltre ad essere suscettibile di frequenti reclami davanti al giudice amministrativo per gli elementi di discrezionalità che contiene (che vanno documentati e motivati nell'eventuale provvedimento di diniego), pone

**Il principio di  
indipendenza di  
giudizio delle  
SOA**

rilevanti problemi operativi. In particolare, per stazioni appaltanti ed imprese è preclusa ogni forma di partecipazione, a qualsiasi titolo, diretta o indiretta ed a prescindere dal peso percentuale; pertanto, un controllo efficace richiederebbe, oltre alle ordinarie verifiche sul nuovo potenziale azionista - socio A - (oggetto sociale, entità della partecipazione, incarichi degli organi di vertice), due ulteriori verifiche: a monte, sui soggetti controllori di A e, a valle, sulle partecipazioni detenute da A in altre società.

Il controllo della legittimità della partecipazione diviene, dunque, una verifica difficile e incerta, specialmente nel caso in cui gli azionisti siano soggetti collettivi, dovendosi esaminare una struttura a ragnatela, per di più suscettibile di continua modifica.

Tali oggettive difficoltà sono accentuate in relazione a quei soggetti dalla struttura societaria particolarmente complessa e ramificati nel territorio, come banche e assicurazioni, o che sono intrinsecamente suscettibili di variazione, come le finanziarie.

Tuttavia si è riscontrato che in molti casi, gli azionisti o i vertici di società incompatibili si servono proprio di strumenti apparentemente "neutri", come società finanziarie o società di consulenza, per ottenere partecipazioni indirette e spesso rilevanti all'interno delle SOA.

E' stato, dunque, predisposto un atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento, evidenziando la necessità di una modifica normativa, volta a contenere il fenomeno delle partecipazioni incompatibili ed a consentire un controllo certo, agevole ed il più possibile esente da elementi discrezionali.

Gli obiettivi sono, da un lato, evitare che stazioni appaltanti ed imprese, esclusi *tout court*, per legge, dalla compagine azionaria delle SOA possano riuscire ad ottenere partecipazioni rilevanti in modo indiretto, attraverso società apparentemente "neutre" (società di consulenza, finanziarie, holding); dall'altro, limitare l'influenza di quei soggetti che, pur non espressamente esclusi, svolgono attività potenzialmente idonee ad incidere sull'indipendenza della SOA (banche, assicurazioni, società di certificazione).

In relazione a questi soggetti, definiti "sensibili", sarebbe opportuno ribaltare l'attuale formulazione dell'art. 7, comma 4 del D.P.R. 34/2000, secondo cui, al di fuori dei casi espressamente esclusi, anche le situazioni di controllo e di collegamento (di cui all'art. 2359 c.c.) riscontrabili nella compagine sociale non si considerano, di per sé, impeditive della partecipazione azionaria, salvo verifica in concreto.

Occorrerebbe stabilire, per i soggetti "sensibili", limiti certi ed inequivocabili di partecipazione al capitale delle SOA, presumendo, oltre tali soglie, una influenza lesiva dell'indipendenza di giudizio.

Si è proposto, pertanto, di stabilire una percentuale fissa come limite assoluto di partecipazione, analogamente al limite esistente (15%) a tutela del principio di separatezza banca-industria (art. 19, comma 6, D.Lgs. 385/1993 e s.m.i., Testo Unico Bancario); tale limite presuntivo, oltre al vantaggio di un accertamento indiscutibile, impedirebbe, nella stragrande maggioranza dei casi, che i soggetti "sensibili" di cui sopra possano esercitare un'influenza rilevante, di diritto o di fatto, su società poco frazionate come sono attualmente le SOA (nessuna è quotata in borsa).

Stabilito questo limite generale, occorre prevedere che anche una partecipazione inferiore a tale soglia debba, comunque, essere autorizzata dall'Autorità, a seguito di specifica analisi del caso concreto.

Inoltre, un'altra misura che potrebbe costituire un efficace deterrente contro il sistema delle partecipazioni illegittime indirette (c.d. "scatole cinesi") sarebbe l'introduzione di un obbligo di comunicazione periodico, da parte delle SOA, non soltanto dei propri soci ed organi di vertice, ma anche di tutte le eventuali situazioni di controllo o collegamento ad essi riconducibili.

Anche se lo schema di regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs. 163/2006, prevede espressamente, all'articolo 65, comma 7, il potere dell'Autorità di chiedere ogni informazione ritenuta utile in merito ad eventuali situazioni di controllo o collegamento, è evidente che ben altra efficacia recherebbe l'introduzione di una norma che renda automatica la comunicazione di ogni eventuale variazione.

Le comunicazioni potrebbero essere, ad esempio, trimestrali e, comunque, obbligatorie ogni volta che intervenisse una variazione degli organi di vertice e dei soci, o delle situazioni di controllo o collegamento ad essi riconducibili; la falsa o l'omessa dichiarazione dovrebbe essere sanzionata come falsa dichiarazione a carico della SOA medesima.

### **2.3 Attività promozionali**

#### **Promotori**

Viste le criticità derivanti dalle attività promozionali, nell'ottica di rivedere i confini dell'utilizzo dei promotori nel sistema di qualificazione e ricostruire in modo sistematico le indicazioni sinora fornite dall'Autorità in materia, sono state intraprese alcune iniziative mirate a ricostruire lo sviluppo dell'attività promozionale al fine di verificare ed eventualmente ridimensionare l'incidenza dei promotori sul mercato della qualificazione.

Tali iniziative hanno condotto l'Autorità ad adottare la Determinazione n. 3/2006 del 6 aprile 2006 con la quale è stata fornita un'interpretazione più restrittiva della norma dell'art. 12, comma 2 del D.P.R. 34/2000, in linea con la appurata funzione pubblicistica delle SOA, prescrivendo che l'attività promozionale all'esercizio dell'attività di attestazione sia svolta unicamente da soggetti inseriti nell'organico delle SOA individuando, altresì le modalità di svolgimento dell'attività promozionale in osservanza del principio di indipendenza, imparzialità e parità di trattamento delle imprese, di cui all'art. 7 D.P.R. 34/2000 e s.m.i.. Con la suddetta Determinazione si pone altresì rimedio alla consuetudine per cui nei frequenti casi di contenzioso a carico delle SOA (spesso relativi alla falsificazione di certificati di lavori), le imprese si sono difese attribuendo ai promotori la responsabilità della falsificazione dei documenti prodotti (e, talvolta, anche le SOA hanno fatto lo stesso) essendo difficile ricondurre a tale figura specifiche responsabilità, in quanto soggetti giuridicamente estranei all'organico delle SOA, che svolgono attività meramente strumentali all'attività di attestazione. Con la delimitazione dell'attività di promozione unicamente a soggetti inseriti nell'organizzazione delle SOA, sarà, invece, possibile imputare la

responsabilità dell'azione ad un soggetto facilmente individuabile, perché facente parte della specifica organizzazione e, quindi, anch'egli potenzialmente imputabile di quelle condotte penalmente rilevanti, che si riconducono alla natura del soggetto che le pone in essere, quale soggetto esercente una pubblica funzione.

Tale indirizzo, seppur condiviso nelle motivazioni di fondo da una parte delle SOA, ha suscitato, come era prevedibile, anche dubbi e perplessità.

Con la seconda Determinazione, la n.5/2006 del 25 ottobre 2006 l'Autorità ha cercato di risolvere alcuni di questi, chiarendo, in particolare, che tutte le tipologie contrattuali proposte da alcune SOA all'indomani della pubblicazione della prima determinazione, sono inidonee a realizzare il "rapporto organico" tra il soggetto giuridico SOA ed i promotori, come chiarito nella Determinazione n.3/2006.

Contratto di agenzia, contratto di collaborazione professionale, contratti "a progetto", contratti con persone giuridiche, anche le fattispecie relative di lavoro c.d. "parasubordinato" e non propriamente autonomo ed anche l'inserzione di clausole con specifiche assunzioni di responsabilità o vincoli di esclusiva dei promotori nei confronti delle SOA, conservano la distinzione giuridica soggettiva tra SOA e promotori, frustrando la ratio della normativa e della determinazione.

Tuttavia, in accoglimento delle istanze manifestate dagli organismi di attestazione ed al fine di consentire ai medesimi un passaggio graduale dall'attuale sistema di promozione commerciale a quello individuato dalla determinazione n.3/2006, è stato previsto un periodo transitorio, annuale, durante il quale, fermo il divieto di stipulare nuovi contratti "esterni", le SOA avranno modo di regolare quelli sottoscritti prima dell'emanazione della Determinazione n.3/2006.

Le prescrizioni dell'Autorità in merito all'attività promozionale sono oggi recepite nello schema di regolamento di esecuzione e attuazione del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, previsto dall'art. 5 del medesimo provvedimento.

Infatti, al Titolo III, dedicato al “Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori”, l’art. 67, (“Svolgimento dell’attività di qualificazione e relative tariffe”, in sostituzione dell’art. 12, D.P.R. 34/2000), 3° comma, dispone che “Per l’espletamento delle loro attività, compresa l’attività di promozione commerciale, le SOA non possono ricorrere a prestazioni di soggetti esterni alla loro organizzazione aziendale”.

Occorre evidenziare che alcune SOA e promotori hanno proposto ricorso davanti al Tar Lazio contro la determinazione n. 3/2006, che l’ha accolto; l’Autorità ha, quindi, promosso il giudizio d’appello davanti al Consiglio di Stato, che non ha ancora emesso la relativa sentenza.

La presenza di un importante contenzioso rivela la delicatezza di una materia che incide su interessi economici rilevanti; si ritiene, pertanto, al fine di prevenire possibili contestazioni alle disposizioni regolamentari, che la previsione normativa dovrebbe essere inserita all’interno di un provvedimento avente forza e valore di legge.

#### **2.4 Attività di qualificazione**

##### **Verifica delle modalità di attestazione**

L’attività di vigilanza e controllo sulle SOA in ordine alle modalità di valutazione attuate per il rilascio delle attestazioni alle imprese è stata condotta mediante un’indagine campionaria sulle attestazioni, nonché indagini compiute a seguito di specifiche segnalazioni da parte di altri Uffici dell’Autorità, oltre alle indagini effettuate in attuazione del protocollo d’intesa con il MiPAF – Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

L’attività ispettiva campionaria è stata condotta mediante acquisizione e verifica della documentazione posta a base dell’attestazione con successiva verifica della veridicità del contenuto delle certificazioni dei lavori eseguiti, utilizzati per il rilascio delle attestazioni stesse.

Con riferimento all’esercizio dell’attività di attestazione l’iter procedurale adottato dalle SOA per il rilascio o diniego dell’attestazione di

qualificazione non sempre è risultato in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità con la Determinazione n. 41 del 27 luglio 2000 e successive.

Infatti, sono stati riscontrati, in diversi casi, errori metodologici da parte delle SOA, ovvero mancata applicazione delle determinazioni interpretative e dei comunicati operativi da parte dell'Autorità. In numerosi casi, la documentazione considerata utile dalla SOA ai fini del rilascio delle attestazioni non è risultata adeguata.

Prima della modifica normativa introdotta dal secondo decreto correttivo al codice dei contratti, che prevede che le SOA verifichino tutti i requisiti dell'impresa richiedente, la verifica della documentazione veniva effettuata a campione, di solito per i lavori di punta o nei casi in cui la documentazione prodotta non si presentava regolare o completa.

Tra i requisiti tecnico organizzativi che le imprese devono dimostrare, particolare rilievo rivestono i lavori eseguiti nell'ultimo quinquennio, documentati dai certificati di regolare esecuzione rilasciati dalle stazioni appaltanti.

**Verifica sui  
certificati di  
esecuzione lavori**

La patologia relativa al fenomeno della falsificazione dei certificati di lavori continua ad essere il motivo principale di invalidità delle attestazioni.

Nel corso degli anni 2006 e 2007, sono stati scoperti fenomeni diffusi di falsificazione tutti riconducibili ad alcuni promotori commerciali che hanno "infettato" molteplici attestazioni rilasciate da diverse SOA.

Allo scopo di individuare e revocare tutte le attestazioni illegittime, l'Autorità ha instaurato una specifica collaborazione con cinque SOA che hanno proceduto ad una verifica sistematica delle attestazioni rilasciate su segnalazione di quei determinati promotori.

Ne è risultata la revoca, nel solo anno 2007, di oltre 140 attestazioni, con parallela segnalazione alla magistratura competente, oltre all'instaurazione di procedure di verifica sull'operato di quelle SOA che hanno emesso le attestazioni.

Sempre in relazione al fenomeno dei certificati contraffatti, occorre segnalare alcuni recenti orientamenti della magistratura amministrativa che tendono a considerare irrilevante, ai fini della configurabilità della

fattispecie della falsa dichiarazione, la produzione di un certificato falso da parte dell'impresa, laddove il medesimo non sia stato utilizzato dalla SOA ai fini della qualificazione.

Questo orientamento, radicalmente contrario a quello sinora seguito dall'Autorità, introduce elementi di incertezza nell'attività di individuazione e nel contrasto al fenomeno delle false produzioni da parte delle imprese di costruzione.

**Imputabilità  
della produzione  
di falsa  
documentazione**

Occorre segnalare, anche, il positivo riscontro della magistratura amministrativa (TAR LAZIO - ROMA Sez. III - sentenza 27 febbraio 2008, n. 1765) sull'orientamento costantemente seguito dall'Autorità in relazione all'importante questione dell'imputabilità all'impresa di una produzione documentale non veritiera, utilizzata ai fini del conseguimento da parte dell'impresa stessa di un'attestazione SOA.

Nella decisione sopra citata, il Tar ha confermato che tale imputabilità può essere esclusa solo quando la falsità sia stata prodotta da soggetti terzi (come, ad esempio, nel caso di certificazioni trasmesse ed acquisite da altre imprese nell'ambito di operazioni di cessioni di azienda o di rami di azienda), oppure quando la falsità medesima sia maturata al di fuori di ogni possibile controllo dell'impresa, verificabile alla stregua degli ordinari parametri di diligenza richiesti. L'imputabilità stessa non può essere invece esclusa dal fatto che essa sia stata compiuta da un amministratore dell'impresa, nel caso in cui quest'ultimo sia stato successivamente rimosso, in considerazione dell'onere che l'impresa stessa ha, in tutte le sue articolazioni (e quindi non solo nella persona del singolo amministratore), di controllare la rispondenza a presupposti di fatto realmente esistenti delle certificazioni che fondano la sua legittimazione a determinate categorie e classifiche di qualificazione SOA.

L'azione di dissociazione messa in atto da una società (revoca del mandato ed azione di responsabilità) nei confronti di un precedente amministratore, non ha alcun rilievo nel caso di verifica dei requisiti per il rilascio di attestazioni SOA, costituendo la dissociazione causa d'interruzione del nesso di riferibilità nella diversa ipotesi delle cause di esclusione dalla gara (art. 38 del D.Lgs. 163/2006 ed art. 75 del D.P.R.