

attestazione il compito di attestare l'esistenza nei soggetti qualificati:

- della “**certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 ed alla vigente normativa nazionale**” rilasciata da **soggetti accreditati** ai sensi delle **norme europee della serie UNI CEI EN 45000**;
- ovvero della “**dichiarazione della presenza di elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualità**” rilasciata dagli stessi soggetti accreditati;
- o, infine di “**requisiti di ordine generale nonché tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione**”.

Le norme appena citate configuravano un caso peculiare quanto alla fonte di produzione : esse erano predisposte dall'organismo statunitense non governativo International Standard Organization (ISO) e venivano recepite in Europa dal Comitato Europeo per la Normazione (CEN) con la sigla EN, per indicare il carattere europeo della normativa; in Italia le disposizioni venivano poi approvate dall'Ente Nazionale di Unificazione (UNI).

Norme UNI EN ISO 9000 erano, pertanto, le norme della serie individuata con il numero 9000, predisposte dall'I.S.O., recepite dal C.E.N. ed approvate dall'U.N.I. ; mentre ai sensi della lettera a) dell'art. 8, comma 3 della legge n. 109/1994 e dell'art. 2 D.P.R. n. 34/2000, gli organismi di certificazione avevano facoltà di rilasciare tali certificati solo se “accreditati”, ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000, da altri appositi enti, denominati “organismi di accreditamento”.

Il nuovo sistema era stato in prima battuta compiutamente attuato con il regolamento emanato con il D.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34 e prevedeva l'intervento di **una serie di enti - di diritto pubblico e privato - i quali, operando su vari livelli di competenza, attuavano nell'insieme il “sistema” e facevano sì che i soggetti interessati potessero ottenere idonea attestazione di qualificazione, ai fini della partecipazione alle gare per l'affidamento dei pubblici appalti.**

In particolare, **la sussistenza in capo al soggetto che intendeva partecipare al**

pubblico appalto dei necessari requisiti di qualità doveva risultare, in primo luogo, da apposita “certificazione”, rilasciata dagli “organismi di certificazione”, cioè da soggetti di diritto privato accreditati a rilasciare tali certificati.

I certificati così rilasciati non erano allora sufficienti ai fini della qualificazione, poiché questa doveva essere attestata da parte di altro tipo di enti di diritto privato, all'uopo istituiti dalla legge, ossia dalle società (per azioni) organismo di attestazione (S.O.A.), le quali dovevano verificare che l'impresa, oltre al possesso della certificazione formale di qualità rilasciata dagli organismi di certificazione, avesse tutti i requisiti previsti dal titolo III del D.P.R. n. 34/2000 (artt. 15 ss.).

Già il DPR 34/2000 distingueva tra requisiti d'ordine generale e requisiti di ordine speciale.

I primi erano costituiti da:

- a) **cittadinanza italiana o di altro Stato appartenente all'Unione europea,** ovvero residenza in Italia per gli stranieri imprenditori ed amministratori di società commerciali legalmente costituite, se appartengono a Stati che concedono trattamento di reciprocità nei riguardi di cittadini italiani;
- b) **assenza di procedimento in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423,** o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575;
- c) **inesistenza di sentenze definitive di condanna passate in giudicato ovvero di sentenze di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. a carico del titolare, del legale rappresentante, dell'amministratore o del direttore tecnico per reati che incidono sulla moralità professionale;**
- d) **inesistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contribuzione sociale** secondo la legislazione italiana o del paese di residenza;
- e) **inesistenza di irregolarità, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse** secondo la legislazione italiana o del paese di provenienza;
- f) **iscrizione al registro delle imprese presso le competenti camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato,** ovvero presso i registri



professionali dello Stato di provenienza, con indicazione della specifica attività di impresa;

g) **insussistenza dello stato di fallimento**, di liquidazione o di cessazione dell'attività;

h) **inesistenza di procedure di fallimento, di concordato preventivo, di amministrazione controllata e di amministrazione straordinaria**;

i) **inesistenza di errore grave nell'esecuzione di lavori pubblici**;

l) **inesistenza di violazioni gravi**, definitivamente accertate, attinenti l'osservanza delle **norme poste a tutela della prevenzione e della sicurezza sui luoghi di lavoro**;

m) **inesistenza di false dichiarazioni circa il possesso dei requisiti richiesti** per l'ammissione agli appalti e per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione.

I secondi erano rappresentati da:

a) **adeguata capacità economica e finanziaria**;

b) **adeguata idoneità tecnica e organizzativa**;

c) **adeguata dotazione di attrezzature tecniche**;

d) **adeguato organico medio annuo**.

Di assoluta evidenza l'accentuato profilo pubblicistico della normativa adottata; l'esigenza di enfatizzare i controlli ; di promuovere un governo di un settore dell'economia strategico, quale quello degli appalti pubblici avocando alla sfera statale (ma con il DPR 5.10.2010 sarebbero venute in rilievo anche le competenze regionali, in ossequio alla evoluzione costituzionale della materia) la verifica del rispetto di standard normativi essenziali.

Altrettanto essenziale, e consequenziale, la centralità degli organismi privati di controllo.

Le S.O.A. potevano sin dal 2000 svolgere la propria attività soltanto previa autorizzazione rilasciata dalla Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici istituita ai sensi dell'art. 4 della legge quadro sui lavori pubblici, e il soggetto che intendesse ottenere l'attestazione di qualificazione doveva stipulare un contratto con una S.O.A. autorizzata.



La SOA, anche all'esito di un'istruttoria, che poteva essere compiuta anche con accessi diretti alle strutture aziendali dell'impresa, poteva rilasciare , entro trenta giorni dalla stipula del contratto, l'attestazione di qualificazione efficace per tre anni o comunicare il diniego di tale attestazione.

Il carattere temporaneo dell'attestazione differenziava notevolmente il sistema rispetto alla previgente disciplina, secondo la quale il sistema di qualificazione era basato, da un lato, sull'abilitazione derivante alle imprese dalla iscrizione nell'Albo Nazionale Costruttori e dal superamento di revisioni periodiche e, dall'altro, sulla selezione e sulle verifiche operate direttamente dal soggetto committente l'appalto.

L'iscrizione nell'Albo Nazionale Costruttori, al di là delle verifiche periodiche, si configurava quindi come una sorta di abilitazione priva di limiti temporali.

Già **in forza dell'innovazione normativa del 2000**, invece, l'attestazione rilasciata dalla S.O.A. produceva i suoi effetti per un periodo di tempo limitato e, di conseguenza, **per le imprese interessate ai pubblici appalti i controlli dovevano divenire costanti nel corso degli anni.**

Il momento finale dell'accertamento del possesso della "qualificazione" aziendale spettava quindi ad una società per azioni, la Società organismo di attestazione la quale, tuttavia, in ragione della particolare rilevanza della propria attività, nonché degli attestati al cui rilascio era abilitata, doveva anch'essa essere caratterizzata da una serie di requisiti, compiutamente indicati nel citato D.P.R. n. 34/2000.

In forza del DPR più volte citato **la S.O.A. doveva costituirsi, innanzi tutto, in forma di società per azioni con denominazione contenente la locuzione "società organismo di attestazione", con sede nel territorio della Repubblica, e doveva disporre di un capitale minimo di un miliardo di lire, che deve essere interamente versato prima della stipula dell'atto costitutivo** (cfr. art. 7 D.P.R. n. 34/2000: valori adeguati al nuovo sistema monetario).

Il preventivo versamento dell'intero capitale sociale non era sin d'allora un elemento assolutamente nuovo nell'ambito del nostro sistema civilistico, poiché, a prescindere dalle disposizioni delle leggi speciali, già per la società a responsabilità limitata con unico socio era previsto nel codice civile l'intero versamento del capitale sociale come condizione per la costituzione.

Di rilievo ancora maggiore appariva la disposizione relativa all'oggetto sociale

dell'ente in esame.

Ai sensi dello stesso art. 7 del Regolamento, infatti, la S.O.A. doveva avere per oggetto “lo svolgimento dell'attività di attestazione secondo le norme del regolamento e di effettuazione dei connessi controlli tecnici sull'organizzazione aziendale e sulla produzione delle imprese di costruzione, nonché sulla loro capacità operativa ed economico-finanziaria”.

Tale **disposizione doveva ritenersi tassativa** - atteso che la normativa prevedeva già da allora che **la S.O.A. dovesse perseguire in via esclusiva tale oggetto**, così che era da ritenersi **vietata ogni possibilità di modifica o di integrazione dell'oggetto previsto dal Regolamento.**

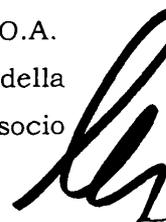
Ciò poteva spiegarsi con l'esigenza - emergente anche dagli altri passaggi del Regolamento - di impedire ogni possibile interferenza tra l'attività principale della S.O.A. ed eventuali attività accessorie, in una prospettiva vincolistica e di tutela della trasparenza del settore.

Appariva chiaro, infatti, che se la S.O.A. avesse avuto interessi anche in altri settori (ed in particolare in quello dei lavori edili), ne sarebbe derivato quantomeno un notevole pregiudizio - reale o potenziale - alla attendibilità delle attestazioni da essa rilasciate.

La conferma della legis emergeva in modo chiaro, poi, dalle norme dettate in tema di partecipazione azionaria: il principio generale era espresso nello stesso art. 7, comma 4 del D.P.R. n. 34/2000 in cui era previsto che la struttura azionaria della S.O.A. dovesse assicurare il rispetto del principio di indipendenza di giudizio e l'assenza di qualunque interesse commerciale e finanziario che potesse determinare comportamenti non imparziali o discriminatori.

In particolare, in ragione della norma ora detta, **non potevano possedere partecipazioni azionarie della S.O.A. tutti i soggetti che operavano nel settore dei lavori pubblici** e che erano in condizione di essere ammessi alla partecipazione alle gare per l'affidamento di tali appalti (art. 7, comma 1 Regolamento).

Invero la lettera della legge era molto ampia e avrebbe potuto addirittura portare a ritenere che nessun professionista o impresa potesse essere socio di una S.O.A. Per vero, il testo normativo veniva interpretato funzionalmente, alla luce della ricordata *ratio legis*, tesa ad evitare una sorta di conflitto di interessi tra il socio



e la sua attività, da un lato, e tra la società ed il suo compito di imparziale attestazione, dall'altro.

Ne conseguiva che - come del resto desumibile dagli stessi chiarimenti forniti dall'Autorità per la vigilanza - potevano partecipare alle S.O.A. tutti i professionisti che non operassero nel settore dei lavori pubblici e, quindi, anche gli ingegneri, gli architetti e gli altri tecnici e le imprese che non svolgevano la propria attività con riferimento ai lavori pubblici, cioè nel settore in cui era destinata ad intervenire la società organismo di attestazione.

Il legislatore aveva voluto prevedere anche un pregnante controllo di tipo amministrativo sulla composizione sociale delle S.O.A. al fine di impedire l'acquisizione di partecipazioni in violazione della normativa.

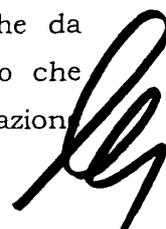
In tale ottica era sancito (art. 7, comma 5 del D.P.R. n. 34/2000) a carico della S.O.A. **l'obbligo di dichiarare e adeguatamente documentare, entro quindici giorni dal loro verificarsi, le eventuali circostanze che potessero implicare la presenza di interessi idonei ad influire sul requisito dell'indipendenza.**

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 8 dello stesso Regolamento, **chiunque, a qualsiasi titolo, intendesse acquisire o cedere una partecipazione azionaria, doveva darne preventiva comunicazione all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici**, la quale nel termine di sessanta giorni poteva vietare il trasferimento della partecipazione ritenuta l'astratta possibilità della modifica di influire sulla correttezza della gestione della S.O.A., o, anche di compromettere il requisito dell'indipendenza.

Analoga comunicazione all'Autorità doveva poi essere effettuata una volta perfezionatosi il trasferimento delle azioni, così che la stessa Autorità potesse sempre essere munita di un quadro aggiornato della situazione azionaria delle S.O.A..

Il sistema normativo, fin qui delineato, che regolava la partecipazione al capitale della S.O.A., induceva a ritenere che le violazioni delle disposizioni preclusive sancite dall'art. 8 D.P.R. n. 34/2000 o di quella che prevedeva gli obblighi di comunicazione riguardanti il trasferimento di partecipazioni azionarie, non comportassero nullità o inefficacia degli atti assunti in violazione.

L'opzione interpretativa appena detta era imposta dalla circostanza che da nessuna disposizione del Regolamento si evinceva in modo inequivoco che l'assenza di preclusioni soggettive alla partecipazione, o la previa comunicazione



all'Autorità dell'intento di acquistare o alienare partecipazioni azionarie, costituissero requisiti di validità o di efficacia della partecipazione alla S.O.A. ovvero del suo trasferimento, mentre vi era soltanto l'espressa previsione, a titolo di sanzione, della revoca dell'autorizzazione necessaria per l'esercizio dell'attività sociale (art. 10, comma 5 D.P.R. n. 34/2000)

In ogni caso, **ai fini della vigilanza sulla composizione azionaria delle S.O.A e sulla persistenza del requisito dell'indipendenza, l'Autorità poteva richiedere, alle stesse S.O.A. ed alle società ed enti che le partecipavano, ogni informazione riguardante i nominativi dei rispettivi soci e le eventuali situazioni di controllo o di collegamento, secondo quanto risultava dal libro dei soci, dalle comunicazioni ricevute e da ogni altro dato a loro disposizione.**

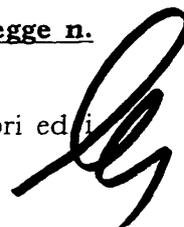
La società era obbligata a rispondere a tali richieste nel termine di trenta giorni, atteso che, in caso di tardiva o omessa risposta, così come per l'ipotesi in cui la S.O.A. avesse fornito informazioni mendaci, la condotta costituirebbe illecito amministrativo (cfr. art. 4, comma 7 legge n. 109/1994) ed era punita con il pagamento di una somma pecuniaria variabile e di importo massimo fino a lire 50 milioni per il primo caso e fino a lire 100 milioni (valori adeguati con il mutamento del sistema monetario) qualora la società avesse fornito informazioni non veritiere o esibito documenti contenenti dati non veritieri.

Anche in questo caso l'Autorità di vigilanza aveva la facoltà di revocare l'autorizzazione.

La cautela legislativa nei confronti dell'attività svolta dalle società in esame trovava ulteriore conferma nelle disposizioni relative alla gestione degli stessi organismi e, in particolare, con riferimento alle caratteristiche soggettive degli amministratori e dei dipendenti della società.

Ai sensi del comma dell'art. 7, comma 7 del Regolamento, **le S.O.A. potevano svolgere la propria attività soltanto se gestite da amministratori muniti di specifici requisiti di onorabilità; gli amministratori della società in esame, infatti, non dovevano aver commesso reati incidenti sulla loro affidabilità morale o professionale o aventi carattere finanziario e dovevano essere esenti da procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione (legge n. 1423/1956 e legge n. 575/1965).**

Le preclusioni appena dette non riguardavano soltanto gli amministratori ed i



legali rappresentanti, ma **anche i sindaci ed i direttori tecnici** (come risulta dal combinato disposto degli artt. 9, comma 2 e 7, comma 7 del D.P.R. n. 34/2000) e, addirittura, per ciò che concerne le misure di prevenzione, anche i semplici soci, nonché coloro che dovevano ritenersi titolari “indiretti”, attraverso una intestazione fiduciaria o tramite società controllate, di una partecipazione nella S.O.A.

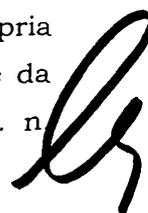
Il particolare rigore della disposizione poteva spiegarsi con la circostanza che quelle previste dalla legge n. 575/1965 sono le c.d. misure di prevenzione antimafia e che il settore degli appalti pubblici è, per le sue caratteristiche intrinseche, storicamente esposto alle ingerenze della criminalità organizzata.

Per ciò che concerne amministratori, legali rappresentanti, sindaci e direttori tecnici, il venir meno dei requisiti morali comportava la decadenza dalla carica, che doveva essere dichiarata dagli organi sociali (secondo le modalità del codice civile, ma) entro trenta giorni dalla conoscenza del fatto.

Oltre ai requisiti di onorabilità, la legge imponeva specifici requisiti di professionalità dei soggetti che, concretamente, ponessero in essere le attività di attestazione imputabili alla S.O.A.: l'art. 9 del Regolamento, infatti, prevedeva un organico minimo per la società che doveva avere almeno dieci dipendenti, assunti a tempo indeterminato, muniti tutti di idonea qualificazione professionale; in particolare l'organico della società doveva quanto meno contemplare un direttore tecnico - ingegnere o architetto di idonea esperienza, che non poteva ricoprire tale incarico presso più di una società di attestazione - nonché altri tre laureati - di cui uno in ingegneria o architettura, uno in giurisprudenza ed uno in economia e commercio - e sei dipendenti muniti del diploma di scuola media superiore.

Il Regolamento prevedeva inoltre, con una specifica disposizione, che la società dovesse munirsi di attrezzatura informatica idonea ai fini della comunicazione delle informazioni all'Osservatorio per i lavori pubblici, istituito dalla legge n. 109/1994

L'oggetto sociale delle S.O.A., come si è visto, era costituito dallo svolgimento della attività di attestazione; tuttavia la società non può dare inizio alla propria attività se prima non avesse ottenuto il rilascio della relativa autorizzazione da parte della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (cfr. art. 10 D.P.R. n.



34/2000).

Inoltre, una volta ottenuta l'autorizzazione, la società aveva l'onere di iniziare la propria attività nel termine di sei mesi, e di non interromperla per più di sei mesi, pena la revoca della autorizzazione.

Il Regolamento dettava una specifica disciplina del procedimento relativo al rilascio ed alla revoca della autorizzazione da parte dell'Autorità di vigilanza.

Il provvedimento riguardante il rilascio dell'autorizzazione, positivo o negativo, doveva essere emesso entro 60 giorni dalla richiesta, ma l'eventuale diniego non impediva una nuova proposizione dell'istanza.

A seguito del rilascio dell'autorizzazione, inoltre, **l'Autorità provvedeva alla iscrizione della S.O.A. nell'elenco delle società autorizzate allo svolgimento della attività di attestazione.**

Per ciò che concerneva **la revoca** era previsto che essa possa essere **disposta di ufficio dall'Autorità per le ipotesi in cui fossero venuti meno i requisiti soggettivi ed oggettivi necessari per lo svolgimento dell'attività di attestazione o delle condizioni soggettive previste per le partecipazioni azionarie, nonché nell'ipotesi di violazione dei relativi obblighi di comunicazione e degli altri obblighi di informazione previsti dal Regolamento.**

L'art. 10 del Regolamento procedimentalizzava l'iter accertativo, eventualmente idoneo a sfociare in atti sanzionatori ossia in ordini capaci di incidere con efficacia costitutiva e con effetti restrittivi sulla sfera giuridica del destinatario..

La necessità di una autorizzazione amministrativa per l'esercizio di un certo tipo di attività o per la costituzione di una società non si presentava come una novità di rilievo nel sistema, tuttavia la disciplina dettata dal Regolamento n. 34/2000 **mostrava immediatamente una particolarità.**

Di norma la legge richiedeva che l'autorizzazione venisse rilasciata preventivamente alla iscrizione della società nel Registro delle Imprese nei casi in cui la medesima autorizzazione fosse relativa all'attività principale o esclusiva della società mentre, **qualora tale attività fosse di carattere accessorio o comunque non esclusivo (ad es. l'esercizio dei servizi di investimento da parte delle banche), l'autorizzazione poteva essere rilasciata ad una società già costituita la quale, comunque, poteva nel**

frattempo operare per il perseguimento di altra parte dell'oggetto sociale.

Nel caso delle società organismo di attestazione, invece, il provvedimento amministrativo ampliativo era successivo alla iscrizione dell'ente nel Registro delle Imprese ma, al contempo, era assolutamente necessario perché la società potesse operare, atteso che l'attività di attestazione costituisce l'oggetto esclusivo delle S.O.A..

Ai fini dello svolgimento dell'attività di attestazione, il regolamento prevedeva ulteriori condizioni ostative: era, infatti, necessario, innanzitutto, che la società non fosse in liquidazione, né sottoposta a procedimento per la ammissione a concordato preventivo o situazioni analoghe.

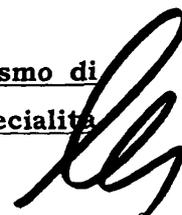
Parimenti era previsto il **divieto di continuare la attività nel caso in cui la società avesse reso false dichiarazioni o fornito falsa documentazione in merito alle informazioni ad essa richieste, nonché** nell'ipotesi in cui la società non fosse in regola con le disposizioni fiscali e con gli obblighi previsti dalla legge in tema di assistenza e previdenza obbligatoria o fosse incorsa in **“errore professionale grave formalmente accertato”**.

Il verificarsi di una delle predette situazioni ovvero il venir meno dei requisiti di onorabilità di amministratori, legali rappresentanti, sindaci, direttori tecnici, soci diretti o indiretti, comportava il divieto di continuare l'attività e l'obbligo, da parte della S.O.A., di immediata comunicazione alla Autorità di vigilanza.

Il Regolamento dettava, inoltre, una specifica disciplina per l'ipotesi di interruzione dell'attività da parte della società, prevedendo, da un lato, che le attestazioni rilasciate dalla S.O.A. conservassero comunque la propria validità (anche in caso di suo fallimento) e, dall'altro, disponendo l'onere per le imprese “qualificate” di indicare, entro novanta giorni dalla data della comunicazione di tale circostanza, la S.O.A. cui trasferire la documentazione in base alla quale erano state rilasciate le attestazioni di qualificazione; nell'eventualità di inerzia dell'impresa qualificata il trasferimento era disposto dall'Autorità.

Parimenti il trasferimento della documentazione era disposto d'ufficio dall'Autorità per il caso in cui, al momento dell'interruzione dell'attività della S.O.A., quest'ultima non avesse ancora rilasciato all'impresa l'attestazione di qualità (art. 10, commi 9 e 10 del Regolamento).

Già da un sintetico esame delle caratteristiche della società organismo di attestazione, emergevano con chiarezza numerosi caratteri di specialità



rispetto alla disciplina generale dettata per le società dal codice civile. In particolare i più rilevanti caratteri di specialità riguardavano l'oggetto sociale rigidamente fissato dalla legge e la sua esclusività, nonché il pregnante controllo amministrativo esercitato sull'attività e sulle partecipazioni sociali.

Il legislatore, sebbene non avesse inteso creare con la S.O.A. un nuovo tipo di società, aveva tuttavia dettato norme che determinavano una considerevole deviazione rispetto alla disciplina ordinaria della S.p.A., giustificata dalla rilevanza pubblicistica dell'attività di attestazione posta in essere dalla S.O.A.

La ricordata rilevanza, rispetto a finalità di interesse pubblico, dell'oggetto della società in esame rendeva evidente l'analogia con le società (anch'esse di diritto speciale) che svolgevano attività di revisione contabile, attualmente disciplinate dagli artt. 155-165 del D.Lgs. n. 58/1998.

Anche per queste ultime società era infatti **necessaria un'autorizzazione amministrativa e l'iscrizione in un apposito albo, nonché la presenza di particolari requisiti di onorabilità e di professionalità degli amministratori.**

Invero le affinità sussistenti con le società di revisione non erano costituite soltanto dalle analogie riscontrabili nelle discipline applicabili e nel loro fondamento, ma riguardavano proprio la tipologia di attività posta in essere dalle S.O.A. e dalle società di revisione, in quanto entrambe svolgevano, con riguardo alle imprese, accertamenti sulle loro caratteristiche destinati ad avere rilievo sull'attività delle società oggetto dell'istruttoria.

Anche all'epoca esisteva la possibilità prevista dall'art 15 DPR 34/2000, ed oggi dall'art. 76 DPR 207/2007 della cessione del ramo d'azienda come fattore abilitante, ma allora non si era sviluppata quella giurisprudenza oggi esistente, pur se minoritaria, che consente di ravvisare la cessione di ramo d'azienda nel mero trasferimento del bene immateriale dell'avviamento e del know how, con ogni conseguenza sull'evanescenza se non fittizietà della cessione, e sulla riconducibilità ad un mero mercimonio cartaceo dell'iter accertativo che dovrebbe connotare il rapporto tra la SOA e l'impresa richiedente la qualificazione.

oooooooooooo

L'evoluzione normativa : il codice degli appalti e il regolamento attuativo



Art. 40 d.l.vo nr. 163/2006 e artt. 60 - 104 DPR nr. 207/2007

Tanto premesso sulla genesi della regolamentazione normativa del sistema di controllo dei lavori pubblici e degli appalti, in generale, e delle SOA, in particolare, alla luce della legge quadro nr. 109/1994 e del DPR nr. 34/2000, giova seguire l'evoluzione prodottasi alla luce del d.l.vo nr. 163/2006 - codice degli appalti - e del DPR nr. 207/2007.

Ai sensi dell'art. 40 d.l.vo citato i **soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati e improntare la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza.**

Allo stesso fine i prodotti, i processi, i servizi e i sistemi di qualità aziendali impiegati dai medesimi soggetti devono essere sottoposti a certificazione, ai sensi della normativa vigente.

Con il regolamento previsto dall'art. 5 d.l.vo nr. 163/2006, viene disciplinato il sistema di qualificazione, unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, articolato in rapporto alle tipologie e all'importo dei lavori stessi.

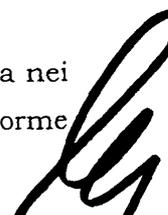
L'art. 40 codice degli appalti prevede che **il sistema di qualificazione è attuato da organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità e che l'attività di attestazione è esercitata nel rispetto del principio di indipendenza di giudizio, garantendo l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori.**

Le SOA, nell'esercizio dell'attività di attestazione per i soggetti esecutori di lavori pubblici, svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (con conseguente astratta configurabilità della responsabilità contabile degli operatori e competenza della Corte dei Conti).

Ancora: in caso di false attestazioni dalle stesse rilasciate si applicano gli articoli 476 e 479 del codice penale.

Prima del rilascio delle attestazioni, le SOA devono verificare tutti i requisiti dell'impresa richiedente.

Agli organismi di attestazione è demandato il compito di attestare l'esistenza nei soggetti qualificati della certificazione di sistema di qualità conforme alle norme



europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciata da soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000.

I soggetti accreditati sono tenuti a inserire la certificazione testè detta, relativa alle imprese esecutrici di lavori pubblici nell'elenco ufficiale istituito presso l'organismo nazionale italiano di accreditamento.

Gli organismi di attestazione devono poi accertare la concreta ricorrenza dei requisiti di ordine generale nonché tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione.

Tra i requisiti tecnico organizzativi rientrano i certificati rilasciati alle imprese esecutrici dei lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti, e tale dato riveste assoluta essenzialità, ove si rifletta sulla circostanza - che meglio si approfondirà - che i certificati in parola possono transitare da un soggetto giuridico all'altro, operante in materia di appalti pubblici, in caso di cessione di ramo d'azienda (si veda sul punto l'art 76, comma IX DPR nr 207/2007).

Secondo il disegno della legge - che si è riflesso nella sede attuativa regolamentare del DPR 207/2007 - Gli organismi di attestazione acquisiscono detti certificati unicamente dall'Osservatorio, cui sono trasmessi, in copia, dalle stazioni appaltanti, ed è evidente la volontà di assicurare tramite la procedura ora detta qualsivoglia artefazione.

La norma demanda poi al regolamento di cui all'art. 5 d.l.vo nr. 163/2006 - che coincide, poi, con il testo del DPR nr. 207/2007 - di definire le modalità e i criteri di autorizzazione e di eventuale decadenza nei confronti degli organismi di attestazione, nonché i requisiti soggettivi, organizzativi, finanziari e tecnici che i predetti organismi devono possedere; le modalità di attestazione dell'esistenza nei soggetti qualificati della certificazione del sistema di qualità, e dei requisiti di cui al comma 3, lettera b) d.l.vo nr. 163/2006, nonché le modalità per l'eventuale verifica annuale dei predetti requisiti relativamente ai dati di bilancio; i requisiti di ordine generale in conformità all'articolo 38, e i requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari di cui al comma 3, lettera b) sopra citato, con le relative misure in rapporto all'entità e alla tipologia dei lavori. Vanno definiti, tra i suddetti requisiti,



anche quelli relativi alla regolarità contributiva e contrattuale, ivi compresi i versamenti alle casse edili.

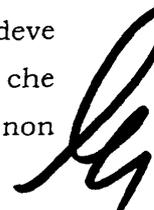
Tra i requisiti di capacità tecnica e professionale secondo il codice degli appalti il regolamento deve comprendere, nei casi appropriati, le misure di gestione ambientale; i criteri per la determinazione delle tariffe applicabili all'attività di qualificazione, ferma restando l'inderogabilità dei minimi tariffari; le modalità di verifica della qualificazione, che ha durata di cinque anni, con verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti di ordine generale nonché dei requisiti di capacità strutturale da indicare nel regolamento;

Per le Autorità, sempre secondo l'art. 40 del codice degli appalti, devono prevedersi, da parte del Regolamento, le modalità per assicurare, nel quadro delle rispettive competenze, l'azione coordinata in materia di vigilanza sull'attività degli organismi di attestazione avvalendosi delle strutture e delle risorse già a disposizione per tale finalità e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Ancora ricade, per scelta legislativa, nella sfera regolamentare, la previsione di sanzioni pecuniarie e interdittive, fino alla decadenza dell'autorizzazione, per le irregolarità, le illegittimità e le illegalità commesse dalle SOA nel rilascio delle attestazioni nonché in caso di inerzia delle stesse a seguito di richiesta di informazioni ed atti attinenti all'esercizio della funzione di vigilanza da parte dell'Autorità, secondo un criterio di proporzionalità e nel rispetto del principio del contraddittorio.

E' sempre demandata alla fonte regolamentare la previsione delle sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 6, comma 11, e di sanzioni interdittive, fino alla decadenza dell'attestazione di qualificazione, nei confronti degli operatori economici che non rispondono a richieste di informazioni e atti formulate dall'Autorità nell'esercizio del potere di vigilanza sul sistema di qualificazione, ovvero forniscono informazioni o atti non veritieri; la formazione di elenchi, su base regionale, dei soggetti che hanno conseguito la qualificazione di cui al comma 3.

Nella disciplina dei limiti delle attività consentite ai soggetti che intendano eseguire lavori pubblici e contrarre con le Amministrazioni il regolamento deve stabilire gli specifici requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi che devono possedere i candidati ad una concessione di lavori pubblici che non



intendano eseguire i lavori con la propria organizzazione di impresa, ma con avvalimento di altri soggetti

Le imprese alle quali venga rilasciata da organismi accreditati, ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000, la certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000, usufruiscono del beneficio che la cauzione e la garanzia fideiussoria, previste rispettivamente dall'articolo 75 e dall'articolo 113, comma 1 del codice degli appalti sono ridotte, per le imprese certificate, del 50 per cento.

Il regolamento, ancora, deve stabilire quali requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi devono possedere le imprese per essere affidatarie di lavori pubblici di importo fino a 150.000 euro, ferma restando la necessità del possesso dei requisiti di ordine generale di cui all'articolo 38 codice degli appalti.

E' sempre il codice degli appalti - nella previsione dell'intervento regolamentare, poi ritualmente operato con DPR nr. 207/2007 - a porre principi cardine in materia di SOA

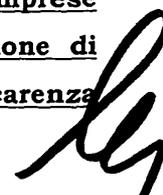
Le attestazioni rilasciate dalle SOA devono indicare espressamente le referenze che hanno permesso il rilascio dell'attestazione e i dati da esse risultanti non possono essere contestati immotivatamente. Va prevista la competenza funzionale delle SOA in materia di conservazione della documentazione e degli atti utilizzati per il rilascio delle attestazioni anche dopo la cessazione dell'attività di attestazione, e in materia di garanzia della disponibilità della documentazione e degli atti ai soggetti indicati nel regolamento, anche in caso di sospensione o decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione.

Per l'ipotesi di inadempimento, il Regolamento deve prevedere le sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 6, comma 11.

In ogni caso le SOA restano tenute alla conservazione della documentazione e degli atti di cui al primo periodo per dieci anni .

La descrizione delle loro attività è - sempre nel testo regolamentare, per come previsto dall'art 40 codice degli appalti - molto dettagliata.

Le SOA hanno l'obbligo di comunicare all'Autorità l'avvio del procedimento di accertamento del possesso dei requisiti nei confronti delle imprese nonché il relativo esito e di dichiarare la decadenza dell'attestazione di qualificazione qualora accertino che la stessa sia stata rilasciata in carenza



dei requisiti prescritti dal regolamento, ovvero che sia venuto meno il possesso dei predetti requisiti.

In caso di inadempienza l'Autorità procede a dichiarare la **decadenza dell'autorizzazione alla SOA all'esercizio dell'attività di attestazione.**

In caso di presentazione di **falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini della qualificazione, le SOA ne danno segnalazione all'Autorità che, se ritiene che siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto** ai sensi dell'articolo 38, comma 1, lettera m-bis), per un periodo di un anno, decorso il quale l'iscrizione è cancellata e perde comunque efficacia.

Tutti i principi ora detti sono articolatamente recepiti e dettagliati negli artt. 60 – 104 DPR nr. 207/2007, che ricalca nella sua essenza il già analizzato DPR nr. 34/2000.

La finalità di controllo in ragione di esigenze pubbliche del settore delle contrattazioni con le Pubbliche Amministrazioni è assolutamente prioritaria, e risulta analiticamente disciplinata in particolare negli artt. 64 – 75 del Regolamento appena citato.

Le Società Organismi di Attestazione sono costituite nella forma delle società per azioni, la cui denominazione sociale deve espressamente comprendere la locuzione "organismi di attestazione"; la sede legale deve essere nel territorio della Repubblica.

Il capitale sociale deve essere almeno pari a 1.000.000 di euro interamente versato. Il patrimonio netto, costituito dal totale della lettera A del passivo dello stato patrimoniale di cui all'articolo 2424 del codice civile dell'ultimo bilancio depositato, deve essere almeno pari al capitale sociale. Il bilancio deve essere certificato dalle società di revisione, iscritte nell'apposito albo, secondo i criteri stabiliti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.

Lo statuto deve prevedere come oggetto esclusivo lo svolgimento dell'attività di attestazione e di effettuazione dei connessi controlli tecnici