

- gestire la classificazione della Stazione Appaltante;
- gestire l'articolazione in Centri di Costo della SA
- disabilitare i Responsabili di Procedimento associati alla SA;
- impostare la chiusura di una Stazione Appaltante con conseguente disabilitazione di tutti i profili ad essa associati ;
- richiedere la stampa dell'Attestato di iscrizione al sistema AUSA.

Dall'emanazione della legge si è gradualmente reso disponibile il servizio AUSA al mercato. Da luglio 2013, in prima istanza, le stazioni appaltanti, già registrate presso la BDNCP, hanno potuto acquisire sul sito dell'Autorità l'attestato provvisorio di iscrizione all'AUSA, avente validità per il 2013. Dal settembre 2013 le SA hanno potuto comunicare il nominativo del responsabile dell'anagrafe per la SA (RASA), ai sensi della L. 241/1990, avente il compito di inserire ed aggiornare le informazioni presenti nell'AUSA per conto della propria SA. A gennaio 2014 sono stati resi disponibili i servizi di inserimento e modifica delle informazioni anagrafiche relative alle SA. Ed infine da giugno 2014 sono disponibili le funzioni di classificazione delle SA e di gestione dell'intero ciclo di vita delle stesse.

L'anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti consentirà a regime di rilevare e gestire le informazioni anagrafiche dettagliate riguardanti le organizzazioni sia pubbliche che private che indicano ed aggiudicano gare e contratti pubblici, consentendo ad esempio di conoscerne la natura giuridica e la categoria o il settore economico di appartenenza. La previsione della figura di un responsabile per l'aggiornamento dell'anagrafe all'interno di ogni SA consentirà di avere informazioni qualitativamente migliori.

Da gennaio 2014 sono stati registrati oltre 9.000 RASA a fronte di oltre 36.000 SA censite in anagrafe; di queste circa 500 hanno già aggiornato i propri dati identificativi.

L'AUSA, nel tempo, verrà progressivamente integrata con gli altri sistemi dell'Autorità, consentendo l'accesso alle informazioni in essa gestite da parte di altre amministrazioni ed operatori economici, nel rispetto delle norme sulla trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa.

Gestione Adempimenti L. 190/2012 e Supporto alle Stazioni Appaltanti

Le previsioni di cui all'art. 1, co. 32 della L. 190 del 2012 *'Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione'* ed al successivo D.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 *'Disposizioni circa il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni'* pongono a carico delle SA sia obblighi di pubblicazione sul proprio sito web istituzionale sia obblighi di comunicazione all'AVCP di specifiche informazioni inerenti la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice dei Contratti pubblici. E' previsto che l'Autorità individui con propria deliberazione le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione, ed anche che, entro il 30 aprile di ciascun anno, la stessa Autorità trasmetta alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, tali informazioni in formato digitale standard aperto.

Per lo sviluppo di tale servizio l'Autorità ha provveduto in via preliminare ad individuare le informazioni rilevanti ai fini degli adempimenti di cui al citato disposto legislativo, definendo le specifiche tecniche per la pubblicazione dei dati e per la loro trasmissione all'AVCP. E' stato quindi definito un processo in tre fasi finalizzato all'individuazione dei siti istituzionali di pubblicazione, all'acquisizione delle informazioni pubblicate dalle SA, al confronto con i dati comunicati all'Autorità ed alla individuazione di eventuali inadempienze; tali fasi, a supporto delle quali è stato necessario sviluppare uno specifico software, sono di seguito sinteticamente descritte.

- Fase 1 - Individuazione dei siti istituzionali di pubblicazione

L'invio all'Autorità della comunicazione attestante l'avvenuto adempimento degli obblighi di cui all'art. 1 co. 32 della L. 190/2012 si intende assolto esclusivamente mediante invio tramite PEC dell'apposito modulo messo a disposizione dall'AVCP e debitamente compilato.

E' stato pertanto sviluppato uno specifico software che analizza le comunicazioni PEC pervenute al fine di consentire l'acquisizione delle informazioni rilevanti ed in particolare la URL di pubblicazione ed il codice fiscale della stazione appaltante. Tali informazioni vengono memorizzate in una base dati, costruita per supportare l'intero processo di trattamento delle informazioni relative alla L. 190/2012.

- Fase 2 - Acquisizione delle informazioni pubblicate dalle SA.

Al fine di semplificare per le stazioni appaltanti gli obblighi relativi alla trasmissione dei dati all'Autorità è stato deliberato che essi si intendono assolti mediante le comunicazioni telematiche obbligatorie all'Osservatorio dei Contratti Pubblici effettuate utilizzando le modalità ed i sistemi informatici già in uso (SIMOG e SmartCIG). L'Autorità ha quindi individuato il formato standard aperto XML da utilizzare per la pubblicazione dei dati, secondo quanto previsto dall'art. 68, co. 3, del Codice dell'Amministrazione Digitale, definendo mediante appositi schemi XSD la struttura delle informazioni da inserire. Anche per la fase di acquisizione delle informazioni pubblicate dalle SA è stato sviluppato uno specifico *software* che accede ai siti web istituzionali delle SA e vi reperisce i dati pubblicati.

- Fase 3 - Confronto dei dati pubblicati dalle SA con i dati comunicati all'Autorità e individuazione di eventuali inadempienze

L'Autorità, in accordo con la Corte dei Conti, ha provveduto preliminarmente ad individuare le casistiche di inadempienza rispetto a quanto previsto dalla norma. E' stata, pertanto, avviata la realizzazione di un sistema di analisi dei dati integrato con le soluzioni di business intelligence già in uso presso l'Autorità che analizza e confronta le informazioni pubblicate sui siti istituzionali delle SA, memorizzate nella banca dati di cui alla L. 190/2012, con quelle acquisite mediante i sistemi di monitoraggio degli appalti pubblici, inserite in BDNCP, allo scopo di rilevare eventuali incongruenze e classificarle nelle diverse casistiche di inadempienza.

Portale Trasparenza

Il Portale della Trasparenza costituisce il sistema di pubblicazione dei dati e delle informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 7, co. 8, lett. a) e b) del Codice, con modalità che consentano la ricerca delle informazioni mediante filtri di ricerca tra cui l'amministrazione aggiudicatrice, l'operatore economico aggiudicatario e l'oggetto di fornitura, istituito per adempiere al disposto di cui all'art. 8, co. 1, del D.L. 7 maggio 2012, n. 52 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, L. 6 luglio 2012, n. 94) e disponibile all'indirizzo <http://portaletrasparenza.avcp.it/>. Nel corso del 2013, il Portale della Trasparenza è stato arricchito di nuove funzionalità tra cui:

- la possibilità di effettuare ricerche attraverso la denominazione sia della SA che dell'operatore economico aggiudicatario;
- una nuova sezione denominata "OPEN DATA", attraverso la quale è possibile accedere ai dati disponibili in formato digitale *standard* aperto.

Riguardo in particolare a quest'ultima funzione, essa consente di esportare i dati già trasmessi alla Sezione Centrale dell'Osservatorio oppure, nei casi di SA di interesse regionale, provinciale o comunale, e di esportare i dati inviati alle Sezioni Regionali e da queste ultime già riversati alla Sezione Centrale nel formato aperto XML previsto per la trasmissione all'Autorità delle informazioni indicate dal co. 32 dell'art. 1 della L. 190/2012. Le stazioni appaltanti potranno quindi utilizzare le informazioni acquisite tramite il Portale della Trasparenza ai fini della pubblicazione delle stesse sui propri siti, previa relativa verifica, aggiornamento ed integrazione, dal momento che il *set* di dati richiesto dalla L. 190/2012 non è pienamente sovrapponibile con le informazioni acquisite ai sensi dell'art.7, co. 8, del D. lgs. 163/2006.

**Il Portale
Trasparenza**

CAPITOLO VIII

LA QUALIFICAZIONE DEL MERCATO E LA VIGILANZA SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE

8.1 Problematiche connesse all'applicazione del D.P.R. 207/2010 in materia di SOA e relativi atti dell'Autorità.

L'attuale sistema di qualificazione, fondato sull'accertamento dei requisiti di ordine speciale in sede di gara attraverso l'attestazione di qualificazione, rilasciata dalle SOA, favorisce la celerità della verifica degli stessi da parte della stazione appaltante, rendendola al contempo - proprio perché documentale - semplice e immediata. Ciò permette, peraltro, l'estensione della verifica a tutte le imprese partecipanti alle gare.

In estrema sintesi, sono due i maggiori vantaggi garantiti dal sistema di qualificazione, così come attualmente congegnato:

- consente di ridurre la tempistica delle procedure di gara e, conseguentemente, di diminuire i tempi di realizzazione delle opere;
- garantisce che tutte le offerte presentate in sede di gara siano provenienti da soggetti effettivamente in possesso dei requisiti richiesti dal bando, e ciò in virtù del fatto che la produzione dell'attestato di qualificazione certifica l'avvenuto controllo a monte, del possesso dei requisiti, nei confronti di ciascuno dei soggetti partecipanti.

Accanto agli aspetti sopra indicati, che rappresentano caratteristiche immanenti e di valore dell'attuale sistema di qualificazione per i lavori pubblici, a distanza di tredici anni dall'entrata in vigore di questo sistema si sono rilevate anche alcune disfunzioni. Si tratta di criticità note all'Autorità, che, anche a seguito di numerose segnalazioni al Governo e al Parlamento, sono state in parte superate grazie alle novità introdotte dal D.P.R. 207/2010 ed al rafforzamento dei poteri di vigilanza della medesima Autorità. Tuttavia, permangono nel tessuto normativo lacune ed incongruenze che non possono risolversi solo con l'esercizio di un'attività di vigilanza, regolazione e sanzionatoria, ma rendono piuttosto necessario un intervento chiarificatore del legislatore.

Per tale motivo, con l'atto di Segnalazione n. 3 del 25 settembre 2013 l'Autorità ha inteso mettere in evidenza le principali criticità ancora presenti nell'attuale sistema di qualificazione e vigilanza, formulando le seguenti proposte solutorie.

8.1.1 Analisi del tessuto SOA

Da indagini effettuate dall'AVCP sin dal 2008 sono emersi alcuni profili preoccupanti sia per quanto riguarda la struttura organizzativa delle SOA, sia per le regole che attualmente consentono agli operatori l'accesso al mercato; questi aspetti sono stati già evidenziati in occasione delle precedenti Relazioni al Parlamento. In particolare, l'Autorità ha constatato che l'azionariato della maggior parte delle SOA ha un carattere prevalentemente familiare e dinamiche che non sembrano soddisfare un ambiente societario, che richiederebbe, invece, spiccate caratteristiche imprenditoriali. Sempre in ordine ai requisiti strutturali di un soggetto ad alta qualificazione investito di pubbliche funzioni, quali sono le SOA, il reddito di molti soci non sembra coerente con la natura di sottoscrittori di azioni.

Si rende dunque necessario intervenire sul disposto normativo, introducendo previsioni atte a favorire un allargamento delle compagini sociali delle SOA, in quanto il prevalente sistema a conduzione familiare impedisce lo sviluppo di maggiori dimensioni, necessarie ad un mercato in continua evoluzione.

Un intervento di tal genere è strettamente connesso alla razionalizzazione del mercato di settore, non risultando, da un lato, limitato al contrasto del fenomeno del lavoro sommerso, e, potendo, dall'altro, incidere sia sull'assetto occupazionale sia sulla libertà di organizzazione delle SOA.

Con riferimento all'aspetto occupazionale, l'analisi dei dati dimostra che il *trend* delle attestazioni emesse, per SOA, nel quinquennio 2008-2012 è stabile o subisce variazioni minime (Fig.1), in quanto il tasso di variazione medio di emissione delle attestazioni risulta tendenzialmente superiore all'1%. Gli unici due picchi presenti corrispondono ad una notevole crescita (in dimensioni e volume di attestati emessi) di SOA, che detengono una

piccola quota di mercato e per le quali, pertanto, l'incremento del numero di attestati emessi determina una variazione percentuale sensibile.

Nel grafico successivo (Fig. 2) vengono forniti i valori assoluti delle attestazioni emesse per SOA in ciascun anno del periodo di riferimento. Da tali valori si ricava non solo la dimensione della SOA, ma anche il *trend* relativo al numero delle attestazioni rilasciate nel tempo, *trend* che, come appare evidente, è positivo e crescente, in quanto il numero delle attestazioni emesse aumenta per anno.

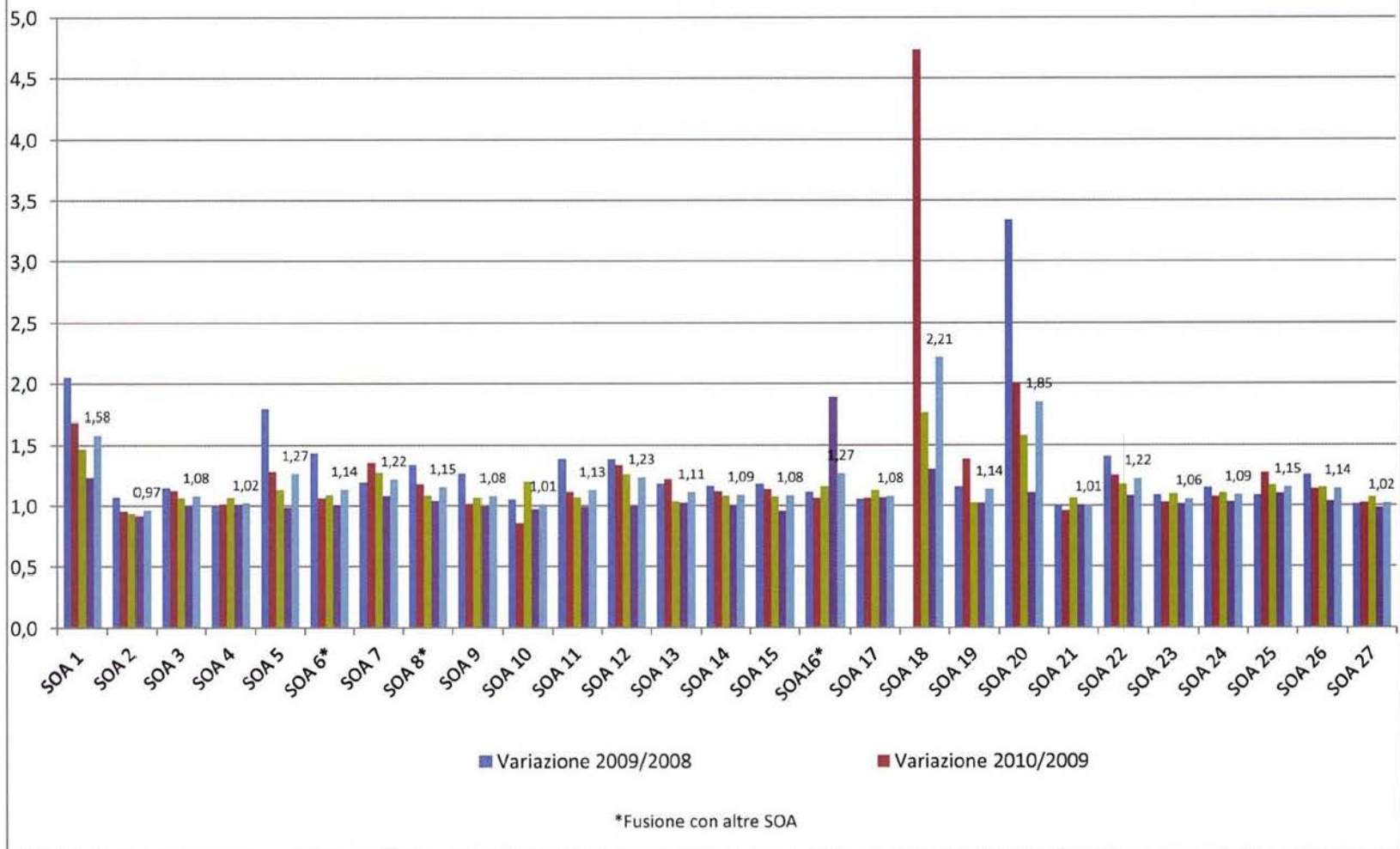
Da ciò discende che creare una relazione, quantomeno tendenziale, tra l'organico della SOA e il numero di attestazioni rilasciate non impatterebbe negativamente sull'occupazione, potendone anzi costituire una chiave di sviluppo. Peraltro, va tenuto in considerazione che già allo stato attuale l'occupazione nel settore delle SOA vede un *turn over*¹ molto accentuato (oltre il 54%). Pertanto l'aggancio del numero dei dipendenti al numero tendenziale delle attestazioni emesse, oltre a non pregiudicare lo stato occupazionale del settore, ne potrebbe costituire un elemento di razionalizzazione. Va considerato, peraltro, che il collegamento proposto potrebbe essere modulato in modo da garantire le adeguate tutele ai lavoratori, prevenendo ogni suo abuso da parte delle SOA. Appare altresì coerente con le dinamiche economiche di mercato che l'aumento della domanda determini l'incremento dell'attività.

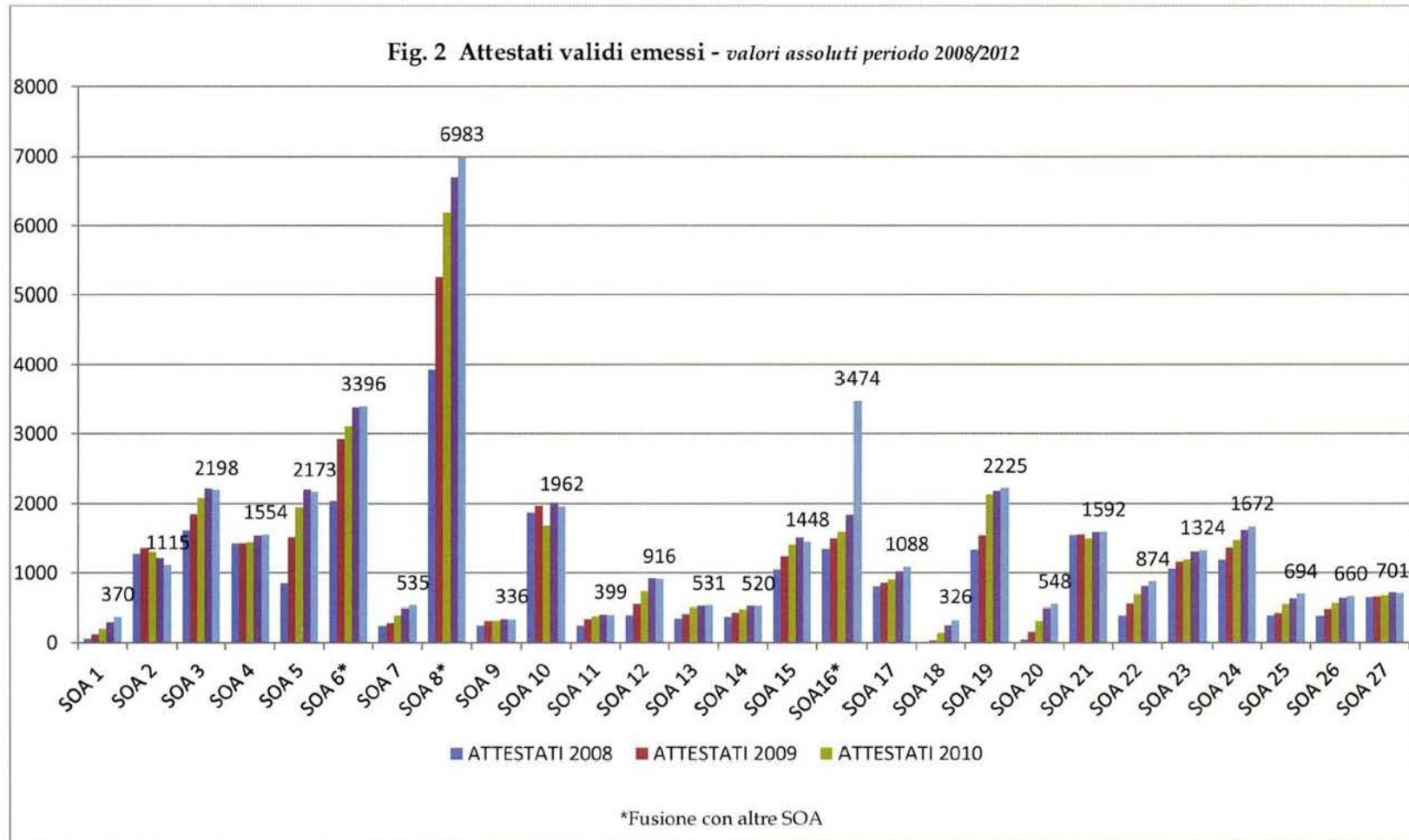
Va peraltro precisato che nel mercato delle SOA, in ragione dell'alta specializzazione tecnica richiesta per la valutazione dei requisiti di carattere speciale degli OE, l'incremento dell'attività coincide, per la maggior parte, con la necessità di aumentare le risorse umane, essendo limitato il margine che il settore lascia, per sua natura, all'automazione.

Proposta in
merito
all'organico
SOA

¹ Rapporto tra il numero di dipendenti che, a vario titolo, sono stati assunti (dal 2000 ad oggi, circa 1.343) e il numero dei dipendenti che sono invece usciti dal mercato (dal 2000 ad oggi, circa 731).

Fig. 1 Attestati validi emessi - tassi di variazione periodo 2008/2012





La proposta formulata dall'Autorità, pertanto, non può certo comportare alcun rischio di ingerenza nell'organizzazione imprenditoriale, ma, al contrario, trova la sua sostanza nella profonda conoscenza dell'andamento del mercato di riferimento. Inoltre, in considerazione della funzione pubblicistica svolta dalle SOA, deve ritenersi possibile, se non auspicabile, una regolamentazione anche degli assetti occupazionali. Ed infatti, ragionando diversamente, facendo prevalere le sole ragioni organizzative, si finirebbe per negare, *in nuce*, lo stesso potere di controllo dell'Autorità che, come è noto, può comportare anche la sospensione o la decadenza dall'attività di attestazione. La circostanza che queste vicende, con notevole impatto sul mercato occupazionale, vengano previste come rimedi per la tutela di interessi di carattere generale, induce a ritenere che un'ulteriore regolamentazione del sistema sia possibile, pur con le adeguate cautele per la difesa dei soggetti deboli. Del resto il perseguimento dell'efficienza complessiva del sistema SOA è già in sé idoneo a produrre effetti positivi anche sul mercato occupazionale, mentre viceversa, una tutela aprioristica dell'occupazione, senza considerare l'impatto sul sistema di riferimento, finirebbe per accentuare gli elementi di crisi, avendo in definitiva un effetto deleterio anche sui soggetti occupati.

8.1.2 Organico delle SOA e attività di attestazione.

Con riferimento al rapporto tra SOA e imprese, in materia di procedura di attestazione, il D.P.R. 207/2010 prevede che le SOA abbiano, per poter esercitare la loro attività, un organico minimo. Tuttavia, è stato rilevato che quest'ultimo non appare correlato al numero di imprese attestate dalla singola SOA. Infatti, dalle rilevazioni effettuate dall'Autorità sulla base dei dati disponibili, emerge che alcune SOA con organico minimo o vicino al minimo di legge, emettono un quantitativo sproporzionato di attestati, in rapporto alla media generale. Va considerato che il rilascio di un'attestazione richiede una specifica e capillare attività istruttoria, che si svolge in un determinato arco temporale e con impiego di risorse umane. Pertanto, un numero di attestazioni sproporzionate, rispetto all'effettivo organico, può denotare tanto un'eccessiva superficialità nell'attività

istruttoria finalizzata all'attestazione, quanto l'utilizzo illecito di personale esterno alla SOA.

Conseguentemente, a parere dell'Autorità la normativa sull'organico minimo andrebbe rivisitata, agganciando quest'ultimo, in modo proporzionale, al numero di attestati rilasciati o modificati nell'anno precedente, fermo restando, per il primo anno di attività, la sufficienza dell'organico minimo di legge. In questo modo si imporrebbe alla SOA di avere personale in numero proporzionale all'effettivo volume di attività svolta. Una simile modifica favorirebbe, altresì, l'economicità del sistema, evitando sovra-costi occulti per la SOA.

**Proposta in
merito
all'organico
minimo**

Si rileva in particolare, che la sproporzione di cui sopra può essere alla base di un fenomeno preoccupante che l'Autorità ha avuto più volte occasione di segnalare nel corso del tempo. In particolare, già con determinazione n. 3/2006 l'Autorità segnalava che l'originaria scelta del legislatore di attribuire la peculiare attività di qualificazione ad organismi, quali le SOA, di natura giuridica privatistica, seppure di diritto speciale, ha comportato, nella fase attuativa, il repentino sviluppo di un'attività promozionale finalizzata a consentire la visibilità sul mercato di soggetti sconosciuti al mondo imprenditoriale. Nell'evoluzione del sistema unico di qualificazione, dalla sua istituzione ad oggi, da un lato la funzione delle SOA è divenuta ben nota a tutti i soggetti operanti nel mercato dei lavori pubblici e dall'altro, si è evidenziata in modo sempre più preoccupante una serie di comportamenti patologici dei promotori, che hanno influito negativamente sul corretto funzionamento del sistema.

Dallo specifico monitoraggio sull'attività promozionale, attuato dall'Autorità, è emerso che, nella prevalenza dei casi, l'attività di promozione commerciale viene svolta da soggetti esterni alle società, in base alla forma contrattuale atipica del "procacciatore di affari", caratterizzata dalla mancanza di un vincolo di stabilità e di un diritto di esclusiva, che ha dato luogo ai seguenti profili critici.

- a) I promotori, che sono anche consulenti delle imprese, sono in grado di influenzare le condizioni di mercato, in quanto possono determinare il passaggio di "pacchetti" di imprese da una SOA all'altra ed è per loro

indifferente quale sarà la SOA prescelta, da cui riceveranno, comunque, una provvigione, in percentuale assai rilevante rispetto ai costi di qualificazione.

- b) Come denunciato dalle associazioni delle SOA, spesso sono proprio i promotori a predisporre la documentazione da presentare, ai fini della qualificazione, in violazione del generale divieto, per i soggetti esterni alla SOA, di svolgere prestazioni relative all'attività di attestazione, come appunto l'acquisizione dei documenti.
- c) In alcuni casi, infine, si è riscontrato che i promotori hanno proposto alle imprese obiettivi di qualificazione non realistici, ritenendo di poter sollecitare le SOA ad una verifica compiacente.

8.1.3 Cessione/affitto di azienda o di ramo di azienda.

L'Autorità, nel corso della vigilanza espletata, ha riscontrato che le operazioni societarie di cessione del complesso aziendale o di ramo d'azienda tra due imprese preesistenti, o quelle di affitto, si sono configurate, in alcuni casi, non come normali opportunità di crescita delle imprese, ma come espediente strumentalmente utilizzato dagli operatori economici per evitare l'espulsione dal mercato degli appalti pubblici o per acquisire strumentalmente la qualificazione per contrarre con la P.A.

In particolare, le operazioni societarie sopra richiamate potrebbero essere utilizzate per:

- acquisire solo formalmente requisiti da utilizzare ai fini della qualificazione;
- eludere le sanzioni previste dagli artt. 38 e 48 del Codice dei Contratti. Le imprese colpite dalle misure sanzionatorie recuperano l'impunità trasferendo l'azienda.

La questione assume particolare rilevanza in relazione all'enorme numero di operazioni di trasferimento di azienda/ramo d'azienda tra imprese, comunicate all'Autorità e annotate nel Casellario negli anni 2010-2011-2012 e 2013 di seguito riportate:

- anno 2010: n. 3.442

- anno 2011: n. 3.877
- anno 2012: n. 1.215
- anno 2013: n. 2.645

Dai dati indicati si desume che nel settore dei lavori pubblici l'incidenza dei trasferimenti di azienda o di un suo ramo è elevatissima se paragonata a quella dei trasferimenti in tutti gli altri settori imprenditoriali.

Nel contesto della nozione generale di trasferimento, la fattispecie della cessione di azienda o ramo di azienda è la più rilevante. In merito al fenomeno abusivo dell'utilizzo solo formale dei requisiti per la qualificazione, si rappresenta inoltre, che, allo stato, un argine, anche se parziale, a possibili pratiche illecite è stato posto dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che, con sentenza n. 10/2012, ha chiarito che in caso di cessione di azienda o di un suo ramo realizzatasi prima della partecipazione alla gara, la dichiarazione circa l'insussistenza di sentenze pronunciate per reati incidenti sulla moralità professionale deve essere resa, a pena di esclusione, anche da parte degli amministratori e dei direttori tecnici dell'impresa cedente, nel caso di cessione di azienda o di un suo ramo nell'anno² precedente alla pubblicazione del bando.

Si manifesta, pertanto, l'urgenza di interventi mirati a scongiurare l'abuso delle disposizioni di legge in materia di cessioni di aziende o rami di azienda e, del pari, anche di quelle relative all'affitto di azienda o di un suo ramo, pure ricadente tra le operazioni spesso finalizzate al mero trasferimento dei requisiti speciali ai fini della qualificazione.

L'art. 76 del D.P.R. 207/2010 ai commi 10 e 11 fornisce indicazioni per la qualificazione nel caso di cessione del complesso aziendale o del suo ramo. In tale ipotesi, il soggetto richiedente l'attestazione deve presentare alla SOA perizia giurata redatta da un soggetto nominato dal Tribunale competente per territorio. Inoltre, è previsto che ai fini dell'attestazione di un nuovo soggetto che utilizza l'istituto della cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, le SOA accertino quali requisiti di cui

² Il riferimento al triennio precedente è stato mutato nel riferimento all'anno precedente a seguito delle modifiche introdotte con L. n. 106/2011).

all'articolo 79 (Requisiti di ordine speciale) sono trasferiti al cessionario con l'atto di cessione.

La finalità principale delle richiamate disposizioni, risiede nell'esigenza di garantire che i beni materiali ed immateriali ed il *know how* della cedente passino alla cessionaria che richiede l'attestazione. Come è noto, l'Autorità³ ha esteso la previsione, in via interpretativa, ai casi di affitto di azienda o di rami di essa, per ragioni di uniformità di disciplina, attesa l'analogia tra le problematiche sottese alle due diverse fattispecie.

Pertanto, al fine di consentire una corretta attuazione della previsione di legge, secondo la sua *ratio* è necessario evitare che la cessione o l'affitto abbiano ad oggetto solo elementi formali che nulla hanno a che vedere con l'effettiva cessione del complesso organizzato e produttivo⁴.

Proposta in
merito alla
cessione di
ramo d'azienda

Si rammenta che con le determinazioni n. 11/2002 e 5/2003 l'Autorità aveva già fornito alcuni chiarimenti sui criteri che le SOA debbono seguire in ordine al rilascio di attestazione di qualificazione ad un'impresa cessionaria di azienda o di ramo d'azienda.

Tuttavia, stante il permanere sul mercato di fenomeni abusivi in una certa misura aggravati dall'estensione dell'arco temporale di prova dei requisiti di recente introdotta dal legislatore⁵, al fine di garantire la

³ Peraltro, l'applicazione della previsione è stata estesa, in via interpretativa, dall'Autorità per ragioni di omogeneizzazione, ai casi di affitto di azienda o di rami di essa, come da manuale dei requisiti in applicazione degli articoli 78 e 79 del sopracitato D.P.R. 207/2010 pubblicato in G.U. n. 182 del 6 agosto 2011.

⁴ Ovvero entità economica autonoma e organizzata in maniera stabile.

⁵ La disciplina normativa richiamata va attualmente letta in combinato disposto con quella degli art. 83 D.P.R. n. 207/2010 e art. 353, comma 9 *bis* del Codice dei contratti. Quest'ultimo, in particolare, introduce una disposizione transitoria, peraltro di recente prorogata (in origine fino al 31 dicembre 2013 Termine prorogato al 31 dicembre 2015 Decreto Legge approvato dal Consiglio dei Ministri in data 15 giugno 2013), che estende l'arco temporale utile per la dimostrazione di alcuni requisiti. Viene previsto, infatti, che in relazione all'articolo 40, comma 3, lettera b) e, per la dimostrazione, ai fini della qualificazione, del requisito della cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, del requisito dell'adeguata dotazione di attrezzature tecniche e del requisito dell'adeguato organico medio annuo, il periodo di attività documentabile sia quello relativo non ai cinque anni precedenti, ma ai migliori cinque anni del decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto con la SOA per il conseguimento della qualificazione. Viene previsto, inoltre, che per la dimostrazione del requisito dei lavori realizzati in ciascuna categoria e del requisito dell'esecuzione di un singolo lavoro ovvero di due o tre lavori in ogni singola categoria, fino al 31 dicembre 2013, siano da considerare i lavori realizzati nel decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto con la SOA per il conseguimento della qualificazione. Le disposizioni riportate si applicano anche alle imprese di cui all'articolo 40, comma 8, per la dimostrazione dei requisiti di ordine tecnico-organizzativo, nonché agli operatori economici di cui all'articolo 47, con le modalità ivi previste.

conforme applicazione delle disposizioni di legge alla loro effettiva *ratio*, l'Autorità segnala la necessità di alcune modifiche normative alle previsioni richiamate.

In particolare, nel caso in cui vi sia stata una cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, la possibilità, concessa all'impresa, di fare riferimento ad attività pregressa, anche risalente nel tempo, ai fini della dimostrazione dei requisiti di natura tecnica e finanziaria, dovrebbe essere limitata ai soli due anni precedenti la cessione. Ciò in quanto l'impresa cessionaria, che richiede la qualificazione, non ha maturato personalmente i requisiti che le derivano dalla cessione e, pertanto, appare corretto limitare temporalmente la rilevanza dell'esperienza pregressa altrui che essa può spendere in fase di qualificazione.

Tuttavia, la proposta limitazione temporale, volta a garantire l'effettività del requisito speso ai fini della qualificazione e a contrastare abusi, potrebbe rivelarsi penalizzante in tutti quei casi nei quali, come normalmente dovrebbe essere, l'azienda o il ramo ceduti arricchiscono davvero la cessionaria della loro capacità e continuano a farlo anche dopo la cessione.

Indipendentemente dal periodo preso a riferimento per la qualificazione, si ritiene comunque indispensabile una modifica dell'art. 77 del D.P.R. 207/2010, al fine di prevedere che nei casi di cessione la verifica intermedia dell'attestazione, rilasciata dopo la cessione limitatamente alle categorie e classifiche correlate all'azienda o al ramo oggetto di cessione, vada effettuata alla scadenza del primo anno successivo al rilascio dell'attestazione conseguente alla cessione medesima e non dopo tre anni. Ciò, infatti, consentirebbe alla SOA di verificare in concreto e con riferimento ad un arco ragionevole di tempo, se l'oggetto della cessione sia stato effettivamente un complesso organizzato e produttivo capace di esplicare la propria funzionalità e non meri elementi formali trasferiti solo ai fini dell'ottenimento della qualificazione. In particolare, la SOA dovrebbe verificare, in analogia con quanto disposto per la verifica triennale, che per l'anno successivo al rilascio dell'attestazione conseguente alla cessione, limitatamente alle categorie e classifiche correlate all'azienda o al ramo

oggetto di cessione, cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta del ramo o dell'azienda ceduta, dotazione di attrezzature tecniche e organico, si siano mantenuti sui livelli degli anni presi a riferimento per il rilascio dell'attestazione.

Inoltre, la verifica annuale dovrebbe essere condotta da una SOA diversa da quella che ha rilasciato l'attestazione, a fini di maggiore garanzia e controllo, per evitare che la verifica stessa, rimessa nelle mani della medesima SOA che ha attestato appena un anno prima, si possa ridurre ad un mero atto formale di conferma del precedente operato. Si segnala che una simile previsione contribuirebbe anche a scongiurare l'evenienza che una SOA possa farsi promotrice, presso le imprese, di operazioni di cessione di rami o aziende.

In ogni caso, e sempre nell'ottica di un controllo più stringente, dovrebbe altresì essere introdotto nell'art. 77 un nuovo comma, che preveda il potere dell'Autorità di effettuare verifiche a campione sulle attestazioni rilasciate a seguito di cessione.

Tutto ciò premesso, con la segnalazione sono state formulate le seguenti proposte:

- modifica dell'art. 76 del D.P.R. 207/2010 nel senso di rendere spendibili, ai fini della qualificazione, i soli requisiti maturati nei due anni antecedenti la data dell'atto di cessione. La nuova disposizione dovrebbe essere così formulata:
 - Art. 76 D.P.R. 207/2010, co. 11: *Ai fini dell'attestazione di un nuovo soggetto, nell'ipotesi in cui lo stesso utilizzi l'istituto della cessione o dell'affitto del complesso aziendale o di un suo ramo, le SOA accertano quali requisiti di cui all'articolo 79 sono trasferiti al cessionario con l'atto di cessione. **Tale accertamento viene condotto limitatamente ai requisiti posseduti nei due anni antecedenti alla cessione.** Nel caso in cui l'impresa cedente ricorra alla cessione del complesso aziendale o di un suo ramo, la stessa può richiedere alla SOA una nuova attestazione, riferita ai requisiti oggetto di trasferimento, esclusivamente sulla base dei requisiti acquisiti successivamente alla cessione del complesso aziendale o del suo ramo;*