

l'installazione, la gestione e la manutenzione di un insieme di impianti tecnologici tra loro coordinati ed interconnessi funzionalmente, non eseguibili separatamente, di cui alle categorie di opere specializzate individuate con l'acronimo OS 3, OS 28 e OS 30'' ha ritenuto che le imprese fossero tenute ad esibire i CEL rilasciati nella categoria OG11, in quanto idonei a dimostrare quella capacità esecutiva richiesta dalla norma, non limitata all'esecuzione di singoli impianti tecnologici, non risultando consentito, pertanto, l'utilizzo dei CEL rilasciati esclusivamente nelle singole specialistiche OS3, OS28 e OS 30.

Tale interpretazione è risultata in linea con la previsione dell'art. 79, co. 16, laddove la stessa norma prevede che i CEL afferenti alla categoria OG11, devono indicare l'importo complessivo dei lavori realizzato nella suddetta categoria generale, nonché la suddivisione di tale importo nelle singole categorie specialistiche.

8.2 Ricognizione e quantificazione dei procedimenti sanzionatori a carico delle SOA e degli operatori economici ai sensi dell'art. 40, comma 9 *quater* del Codice dei Contratti Pubblici

8.2.1 Procedimenti sanzionatori a carico delle SOA

L'art. 73 del Regolamento n. 207/2010 ha previsto una serie di sanzioni amministrative (pecuniarie, provvisoriamente interdittive e definitivamente interdittive) nei confronti degli Organismi di attestazione per irregolarità, illegittimità o illegalità commesse nel rilascio delle attestazioni, in attuazione di quanto disposto dall'art. 40, co. 4, lett. g, del Codice.

L'Autorità, nell'esercizio del suddetto potere sanzionatorio, ha definito nel 2013 n. 7 procedimenti sanzionatori nei confronti di n. 6 SOA con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, alle quali, in due casi è stata aggiunta l'applicazione della sanzione della sospensione dell'autorizzazione a svolgere l'attività di attestazione. A seguito di una di tali sospensioni la SOA sanzionata ha deliberato la cessazione dell'attività di attestazione e la riconsegna della relativa autorizzazione.

8.2.2 Procedimenti di accertamento della riferibilità agli operatori economici dei fatti contestati dalla SOA ai sensi dell'art. 38, co. 1, lett. m-bis) del Codice dei Contratti Pubblici

L'art. 38, co. 1, lett. m-bis), del D.lgs. 163/2006 prevede, quale causa ostativa alla partecipazione alle gare la presenza a carico dell'OE di un'iscrizione nel casellario informatico relativa alla presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione. L'inserimento di detta annotazione consegue alla segnalazione del fatto da parte della SOA all'Autorità ex art. 40, co. 9 quater, del D.lgs. 163/2006, ed al successivo accertamento da parte di quest'ultima, mediante apposito procedimento, della ricorrenza di tutti i presupposti per l'esercizio nel caso concreto del potere sanzionatorio/interdittivo, attribuitole dal legislatore.

Nell'attuazione della predetta normativa, l'Autorità ha istruito, nel corso del 2013, oltre 100 procedimenti per verificare l'imputabilità della presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione, a titolo di dolo o colpa grave, alle imprese, e, quindi, la ricorrenza di tutti i presupposti necessari per poter procedere all'inserimento nel casellario informatico delle relative annotazioni, finalizzate all'operatività dell'interdizione alla partecipazione alle gare pubbliche.

8.2.3 Casellario informatico e attività sanzionatoria

L'attività istruttoria connessa allo svolgimento dei procedimenti sanzionatori ha comportato alcune criticità connesse anzitutto alla difficoltà di acquisizione della documentazione e dei chiarimenti occorrenti per la definizione dei procedimenti, in particolare da parte di alcuni enti previdenziali, che non hanno fornito tempestiva risposta alle richieste dell'Autorità.

Un'ulteriore criticità è stata rappresentata dalla mancanza di esaustività delle segnalazioni delle SA, ovvero della poca chiarezza delle stesse,

circostanze che hanno provocato una dilatazione dell'attività di accertamento amministrativo.

Per ovviare a tale ultima problematica, l'Autorità ha pubblicato sul proprio sito, a seguito del Comunicato Presidenziale del 18 dicembre 2013, i nuovi modelli da utilizzare per le segnalazioni di cui trattasi, recanti contenuti e veste grafica semplificata, al fine di evitare possibili errori nella relativa compilazione. I nuovi modelli si sono resi necessari anche in conseguenza delle intervenute modifiche normative.

Altra criticità è stata riscontrata in materia in relazione all'efficacia, sotto il profilo temporale, dell'annotazione interdittiva ex art. 38, co. 1-ter del D.lgs.163/06 dalla partecipazione a gare pubbliche graduata, come si è rilevato sopra, fino a un anno.

Se, infatti, è pacifico che i requisiti generali debbano sussistere al momento della presentazione della domanda/offerta ed al momento della stipulazione del contratto, dubbi sussistono con riguardo all'ipotesi di una sanzione irrogata dopo la presentazione della domanda/offerta e la cui efficacia si sia esaurita prima dell'effettuazione dei controlli sul possesso dei requisiti.

L'Autorità al riguardo, con l'atto di segnalazione al Governo e al Parlamento n.5 del 09/10/13, ha proposto la modifica del vigente dettato normativo nel senso di considerare che qualora l'iscrizione nel casellario informatico recante il provvedimento interdittivo sia intervenuta dopo la scadenza del termine di presentazione dell'offerta, ma al momento della verifica dei requisiti risulti cancellata o comunque abbia perso efficacia per decorso del termine, la stessa non osti alla stipula del relativo contratto.

Ciò per evitare una eccessiva dilatazione dell'efficacia della sanzione fino ad abbracciare un periodo molto più lungo di quello indicato nel provvedimento.

Relativamente alle procedure adottate dall'Autorità ai fini sanzionatori si segnala, altresì, nel corso dell'anno 2013, la stesura del nuovo regolamento sanzionatorio, approvato il 26 febbraio 2014, con il quale è stato uniformato, nonché snellito e semplificato il procedimento sanzionatorio

per tutte le fattispecie e le tipologie di sanzioni, relativamente sia ai lavori che ai servizi ed alle forniture.

Al riguardo è stata inizialmente effettuata una ricognizione della normativa e dei relativi regolamenti vigenti, per riportarli in un unico contesto, riconducendoli, più correttamente, nell'alveo della L. 689/1981, piuttosto che in quello della L. 241/1990. In particolare sono state sottolineate le norme del Codice, che attribuiscono all'Autorità il potere sanzionatorio, ossia:

- l'art. 6, co.8 e 11, dettano regole ai fini dell'applicazione di sanzioni pecuniarie ai soggetti che rifiutano od omettono di fornire, senza giustificato motivo, informazioni o documenti richiesti, ovvero li forniscono non veritieri, ed agli operatori economici, che non ottemperano alla richiesta di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento o che forniscono dati o documenti non veritieri, circa il possesso dei requisiti di qualificazione;
- l'art. 38, co. 1-ter, prevede la sanzione interdittiva per le imprese che con dolo o colpa grave rendano false dichiarazioni in gara sui requisiti generali o presentino falsa documentazione;
- l'art. 40, co. 9-quater, prevede la sanzione interdittiva per le imprese che rendono false dichiarazioni alle SOA o che presentano alle stesse falsa documentazione, con dolo o colpa grave, ai fini dell'attestazione;
- l'art. 48, che sanziona le imprese per la mancata comprova del possesso dei requisiti speciali;

alle quali si aggiunge l'art. 73 del D.P.R. 207/2010, relativo alle sanzioni a carico delle SOA.

Relativamente a tali norme erano stati adottati 4 distinti regolamenti che ora sono stati riportati ad unità.

Il nuovo testo si articola in cinque parti dedicate rispettivamente alle disposizioni comuni, ai procedimenti relativi alle omesse o false dichiarazioni, ai procedimenti per mancata comprova dei requisiti di qualificazione e nei confronti delle SOA, al casellario e alle disposizioni finali.

L'aspetto più innovativo si ritrova nell'aver uniformato le procedure, fatte salve le dovute distinzioni, ponendo particolare attenzione ai termini del procedimento, laddove in alcuni casi questi erano già previsti dalla norma, mentre in altri non si disponeva di alcun dato. Nell'ambito di tali termini, poi, sono stati distinti quelli perentori da quelli ordinatori, a fini di certezza e snellimento delle procedure.

8.2.4 Settore lavori

Le SA hanno fatto pervenire complessivamente n. 1.032 segnalazioni per il casellario informatico dell'Autorità, come previsto dall'art.8 del D.P.R. 207/2010.

Di queste, n. 344 hanno riguardato la falsa dichiarazione dei requisiti di moralità professionale richiesti dalla normativa per la partecipazione alle gare pubbliche.

Di queste ultime ne sono state definite n. 307, archiviate n. 34 ed inserite nel casellario informatico n. 169 annotazioni, che hanno interdetto gli OE alla partecipazione alle gare ovvero alla stipula dei contratti di subappalto per un periodo massimo di un anno, in ossequio al dettato dell'art.38, co.1-ter del D.lgs.163/2006. La sanzione interdittiva è stata accompagnata dalla comminazione del provvedimento sanzionatorio di natura pecuniaria, per la cui graduazione si è tenuto conto dell'importo dell'appalto e di altri parametri oggettivi, quali la rilevanza e gravità dell'infrazione, recidiva, opera svolta dall'OE per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione. Nell'applicazione del provvedimento interdittivo e della sanzione pecuniaria si è tenuto in particolare conto del grave periodo di crisi in cui versa il settore delle imprese e, per quanto riguarda le fattispecie segnalate inerenti contributi previdenziali non versati ovvero gravi inadempienze sul pagamento di imposte e tasse, dell'esistenza di crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA non corrisposti nei tempi dovuti.

L'inserimento di tali annotazioni è avvenuto ai sensi dell'articolo 8, co. 2, lettera s) del D.P.R. 207/2010 ed è stato conseguente alle decisioni del Consiglio dell'Autorità a conclusione del procedimento in contraddittorio

avviato con le parti, disciplinato da apposito regolamento pubblicato sul sito dell'Autorità.

Le annotazioni per falsa dichiarazione hanno riguardato, in misura prevalente, la carenza dei requisiti della lett. c), g) e lett. i) dell'art. 38 del D.lgs.163/06, ossia rispettivamente i precedenti penali definitivi, i mancati pagamenti di imposte e tasse, le irregolarità contributive/previdenziali non segnalate in occasione dell'autodichiarazione per la partecipazione a gara. A riguardo si segnala che in molti casi la falsa dichiarazione è dipesa dalla mancata menzione di precedenti penali di scarsa rilevanza, non incidenti sulla moralità professionale e risalenti indietro nel tempo, o da irregolarità fiscali/contributive di lieve entità sanate con pochi giorni di ritardo; in tali ultimi casi, peraltro, gli OE hanno motivato il ritardo con momentanee difficoltà economiche, anche dipese da mancata riscossione di crediti vantati nei confronti della PA, evidenziando la mancanza di dolo o colpa grave nella dichiarazione resa in contrasto con le risultanze delle verifiche effettuate dalle SSAA.

Si è evidenziato, inoltre, un ulteriore incremento, rispetto al precedente anno, delle segnalazioni per contraffazione di documenti rilasciati dagli OE.

Altre segnalazioni hanno riguardato le ulteriori fattispecie di notizie elencate dall'art.8 del D.P.R. 207/2010, non recanti falsa dichiarazione, ritenute dal legislatore meritevoli di annotazione sul casellario informatico. Nel corso dell'anno 2013 sono pervenute all'Autorità n. 580 segnalazioni di questo tipo che hanno comportato altrettante annotazioni sul Casellario informatico dei Lavori, sempre a seguito dello svolgimento di apposito procedimento in contraddittorio con le parti.

Le segnalazioni per notizie utili hanno riguardato prevalentemente risoluzioni contrattuali per grave inadempimento o grave ritardo nell'esecuzione dei contratti, fattispecie di collegamento sostanziale fra imprese partecipanti alla medesima procedura di gara, tali da comportare l'imputazione dell'offerta ad un unico centro decisionale, fallimenti ovvero procedure di concordato preventivo, mancata stipula dei contratti di

appalto per fatto dell'aggiudicatario, partecipazione plurima a gara sia quale impresa singola che associata.

Tali notizie rappresentano utili informazioni per le SA per le future valutazioni dell'affidabilità degli OE concorrenti.

I procedimenti definiti dall'Autorità nel 2013 relativamente alle comunicazioni di esclusione dalle procedure di gara a seguito di verifica ex art. 48 del Codice sono stati complessivamente, per lavori, servizi e forniture, n. 161, di cui 85 archiviati e 76 sanzionati e di questi ultimi 34 con annotazione.

È stato riscontrato il persistere di disfunzioni applicative inerenti l'applicazione dell'art. 48, con peculiare riguardo all'incameramento automatico della cauzione provvisoria. La Corte Costituzionale con ordinanza n. 211 del 4/7/2011, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 48, co. 1, seconda parte, del D.lgs 163/2006 - promosso dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto con ordinanza n. 20 del 16 novembre 2010 - ha ritenuto che *"l'incameramento della cauzione provvisoria previsto dal citato art. 48, comma 1, quale automatica conseguenza del provvedimento di esclusione è, in primo luogo, coerente rispetto alla circostanza, posta in rilievo dalla giurisprudenza amministrativa, che essa «si profila come garanzia del rispetto dell'ampio patto d'integrità cui si vincola chi partecipa a gare pubbliche»".* Tuttavia, il quadro delle comunicazioni di esclusione dalle procedure di gara a seguito di verifica ex art. 48 del Codice pervenute all'Autorità nel 2013 evidenzia che molti enti appaltanti procedono all'incameramento della cauzione anche in casi di esclusioni ascrivibili a meri errori nella presentazione della documentazione in sede di gara.

Il principio dell'incameramento automatico della cauzione provvisoria è stato scalfito dalla recente sentenza del Tribunale Amministrativo per il Veneto n. 768 del 2013 nella quale viene sostenuto, da un lato, che *"in considerazione della sua funzione sanzionatoria"* all'art. 48 del D.lgs. 163/2006 *"deve attribuirsi carattere tassativo dovendosi pertanto ritenersi preclusa alcuna sua estensione in via analogica ad ipotesi diverse"* e, dall'altro lato, che nell'ambito dell'art. 75 del D.lgs. 163/2006 la garanzia a corredo dell'offerta svolge una funzione indennitaria dei danni cagionati dal concorrente in

una specifica fase procedimentale che prelude alla definitiva stipulazione del contratto, pertanto *"detta garanzia non può ritenersi estensibile tout court a qualunque condizione oggettiva e soggettiva del concorrente che precluda la stessa possibilità di partecipare ad una procedura selettiva per l'individuazione del contraente con la P.A."*. L'Autorità, in questi casi oltre ad archiviare il procedimento sanzionatorio, ha invitato le SA a restituire la cauzione.

Altre annotazioni (in totale 124) hanno riguardato i provvedimenti interdittivi antimafia emessi dalle competenti Prefetture ai sensi degli artt. 91 e 94, del D.lgs. 159/2011.

8.2.5 Settore servizi e forniture

Le segnalazioni pervenute nel 2013 sono state in totale 300, di cui 229 false dichiarazioni e 71 notizie utili comprensive dei provvedimenti interdittivi.

Le annotazioni per false dichiarazioni effettuate nell'anno sono state in totale 92 per falsa dichiarazione, 62 per notizie utili e le archiviazioni 123.

Anche in questo caso le annotazioni più ricorrenti hanno riguardato la mancata comprova dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38, co. 1, lett. c), lett. i) e lett. g), ovvero il non aver dichiarato, da parte dell'OE, le pronunce di condanna o l'aver commesso violazioni gravi, definitivamente accertate alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali o di imposte e tasse.

8.2.6 Obblighi di comunicazione all'Autorità ex art. 6, co. 9 e 11 del Codice

Ai sensi dell'art. 6, co. 9 e 11, del D.lgs. 163/06, l'Autorità ha il potere di sanzionare i soggetti che rifiutano od omettono di fornire documenti, informazioni o chiarimenti senza giustificato motivo, ovvero producono documentazione non veritiera. Al riguardo, nel 2013, sono stati istruiti 40 procedimenti, di cui 17 conclusi con provvedimento del Consiglio e 23 archiviati.

Sono state inoltre inserite nel Casellario Informatico 1.430 annotazioni ai sensi dell'art. 87, co. 6 D.P.R. 207/2010 inerenti la variazione della direzione tecnica.

8.2.7 Provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture ex art. 14 D.lgs. 81/2008

Nel casellario vengono, inoltre, inseriti, ai sensi dell'art. 8, co. 2 lett. cc) del D.P.R. 207/2010, i provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture a seguito dell'adozione, da parte degli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle AA.SS.LL., di provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale conseguenti alle ipotesi di: a) impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; b) gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Nel corso del 2013 sono state inserite nel casellario 1336 annotazioni, delle quali 854 relative a imprese operanti nel settore dei lavori e 482 relative ad imprese operanti nel settore servizi e forniture.

8.2.8 Annotazioni relative a cessioni di azienda o ramo di azienda

L'Autorità provvede all'inserimento nel Casellario delle notizie relative alle operazioni di trasferimento di complessi aziendali o di rami d'azienda e alle eventuali modifiche, in ragione dei requisiti di cui all'art. 79 ceduti o acquisiti, alla qualificazione posseduta dalle imprese operanti nel settore dei lavori.

Nel corso del 2013 sono state inserite 2924 annotazioni. Nella tabella che segue sono state riportate le annotazioni inserite dall'Autorità nell'anno 2013 nel Casellario Informatico, suddivise per settore e per tipologia. Complessivamente si tratta di 6.115 annotazioni inerenti imprese operanti nel settore dei lavori pubblici e di 636 nel settore dei servizi e delle forniture.

Tab. 1: Riepilogo annotazioni Casellario Informatico - anno 2013

MOTIVAZIONE DELL'ANNOTAZIONE	Numero annotazioni	
	LAVORI	SERVIZI E FORNITURE
Per segnalazione false dichiarazioni su requisiti di moralità [art. 8, comma 2, lett. c) del D.P.R. 207/2010]	169	92
Per segnalazione notizie utili [art. 8 del D.P.R. 207/2010]	554	62
A seguito di verifica sul possesso dei requisiti [art. 48 del Codice]	6	28
A seguito di provvedimenti interdittivi antimafia emanati dalle Prefetture competenti [artt. 91 e 94 del D.lgs. 159/2011]	124	20
A seguito di comunicazione di variazione di direzione tecnica [art. 87, comma 6 del D.P.R. 207/2010]	1.430	//
A seguito di provvedimenti interdittivi emanati dal Ministero delle Infrastrutture [art. 8, comma 2, lett. cc) del D.P.R. 207/2010 – art. 14 D.lgs. 81/2008]	854	482
Per segnalazione notizie relative a operazioni di cessione di azienda o ramo di azienda e eventuali modifiche [art. 79 del D.P.R. 207/2010]	2.924	//
Totale	6.061	684

8.2.9 Integrazione al comunicato 79/2013

L'Autorità ha ricevuto numerose richieste da parte di alcune imprese che, a seguito della cessazione dell'attività di attestazione da parte di alcune SOA, dopo aver designato una prima volta una SOA ai sensi dell'art. 73, co. 8 del D.P.R. 207/2010, quale destinataria della documentazione per il rilascio dell'attestazione, hanno comunicato di voler annullare la precedente designazione, chiedendo di trasferire la predetta documentazione alla nuova designata, sempre ai sensi dell'art. 73, co. 8.

Si è verificato che la SOA prima designata si è opposta alla richiesta di trasferimento della documentazione, con la conseguenza che le imprese interessate hanno così investito della questione l'Autorità che, in data 27 marzo 2013, è intervenuta con il Comunicato alle SOA n. 79/2013 recante, tra l'altro: "Chiarimenti in ordine all'ipotesi di richiesta di trasferimento ad altra

SOA della documentazione ricevuta ai sensi dell'art. 73, comma 8, del D.P.R. 207/2010, a seguito di una prima designazione".

Nel predetto Comunicato è stato chiarito che il contratto di attestazione esaurisce i suoi effetti con il rilascio dell'attestato di qualificazione ed è stato ritenuto plausibile che il trasferimento della documentazione ai sensi dell'art. 73, co. 8, che avviene dopo il rilascio dell'attestazione, e quindi dopo la conclusione del contratto, in una fase in cui la SOA agisce in qualità di soggetto preposto allo svolgimento di funzioni pubbliche, sia sciolto dagli effetti vincolanti derivanti dal contratto, con la conseguente possibilità per l'impresa di scegliere una SOA diversa da quella designata in un primo momento.

Il predetto Comunicato è stato impugnato dinanzi al TAR Lazio, il quale con ordinanza n. 2978/2013, ha disposto come segue: "sospende l'esecuzione del provvedimento di diffida ad adempiere impugnato e dispone che l'Autorità intimata provveda a riesaminare la fattispecie nei sensi di cui pure in motivazione".

In particolare, "... l'Autorità resistente non risulta aver esaminato approfonditamente il profilo legato all'obbligatorietà - e conseguente remuneratività - di attività da parte della SOA designata nelle more della eventuale stipula di contratto con la ditta che ha proceduto alla sua segnalazione ai sensi dell'art. 73, comma 8 D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, ai fini della valutazione della permanenza dei requisiti per le relative attestazioni rilasciate.....".

L'Autorità, al fine di dare adempimento all'Ordinanza del TAR Lazio n. 2978/2013, che ha intimato la revisione del Comunicato n.79/13 impugnato, sotto il profilo legato all'obbligatorietà e conseguente remuneratività dell'attività da parte della SOA designata nelle more della eventuale stipula del contratto con la ditta che ha proceduto alla sua segnalazione ai sensi dell'art. 73, co.8, ha riesaminato la fattispecie e, nell'ambito delle disposizioni normative inerenti i rapporti SOA/Imprese, non ha individuato elementi diversi ed ulteriori che possano consentire all'Autorità di stabilire autonomamente la retribuzione di attività che rientrano nella semplice **conservazione della documentazione e monitoraggio sul permanere del possesso dei requisiti ex art. 40 co. 9 ter**

del D.lgs. 163/2006. Questi ultimi sono compiti sottesi agli interessi di carattere pubblicistico, considerati dall'art. 40, co. 3 del D.lgs 163/2006, in base al quale *"Le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica"*. Per questo motivo solo mediante la stipula di un nuovo contratto di attestazione e/o di variazione minima, revisione triennale sorge per l'impresa l'effetto vincolante nei confronti della SOA prescelta. Di conseguenza, l'attività di conservazione della documentazione e di monitoraggio sul permanere del possesso dei requisiti da parte della SOA, nel caso di trasferimento ex art. 73, co. 8, del D.P.R. 207/2010, nelle more della stipula del contratto (*rectius* di ogni contratto per variazione minima e/o revisione triennale), è attività caratterizzata dalla doverosità dell'azione che la SOA deve porre in essere nell'esercizio privato delle funzioni pubbliche, il cui fine è quello di surrogare l'amministrazione nelle funzioni tipiche. Infine, a tutela della libertà delle imprese di designare una SOA diversa dalla prima nelle more della stipula del contratto di attestazione, non è interdetto il ripensamento e la designazione di una nuova SOA (Integrazione al Comunicato n. 79/2013).

Con ordinanza n. 4801/2013, il TAR Lazio, *"Considerato che al sommario esame permangono, anche dopo il riesame della fattispecie da parte dell'Autorità intimata, elementi di fumus principalmente in ordine alle specifiche modalità di compensazione "dell'attività pubblicistica svolta dalla SOA originariamente designata ex art. 73, comma 8 D.P.R. n. 207/2010 nei confronti di imprese che ritengono di variare l'originaria designazione; considerato che la complessità della fattispecie, anche sotto il profilo dell'interpretazione normativa, rende necessario sul punto un approfondimento nella più idonea sede di merito ..."* fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza che si terrà nel mese di giugno 2014.

8.2.10 Indagini sull'art. 64 comma 2 e sull'art. 64 comma 6 lett. c) del D.P.R. 207/2010

L'Autorità, ai sensi dell'art. 64, co. 2⁸ del Regolamento, nell'ambito della propria attività di controllo e vigilanza sul possesso dei requisiti, ha effettuato un'indagine conoscitiva estesa a tutte le SOA, attraverso l'esame della documentazione contabile e amministrativa necessaria alla verifica dei requisiti inerenti il capitale sociale ed il patrimonio netto. Dall'analisi della documentazione si è rilevato che solo due SOA non possedevano il predetto requisito ed è stata pertanto attivata la procedura affinché potessero rientrare nei limiti previsti dalla normativa.

Un'ulteriore indagine ha riguardato la verifica del possesso dei requisiti e delle condizioni ex art. 64, co. 6 del D.P.R. 207/2010, di far pervenire con cadenza trimestrale, unitamente alle relazioni previste ai sensi del punto 1.3. delle Linee Guida allegate alla Determinazione n. 1 del 15/3/2011, i documenti di regolarità contributiva e le certificazioni attestanti la regolarità fiscale dell'Agenzia delle Entrate. In riscontro alla suddetta richiesta rispondevano tutte le SOA. Dall'analisi della documentazione è stato dimostrato il mantenimento dei requisiti.

8.3 Analisi delle informazioni delle SOA e degli attestati rilasciati

Il sistema di qualificazione richiede alcune analisi sulle modalità operative delle SOA, atteso che l'affidabilità dello stesso è intrinsecamente connessa al rispetto delle norme e delle procedure indicate nel manuale sottoposto all'Autorità dalle SOA, ai fini del rilascio dell'autorizzazione. La parziale o totale inosservanza delle norme e procedure da parte di una o più SOA inficia l'intero sistema, con ripercussioni sulla corretta e leale concorrenza tra le medesime, sulla attendibilità degli attestati rilasciati e, quindi, in

⁸ "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'art. 2424 del codice civile dell'ultimo bilancio depositato, deve essere almeno pari al capitale sociale. Il bilancio delle SOA 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".

ultima analisi, sulla concorrenza tra le imprese nel mercato dei lavori pubblici.

Ai fini del corretto funzionamento del sistema, l'Autorità nel corso degli anni ha effettuato specifiche indagini su alcune rilevanti questioni (revoca di attestati, revoca di autorizzazione ad alcune SOA) ed ha emanato numerosi atti di Determinazione e Comunicati finalizzati al coordinamento delle attività delle SOA.

Nel 2013 l'Autorità ha effettuato un'analisi complessiva del sistema di qualificazione, basata sui dati del Casellario informatico e del sistema informativo all'uopo realizzato, per comprendere le problematiche e le eventuali soluzioni da adottare al fine di migliorare il sistema stesso.

Le elaborazioni effettuate dall'Autorità hanno fatto emergere le criticità di seguito riportate.

8.3.1 Personale impiegato nell'attività di attestazione.

Il D.P.R. n. 207/2010, prevede che le SOA abbiano, per poter esercitare la loro attività, un organico minimo. Tuttavia, dai dati acquisiti (Tab. 2) si rileva, come già riportato nel primo paragrafo di questo capitolo, che tale organico in alcuni casi non appare adeguatamente correlato al numero e alla tipologia di attestati complessivamente rilasciati dalla singola SOA.

Si ribadiscono, pertanto, le considerazioni e i dubbi già espressi circa l'accuratezza con cui viene svolta l'attività istruttoria finalizzata al rilascio delle attestazioni e/o l'illecito o irregolare utilizzo di personale esterno alle SOA. Basti pensare che, in base ai dati riportati nella successiva tabella 2, la SOA n. 5, con personale vicino al minimo (due in più rispetto al minimo di legge) rilascia 77,4 attestati per dipendente/anno, quantità pari al doppio del numero degli attestati per dipendente/anno rilasciati dalla SOA n. 8 che fa registrare il più elevato numero di dipendenti (80) nonostante un rapporto piuttosto elevato di attestati emessi per dipendente/anno (38,7). In generale, rispetto alla tabella sopra riportata, può essere considerata "di attenzione" e suscettibile di adeguati accertamenti, la posizione di quelle SOA che hanno un numero di attestati rilasciati per dipendente/anno superiore rispetto al valore medio, pari a 27,7.

**Tab. 2 - Totale attestati pubblicati o che sono stati pubblicati sul portale -
data massima di emissione 07/2013 - SOA attive al 17/09/2013**

SOA	STRUTTURA SOCIETARIA	CONS. AMM.	DIPENDENTI	ATTESTATI PUBBLICATI CON ANNO EMISSIONE 2012	ATTESTATI PUBBLICATI CON DATA EMISSIONE MAX 07/2013	MEDIA ATTESTATI /DIPENDENTE 2013	MEDIA ATTESTATI/ DIPENDENTE 2012
SOA 1	3	8	10	148	143	14,3	14,8
SOA 2	4	15	14	537	304	21,7	38,4
SOA 3	8	7	36	914	622	17,3	25,4
SOA 4	7	8	24	651	590	24,6	27,1
SOA 5	5	6	12	929	550	45,8	77,4
SOA 6	8	9	42	1.548	1.010	24,0	36,9
SOA 7	8	6	12	214	191	15,9	17,8
SOA 8	6	13	80	3.098	2.275	28,4	38,7
SOA 9	3	8	10	164	112	11,2	16,4
SOA 10	11	11	34	916	612	18,0	26,9
SOA 11	6	5	10	185	137	13,7	18,5
SOA 12	4	8	13	358	300	23,1	27,5
SOA 13	3	8	14	213	147	10,5	15,2
SOA 14	3	6	11	236	170	15,5	21,5
SOA 15	13	8	17	593	331	19,5	34,9
SOA 16	20	6	71	2.381	1.021	14,4	33,5
SOA 17	2	6	13	446	367	28,2	34,3
SOA 18	6	7	12	124	166	13,8	10,3
SOA 19	28	11	33	945	891	27,0	28,6
SOA 20	3	6	10	217	177	17,7	21,7
SOA 21	9	10	34	806	557	16,4	23,7
SOA 22	5	6	11	378	327	29,7	34,4
SOA 23	6	6	23	617	356	15,5	26,8
SOA 24	2	12	25	710	522	20,9	28,4
SOA 25	8	12	18	342	221	12,3	19,0
SOA 26	5	6	14	276	209	14,9	19,7
SOA 27	3	6	10	296	243	24,3	29,6

8.3.2 Verifica della cifra d'affari delle imprese ai fini del rilascio dell'attestazione.

L'art. 79 (requisiti di ordine speciale), co. 2, lettera b) del D.P.R. 107/2010, stabilisce che la cifra d'affari in lavori non deve essere inferiore al 100% delle classifiche richieste/ottenute nelle varie categorie.

A tal fine, in sede di qualificazione, l'impresa può utilizzare interamente la cifra d'affari in lavori reale, desumibile dalla documentazione fiscale, se le due seguenti relazioni risultano soddisfatte:

1. Costo attrezzature/Cifra affari $\geq 0,02$ di cui almeno il 40% costituito dagli ammortamenti delle attrezzature di proprietà e dai costi sostenuti per noleggi superiori ai 5 anni e locazioni/leasing finanziari;
2. Costo personale /Cifra affari $\geq 0,15$ e costo personale operaio $\geq 40\%$ del costo del personale; Costo personale /Cifra affari $\geq 0,10$ e costo personale diplomato/laureato $\geq 80\%$ del costo del personale.

Se non risultano contemporaneamente soddisfatte, la cifra d'affari viene rideterminata con riferimento al valore di minimo soddisfacimento delle anzidette relazioni.

Qualora ne ricorrano le circostanze, la cifra d'affari da comparare con le categorie e classifiche richieste, come precedentemente individuata, è incrementata della percentuale premiante, così come previsto dall'art. 80 D.P.R. 207/2010.

Le formule sopra riportate trovano applicazione in sede di prima attestazione; per la verifica triennale è ammessa una tolleranza del 50% (ai sensi del co. 21 bis dell'art. 357 D.P.R. 207/2010, come da ultimo modificato per effetto del D.L. 150/2013 convertito con L. 15/2014, che ha prorogato al 30 giugno 2014 la possibilità di ammettere in sede di verifica di congruità ex art. 77 co. 6 D.P.R. 207/2010 una tolleranza del 50% in luogo di quella ivi prevista del 25%). Risulta pertanto ammesso, per la verifica triennale, uno scostamento del 50% con riferimento al rapporto tra costo medio delle attrezzature tecniche e del personale dipendente riferito al quinquennio