

MEMORIA DELL'AUDIZIONE DI GENERALSOA DL INFRASTRUTTURE (AC 2416) MARTEDI' 3 GIUGNO

Premessa

GeneralSOA ringrazia le Commissioni Ambiente e Trasporti per l'opportunità di esprimere le proprie osservazioni e proposte sul decreto infrastrutture di cui si condivide l'impostazione generale, e nello specifico l'articolo 2 ove si prevedono disposizioni urgenti di modifica del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023).

Per quel che attiene le competenze dell'Associazione, in relazione alla qualificazione degli operatori economici esecutori di appalti pubblici di lavori, emergono con particolare rilevanza le disposizioni transitorie in merito alle qualificazioni di cui al comma 1, lettera f), che inseriscono un nuovo comma 3-bis all'articolo 225-bis del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, al fine di fornire indicazioni chiare agli operatori del settore dei contratti pubblici in merito alla incidenza temporale delle modifiche previste dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, c.d Correttivo al codice dei contratti pubblici, in materia di utilizzo dei certificati rilasciati dalla stazione appaltante utili per la qualificazione dell'appaltatore nel caso di lavori affidati in subappalto.

L'articolo 119, comma 20, del codice nella formulazione in vigore il 1° luglio 2023, dispone che: "Le stazioni appaltanti rilasciano i certificati necessari per la partecipazione e la qualificazione all'appaltatore, scomputando dall'intero valore dell'appalto il valore e la categoria di quanto eseguito attraverso il subappalto. I subappaltatori possono richiedere alle stazioni appaltanti i certificati relativi alle prestazioni oggetto di appalto eseguite."

Allo stesso tempo, l'articolo 23 dell'allegato II.12, nella formulazione in vigore al 1° luglio 2023, consente all'impresa affidataria di lavori comprensivi di lavorazioni in subappalto, ai fini dell'ottenimento dell'attestazione SOA, di utilizzare i lavori di ciascuna delle categorie scorporabili previste nel bando o nell'avviso di gara o nella lettera di invito, appartenenti alle categorie di cui alla Tabella A, per l'intero importo in ciascuna delle categorie scorporabili.

A differenza della nuova disciplina a regime, quindi, la norma introdotta dal presente decreto Infrastrutture consente agli appaltatori, e non solo ai subappaltatori, di utilizzare i predetti certificati anche per le prestazioni affidate in subappalto, per ottenere o rinnovare l'attestazione di qualificazione (e non solo per determinare la cifra di affari complessiva), chiarendo cosa debba intendersi per "procedimenti in corso" includendo due casistiche:

1. **Procedura con pubblicazione: il bando o l'avviso deve essere stato pubblicato prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 209/2024.**
2. **Procedura senza pubblicazione: alla stessa data devono essere stati già inviati gli avvisi a presentare offerte.**

Considerando che l'articolo 2 del decreto interviene con modifiche sul Codice dei Contratti Pubblici e sui relativi Allegati, ci permettiamo di segnalare, a circa 6 mesi dall'entrata in vigore del Correttivo del codice d.lgs. 209/2024, le seguenti **criticità inerenti al funzionamento del sistema degli appalti**, riservandoci di valutare la proposizione di alcune proposte emendative in merito.

1. La verifica di veridicità e sostanza effettuata dalle SOA sui titoli abilitativi consegnati dalle imprese nel corso del procedimento istruttorio di qualificazione

Le SOA sono tenute alla verifica obbligatoria della veridicità e della sostanza dei titoli abilitativi (ex art. 11, lettere f) e g), dell'Allegato II.12 del Codice dei contratti pubblici), ma si trovano spesso impossibilitate ad assolvere tale obbligo per l'inerzia degli enti titolari o depositari del titolo (prevalentemente enti locali), i quali, per motivazioni organizzative o interpretative, non evadono le richieste in tempi utili o non le evadono affatto.

Nelle more dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 226-bis, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, si è quindi creato un vuoto procedurale che compromette l'effettività del sistema di qualificazione delle imprese.

In ragione di tale circostanza, le stazioni appaltanti stanno instaurando sistemi digitali estranei alle disposizioni del codice per compensare a tali mancati riscontri.

Dal lato delle SOA, questa situazione genera un effetto paralizzante sul rilascio delle attestazioni di qualificazione, **obbligando le SOA a ridurre o rigettare le categorie richieste dalle imprese, pur in presenza di documentazione apparentemente completa e coerente.**

Tutto ciò è particolarmente significativo per i titoli edilizi che non comportano il rilascio di un formale provvedimento autorizzativo da parte dell'amministrazione competente (CILA, SCIA, DIA e CIL). In questi casi la verifica diretta presso l'ente si è rivelata frequentemente difficoltosa o impossibile, a causa della mancata collaborazione degli uffici destinatari delle comunicazioni in oggetto, compromettendo l'effettivo esercizio delle funzioni di controllo demandate alle SOA.

Proposte

Per superare il vuoto procedurale che si è creato, nelle more dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 226-bis, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, GeneralSoa sottopone all'attenzione del legislatore due possibili soluzioni:

1. *prevedere che, trascorsi 30 giorni senza riscontro da parte dell'Ente competente, la SOA possa procedere al rilascio dell'attestazione di qualificazione, con una clausola di revoca automatica nel caso in cui successivamente emerga la non veridicità del titolo abilitativo.* Il termine di 30 giorni risulta, a nostro avviso, congruo e allineato agli standard procedurali già presenti nel diritto amministrativo per le verifiche dei requisiti di ordine generale (es. silenzio-assenso in materia edilizia e commerciale). Riteniamo che la norma proposta possa contemperare e bilanciare diverse esigenze, nel rispetto delle garanzie previste dalle norme vigenti in materia di appalti pubblici:
 - l'interesse delle imprese ad accedere all'attestazione nei tempi previsti;
 - l'autorità delle SOA di esercitare le proprie funzioni in modo efficiente;
 - la possibilità di revoca dell'attestazione in caso di successivo accertamento di falsità.
2. *Prevedere che le SOA possano acquisire una dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa dal progettista incaricato o da altro soggetto idoneo, redatta secondo modello standard predisposto dall'ANAC, attestante l'avvenuta presentazione, la conformità e l'efficacia del titolo, nonché la corrispondenza della documentazione fornita.* In questo modo le SOA sarebbero legittimate ad acquisire, in sostituzione della verifica diretta presso l'ente, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa dal progettista incaricato. Tale dichiarazione, inoltre, potrebbe essere redatta secondo un modello definito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), al fine di garantire omogeneità procedurale, certezza giuridica e riduzione dei margini di discrezionalità. La dichiarazione assumerebbe così pieno valore probatorio, in conformità con quanto previsto dalla normativa vigente in materia di documentazione amministrativa.

Tale misura potrebbe difatti rappresentare una soluzione concreta, legittima e operativamente efficace per garantire che le SOA possano adempiere all'obbligo di verifica in casi in cui:

- l'ente non rilascia un titolo formale;
- si mantenga l'affidabilità del sistema di attestazione senza rallentare le tempistiche di rilascio della qualificazione;
- venga assicurata uniformità procedurale grazie al modello ANAC.

2. Estensione del sistema di qualificazione degli operatori economici ai settori di servizi e forniture

A circa due anni dall'emanazione del decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (*Codice appalti pubblici*) e a sei mesi dall'approvazione del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (*Correttivo al Codice appalti*), l'Associazione è ancora in attesa dell'emanazione del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, già previsto ***ab origine dal Codice stesso all'articolo 100, comma 10, a cui spetta definire una nuova disciplina della qualificazione degli operatori economici per gli appalti di servizi e forniture.***

L'articolo 46 dello stesso decreto legislativo prevede inoltre che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia avviata una attività di monitoraggio e sperimentazione finalizzata a chiarire gli ambiti applicativi del sistema di qualificazione differenziato per gli appalti di servizi e forniture e ad individuare le tipologie di affidamenti per cui è possibile adottare un meccanismo di qualificazione differenziato, nonché a definire chiarire i criteri, le procedure e il regime sanzionatorio della relativa qualificazione.

Si rimane quindi in attesa che vengano identificati i tipi di servizi e forniture che dovranno essere oggetto del sistema di qualificazione, in modo che siano effettivamente qualificabili e certificabili, e che conseguentemente siano disciplinate le opportune modalità e procedure.

L'Associazione ha già avuto modo di rappresentare nelle competenti sedi istituzionali che la suddetta estensione potrebbe essere fattibile nei comparti di servizi per i quali storicamente il Legislatore ha previsto una verifica rinforzata sul possesso dei requisiti di ordine generale (cfr. i servizi elencati nell'art.1 comma 53, L. n. 190/12 riguardanti, a titolo esemplificativo i servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti, in parte riconducibili ai cosiddetti "appalti ambientali", nonché i servizi di facility management di cui alla norma UNI EN ISO 41001 e gli appalti ambientali di cui all'articolo 15 del Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n.228) e per i quali la **necessità di ottenere l'attestazione SOA potrebbe rappresentare un ulteriore presidio di legalità.**

In tali comparti, infatti, sarebbe agevole declinare le categorie generali e specialistiche che permetterebbero di definire i criteri per il rilascio del certificato SOA per ciascuna categoria, in modo tale da assicurare il bilanciamento tra la specificità della procedura e la specificità dei requisiti richiesti.

3. Il ruolo delle SOA nell'Ecobonus e nei bonus edilizi

L'Associazione desidera portare all'attenzione delle Commissioni quella che, a nostro avviso, è un'esigenza urgente e concreta, anche e soprattutto alla luce della normativa "super bonus" venuta a scadenza, e cioè l'estensione dell'obbligo dell'attestazione SOA alle imprese che eseguono lavori di edilizia a soggetti privati che beneficino di incentivi pubblici sotto forma di detrazioni fiscali.

Trattasi di una misura capace di generare benefici rilevanti per i cittadini, le imprese e lo stato.

Per i cittadini l'attestazione SOA rappresenta una garanzia in più, in quanto certifica che l'impresa esecutrice possiede requisiti di capacità economica, tecnica e organizzativa per portare a termine i lavori in un contesto ove, molto spesso, leggiamo notizie di truffe o di cantieri interrotti.

Truffe che si sono verificate specialmente durante la stagione dei super bonus e quindi introdurre un filtro qualificante come l'attestazione SOA significa rafforzare la trasparenza in questo mercato.

Per le imprese questa proposta permette di valorizzare chi lavora con serietà e competenza, escludendo gli operatori economici improvvisati e inaffidabili che danneggiano il settore.

Per lo stato il vantaggio è chiaro in quanto le risorse pubbliche, sotto forma di incentivi fiscali saranno spese in maniera più efficiente, premiando i lavori eseguiti da soggetti affidabili, riducendo il rischio di frodi, con l'effetto finale di contenere la dispersione di denaro pubblico.

Proposte

Manifestiamo quindi la massima disponibilità a collaborare con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con tutti gli attori coinvolti, proponendo l'avvio di consultazioni delle associazioni maggiormente rappresentative, come già fatto in occasione del Correttivo al codice dei contratti pubblici, nonché di ulteriori soggetti che potrebbero essere inclusi nel procedimento in quanto coinvolti nelle conseguenze del meccanismo dei bonus edilizi. È questo il caso dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e dei principali istituti di credito, considerando l'esposizione del settore bancario in merito alla cessione dei crediti.

Sarebbe inoltre opportuni includere nelle consultazioni esperti qualificati di settore e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per gli aspetti di carattere finanziario.