



COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE CONNESSE ALL'AVVIO E ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITA' DI IMPRESA

Roma, 18 novembre 2021

MEMORIA AUDIZIONE GENERALSOA

18.11.2021

Premessa

GeneralSOA desidera ringraziare il Presidente e i Parlamentari componenti della Commissione bicamerale per la Semplificazione per aver offerto quest'importante occasione in cui poter portare le proprie osservazioni e il proprio contributo sul tema della semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa.

GeneralSoa rappresenta le Società Organismo di Attestazione partecipate dalle Associazioni delle stazioni appaltanti italiane (UPI, ANCI, COMUNITA' MONTANE).

GeneralSOA, in ragione dell'ampio ambito operativo dei propri associati, condivide e sostiene l'obiettivo di semplificazione delle procedure e di snellimento dei passaggi operativi nella fase di selezione e controllo dei partecipanti alle gare pubbliche: in tale quadro, l'Associazione ritiene che il sistema di qualificazione delle imprese operanti nel settore degli appalti di lavori rappresenti già oggi un rilevante modello di efficiente gestione dei controlli preliminari per la selezione dei contraenti pubblici, atteso che consente di verificare, tra le altre cose, prima ancora dell'apertura delle procedure di gara, se gli aspiranti aggiudicatari possiedono i requisiti richiesti dagli articoli 80 e seguenti del codice dei contratti pubblici.



Come noto, l'attestazione SOA, per un verso pone su un piano di pari opportunità i potenziali concorrenti, indicandone per ciascuna categoria di lavori il livello di esperienza pregressa in base a criteri predeterminati e, per l'altro, solleva le stazioni appaltanti dall'esecuzione di complesse verifiche sulle dotazioni strumentali e sulla capacità operativa dei medesimi concorrenti.

Excursus Storico

Come noto, in Italia l'Albo nazionale costruttori è cessato di esistere il 31/12/1999 e si è passati al sistema delle Società Organismo di Attestazione, c.d. SOA, il quale nasce nell'anno 2000 per rispondere ad una domanda di qualificazione del mercato delle imprese esecutrici di lavori pubblici, riveniente in primo luogo dalle stazioni appaltanti che, senza di esse, sarebbero state chiamate a gestire in proprio un delicato quanto impegnativo lavoro di raccolta, analisi, verifica e valutazione di dati concernenti requisiti economico finanziari e tecnico organizzativi, oltreché di idoneità generale, propria degli operatori intenzionati a concorrere alle gare dalle stesse bandite.

Per coprire tale esigenza, la legge 415 del 1998, partendo dal concetto di *Ente terzo*, vera e propria pietra angolare di tutto il mondo della certificazione, dai processi di qualità aziendale alla revisione dei bilanci societari, introdusse le SOA, dotate di adeguata connotazione e struttura, ponendole, vista la delicatezza del relativo ruolo che, di fatto, copre un segmento dell'attività propria delle amministrazioni pubbliche, sotto la vigilanza dell'allora Avcp -oggi ANAC- che ne autorizzava l'esercizio dell'azione.

Le SOA sono società per azioni, che hanno prescrizioni sia in termini di capitale sociale che di operatività e nel corso di quasi 21 anni di operatività esse hanno percorso una strada di indubbia crescita professionale, di rafforzamento patrimoniale e strutturale, aiutate in questo anche da successive regolamentazioni -tra tutte il Dpr 207/10 attuativo del primo Codice dei contratti -svolgendo il ruolo assegnato dall'ordinamento in modo via via più professionale, oggettivo e trasparente.

Le richiamate esigenze da cui originano le SOA non si sono esaurite nel tempo; semmai risultano ribadite e confermate, se è vero, come è vero, che anche chi, in qualità di stazione appaltante "particolarmente qualificata" (art.84, c.12 del Codice), sarebbe legittimato ad operare in modo innovativo ha univocamente optato per il mantenimento del sistema SOA, a valle del quale poter scegliere chi invitare alle gare, ovvero chi ulteriormente qualificare tramite propri sistemi o albi.



Si ricorda, inoltre, che il presente sistema è stato validato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in quanto pienamente conforme alle direttive europee stesse.

Osservazioni e Proposte

1. Accesso alle Banche Dati Nazionali

Stante il tema dell'Indagine che oggi interessa la Commissione bicamerale, ossia la semplificazione delle procedure amministrative per l'esercizio dell'attività di impresa, si rappresenta quanto segue.

Innanzitutto, giova premettere che, attualmente, il tempo medio di attestazione delle imprese da parte delle SOA si colloca tra i 150 e 160 giorni dalla data di stipula del contratto.

Ad opinione di GeneralSOA, tale sistema potrebbe essere facilitato e velocizzato, con un indubbio vantaggio sia per la pubblica amministrazione che per le imprese, se finalmente le SOA avessero accesso alle banche dati nazionali.

Oggi, infatti, la tempistica risulta estesa in quanto assai lunghi sono i tempi di attesa per il rilascio di alcuni documenti da parte degli enti certificatori (agenzia delle entrate, DURC, requisiti antimafia ecc.), che sono funzionali al rilascio della certificazione da parte delle SOA.

Risulta evidente che l'accesso alle banche dati accorcerebbe di parecchio i tempi necessari al rilascio della qualificazione: considerato che attualmente tali verifiche sulle imprese vengono svolte dalle SOA compulsando i soggetti competenti, la possibilità che le stesse possano essere condotte in forma digitale esimerebbe le amministrazioni competenti da un'attività onerosa e defatigante che - ad oggi - impegna in maniera massiva e continua i soggetti pubblici interessati.

E invero, l'auspicata ipotesi che le SOA abbiano accesso alle "banche dati nazionali" - lasciando inalterato l'elevato livello di garanzia e di omogeneità valutativa che caratterizza l'attuale sistema di qualificazione - sarebbe in grado di ridurre i costi di funzionamento della "macchina pubblica" liberando risorse da impiegare in attività più produttive.

Pertanto, in un'ottica di trasparenza e semplificazione delle procedure di gara, si propone di prevedere espressamente la facoltà delle SOA di accesso e fruizione a tutte le banche dati della PA rilevanti ai fini dell'attestazione SOA, tra cui in primis il Sistema Si.Ce.Ant., per il rilascio delle certificazioni antimafia, le risultanze dell'Agenzia delle entrate, per la verifica della regolarità fiscale delle imprese, e quelle delle Direzioni Provinciali del Lavoro, per la verifica del rispetto delle regole sull'assunzione di lavoratori appartenenti alle categorie protette.



2. Sinergia con la Pubblica Amministrazione

GeneralSoa auspica la creazione di una forte sinergia con la Pubblica Amministrazione: in riferimento a tale aspetto si ricorda che il **Regolamento unico appalti**, previsto dall'articolo 216, comma 27-octies del Codice dei contratti pubblici, non ancora emanato, nella sua bozza si adatta perfettamente alla richiesta di semplificazioni in materia amministrativa rispetto alle attività delle SOA.

Il regolamento, infatti, pone l'attestazione SOA, rilasciata a seguito della verifica dei requisiti previsti dall'articolo 80 del Codice dei Contratti Pubblici, come unico requisito per la partecipazione alle gare senza la necessità che le stazioni appaltanti riverifichino la documentazione, limitandosi queste ad osservare le problematiche emerse nelle imprese solo dopo il rilascio delle attestazioni stesse.

Tale sistema, non ancora attuato, semplificherebbe l'attività di controllo sia per le stazioni appaltanti, sia per le imprese, favorendo da un lato la pubblica amministrazione che ridurrebbe i costi associati alla verifica (spesso difficoltosa) di alcuni requisiti, e permettendo alle imprese, dall'altro, di avere meno oneri burocratici e di presentazione documentale.

Inoltre, si ricorda come il codice dei contratti pubblici, in recepimento della direttiva europea, ha portato a 5 anni il termine di osservazione dei requisiti delle imprese sia per gli appalti di natura economica che per quelli di natura tecnica.

Successivamente, il periodo è stato portato da 5 a 10 anni, poi esteso con il DL Sblocca Cantieri a 15 anni.

Pensare di poter allungare ulteriormente i tempi di osservazione, da 15 anni a un tempo indefinito, come da alcune parti viene proposto, appare in netto contrasto con il concetto stesso di qualificazione.

I processi edilizi ed impiantistici hanno subito radicali trasformazioni e mutamenti nel corso degli anni che rendono inattuale la verifica della capacità realizzativa di un operatore economico che abbia eseguito opere oltre il quindicennio.

3. Certificazione SOA e Superbonus 110%

Come noto, all'interno del sistema relativo al Superbonus 110% si sono verificati molteplici e diversi episodi di carattere truffaldino e ciò ha portato il Governo ad emanare il **Decreto-legge 157/2021 recante "Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche"** attualmente assegnato al Senato, con numerazione AS-2449, per la sua conversione.

GeneralSOA aveva presentato una proposta emendativa al dl Governance PNRR e Semplificazioni n. 77/2021, convertito con la L. 29 luglio 2021, n. 108, che prevedeva



l'estensione della attestazione SOA anche alle imprese esecutrici di lavori connessi al cd. Bonus 110%, imponendo dunque che esse fossero certificate e superassero il vaglio dei requisiti di carattere tecnico e finanziario previsti nell'ambito delle verifiche richieste per il rilascio delle attestazioni.

La proposta emendativa non è stata al tempo recepita, ma il problema dell'irregolarità delle condotte di alcune imprese è persistito, inducendo il Governo ad emanare un decreto-legge *ad hoc*.

Estendere la necessità dell'attestazione SOA anche per i lavori connessi al cd. Bonus 110%, permetterebbe indubbiamente, in un'ottica di semplificazione e trasparenza, di impedire e limitare truffe e danni per la pubblica amministrazione, garantendo la previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 80 del Codice dei contratti pubblici in capo alle imprese affidatarie.

Conclusioni

Alla luce di tali riflessioni, GeneralSOA auspica che si possa raggiungere una sinergia tra l'attività svolta dalle Società Organismi di Attestazione e le attività della Pubblica Amministrazione ai fini di garantire maggiore semplicità nelle procedure amministrative.

Ciò, come sopra esposto, potrebbe essere possibile attraverso lo snellimento dell'*iter*, prevenendo la possibilità di accesso da parte delle SOA alle banche dati nazionali, in modo tale da garantire una celerità del processo, che sia funzionale ad un rapido avvio dei lavori, nonché attraverso l'implementazione concreta di quanto previsto dal testo del Regolamento Unico Appalti, quale esempio di cooperazione tra le attività svolte dalle SOA e la Pubblica Amministrazione, limitando il duplicarsi inutile di controlli sui requisiti previsti dall'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici attraverso l'utilizzo unico delle attestazioni SOA.

Infine, appare certamente opportuno, come evidenziato, prevedere la qualificazione SOA anche per le imprese affidatarie di lavori connessi al Superbonus 110%, con l'obiettivo di ridurre i danni a carico della pubblica amministrazione e favorire la trasparenza e la semplificazione delle procedure di controllo.