



SENATO DELLA REPUBBLICA

**8^a Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori
pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica**

Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici

(Atto Governo n. 19)

MEMORIA DEL SETTORE SOA

AUDIZIONE GENERALSOA - UNIONSOA - USI

31.01.2023



Chi siamo

Le Associazioni delle SOA, in rappresentanza delle aziende associate, ringraziano il Presidente, i Componenti della Commissione e i Senatori Relatori per l'invito e per l'opportunità concessa.

GENERAL SOA, UNIONSOA e USI sono le Associazioni Nazionali delle Società di Attestazione che rappresentano attualmente il 98% del mercato delle attestazioni e costituiscono le uniche realtà associative del settore. Le SOA svolgono un ruolo determinante nella selezione delle imprese che partecipano alle gare ad evidenza pubblica, attestando i requisiti di carattere generale e speciale previsti dalle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro.

Introduzione

Il settore delle SOA ricopre, come testimoniato nel corso degli anni, un ruolo fondamentale nell'ambito dei contratti pubblici, in quanto garanzia indispensabile di regolarità e capacità tecnica degli operatori economici coinvolti nei contratti pubblici di lavori di valore superiore a 150.000 euro. Per questo motivo, come settore riteniamo che solamente un Codice dei contratti pubblici moderno, in grado di garantire un quadro regolatorio certo e adeguato al contesto economico, possa permettere il corretto svolgimento delle operazioni legate ai contratti pubblici.

Nella consapevolezza che la riforma del Codice dei contratti pubblici rappresenta un'irripetibile opportunità per fornire alle imprese e alle stazioni appaltanti i giusti strumenti per garantire il corretto funzionamento delle gare ad evidenza pubblica, il settore SOA ha accolto con favore l'impulso dato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – che ha accelerato la genesi di una riforma nella direzione della semplificazione che il settore attende da tempo – e si è fin da subito messo a disposizione delle istituzioni per fornire il proprio contributo tecnico nell'ambito del generale ripensamento delle regole del gioco per gli operatori.

In premessa si sottolinea la completa **condivisione degli obiettivi generali** introdotti dal nuovo Codice, nonché il sincero apprezzamento per lo sforzo compiuto dal Legislatore - di concerto con il Consiglio di Stato - rispettando una tempistica stringente imposta dagli impegni assunti in Europa e legati all'utilizzo dei fondi del PNRR.

In particolare, per quanto riguarda le direttrici della riforma, il settore SOA ritiene largamente **condivisibili i principi di accelerazione del processo di semplificazione della disciplina dei Contratti pubblici di lavori, servizi e**



forniture e di riduzione dei tempi relativi alle procedure di gara e degli oneri documentali applicando il principio del *once-only*.

Osservazioni e proposte

Ribadendo l'espresso apprezzamento rispetto alla parte del testo relativa alla qualificazione degli operatori economici come disciplinata all'art. 100 del decreto legislativo, cogliamo l'occasione per sottoporre a codesta illustre Commissione alcune proposte che potrebbero costituire un utile affinamento in materia di qualificazione, accompagnate da alcune osservazioni puntuali di carattere migliorativo riferite al testo.

1. Verifiche documentali

Il testo del decreto legislativo (art. 100, comma 4) prevede, ricalcando la legislazione vigente, che per le procedure di aggiudicazione di appalti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro le stazioni appaltanti richiedano che gli operatori economici siano qualificati, e che il possesso di attestazione di qualificazione in categorie e classifiche adeguate ai lavori da appaltare rappresenta "condizione necessaria e sufficiente" per la dimostrazione dei requisiti di partecipazione e per l'esecuzione dell'appalto. Da tale disposizione emerge il carattere indispensabile dell'attestazione SOA in riferimento all'aggiudicazione di appalti sopra alla soglia di 150.000 euro, implicando che anche la verifica stessa dei requisiti da parte delle SOA assume carattere sistematico e puntuale.

Allo stesso tempo, il testo prevede (art. 100, comma 8, lettera e) contrariamente a quanto avviene ormai da molti anni, che le verifiche documentali vengano effettuate "a campione" e non sulla totalità della documentazione. Tuttavia, al fine di garantire un accesso agli appalti pubblici omogeneo e coerente si ritiene opportuno che non venga apportata alcuna modifica alle modalità di verifica della documentazione attualmente adottate e, quindi, i controlli vengano eseguiti **in relazione all'interezza della documentazione consegnata dall'impresa**, prevedendo una correzione di tale previsione disponendo la verifica complessiva e sistematica della documentazione utilizzata ai fini della qualificazione.

Proposta di osservazione



Valuti il Governo l'opportunità di modificare la disciplina prevista all'articolo 100, comma 8, lettera e) relativa alle verifiche compiute dalle società organismi di attestazione, sopprimendo le parole "a campione".

2. Avvalimento

Per quanto riguarda l'istituto dell'avvalimento, si sottolinea come l'articolo 104, contrariamente alle previsioni contenute nel correlato Allegato II.12 (art. 26), regola esclusivamente il c.d. "avvalimento in gara", mentre non disciplina la qualificazione mediante il c.d. "avvalimento stabile" per le imprese controllate o collegate di cui all'articolo 2359 del Codice civile. Si evidenzia a tal proposito come la possibilità di fare ricorso all'avvalimento in forma stabile, attraverso l'ottenimento di un'attestazione SOA – introdotta nella normativa vigente in ossequio alle previsioni della disciplina Europea – è stata inizialmente prevista dal D.lgs. 163/2006 (art. 50) ed è stata disciplinata in dettaglio nel relativo Regolamento di esecuzione ed attuazione (DPR 207/2010, art. 88, commi da 2 a 7) tuttora in vigore e correntemente applicato dalle SOA anche sulla base delle istruzioni ricevute dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Ritenendo opportuno non privare le imprese di tale strumento si propone di introdurre la **possibilità per le imprese di qualificarsi mediante l'avvalimento stabile, colmando così tale lacuna** e rendere coerente il testo del codice al relativo allegato.

Proposta di osservazione

Valuti la Commissione l'opportunità di modificare la disciplina relativa all'avvalimento prevista all'articolo 104, prevedendo che sia consentito il ricorso all'avvalimento in forma stabile attraverso l'ottenimento di una attestazione SOA, da parte delle società controllate e/o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile (commi 1 e 2), prevedendo che in tal caso l'impresa ausiliaria sia tenuta a rilasciare una dichiarazione con la quale assume l'obbligo, anche nei confronti delle stazioni appaltanti, di mettere a disposizione le risorse oggetto di avvalimento in favore dell'impresa ausiliata per tutto il periodo di validità dell'attestazione SOA.



3. Entrata in vigore

Il nuovo Codice, per quanto abbia degli spunti apprezzabili, dovrà necessariamente essere approfondito da parte di tutti i soggetti coinvolti nei contratti pubblici, compresi quelli di natura istituzionale, al fine di renderli adeguatamente consapevoli delle novità introdotte. Sulla base dell'esperienza maturata in oltre venti anni di attività, il settore SOA sottolinea infatti che sia opportuna una riflessione in merito all'entrata in vigore delle misure presenti nel testo del nuovo Codice. Restando ferma, ovviamente, la necessità di pubblicare il testo in Gazzetta Ufficiale entro il 31 marzo 2023, come richiesto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, invitiamo il Governo, in considerazione delle criticità che potrebbe comportare l'immediata entrata in vigore, in termini di adattamento degli operatori del settore, a valutare la possibilità di posticipare l'efficacia delle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici al 1° gennaio 2024. Questo al fine di **mitigare gli effetti del temuto shock normativo** che potrebbe rallentare la reale "messa a terra" dei grandi investimenti previsti nell'anno in corso, qualora tale dilazione sia compatibile con gli impegni previsti dal PNRR.

Proposta di osservazione

Valuti il Governo l'opportunità di modificare la previsione dell'articolo 229, comma 2, relativa all'entrata in vigore delle disposizioni del codice, sostituendo le parole "1°luglio 2023" con le parole "1° gennaio 2024", ove compatibile con gli impegni assunti con il PNRR.

4. Semplificazioni documentali

La riduzione dei tempi relativi alle procedure di gara e degli oneri documentali e la revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori economici costituiscono elementi imprescindibili per garantire procedure sempre più innovative e meno onerose. Proprio in quest'ottica, si apprezzano le disposizioni relative al fascicolo virtuale dell'operatore economico introdotte nel testo (art. 24), che andrebbe rafforzato al fine di snellire ulteriormente le procedure e permettere in maniera celere e univoca la verifica dei requisiti degli operatori economici.

Proposta di osservazione



Valuti il Governo l'opportunità di rafforzare lo strumento del fascicolo virtuale dell'operatore economico, previsto all'articolo 24, garantendo in esso la presenza di tutti i dati tali da permettere la celere ed univoca verifica dei requisiti degli operatori economici.

5. Periodo di attività documentabile

Il testo del dlgs. (art. 100, comma 7) prevede che, fino all'adozione dell'apposito regolamento attuativo, il periodo di attività documentabile sia quello relativo ai quindici anni antecedenti la data di sottoscrizione del contratto con la SOA. Allo stesso tempo, si evidenzia che sullo stesso tema l'allegato II.12 (art. 21, commi 1 e 2) relativo al sistema di qualificazione fa riferimento ad un periodo di attività documentabile pari a cinque anni e non congruo con quanto previsto dal disposto normativo dell'articolo 100. Si suggerisce pertanto di **allineare le disposizioni dell'Allegato relative al periodo di attività documentabile a quanto disposto da testo del codice, portando tale periodo da 5 a 15 anni.**

Proposta di condizione

Impegna il Governo a modificare le previsioni dell'Allegato II.12, art. 21, commi 1 e 2, in relazione al periodo di attività documentabile, riconducendolo ai quindici anni antecedenti la data di sottoscrizione del contratto con la SOA, come previsto dall'articolo 100, comma 7, del codice.

Conclusioni

Si ringrazia la Commissione per l'attenzione dedicata a queste brevi note e auguriamo un proficuo lavoro alla Commissione manifestando la nostra più ampia disponibilità a fornire ogni ulteriore contributo che possa migliorare gli standard legalità ed efficienza nei contratti pubblici e dare un deciso impulso alla ripresa economica del nostro Paese.