



**COMMISSIONI AFFARI COSTITUZIONALI E LAVORI
PUBBLICI**

**Disegno di Legge di conversione del Decreto-Legge
16 luglio 2020, n. 76, recante “*misure urgenti per la
semplificazione e l'innovazione digitale*”
(A. S. 1883 Governo)**

Senato della Repubblica

Roma, 28 luglio 2020



CHI SIAMO

Nata nel 2001, UNIONSOA è l'Associazione Nazionale Società di Attestazione che rappresenta attualmente il 60% del mercato delle attestazioni. Il 18 gennaio 2011 si fonde con ASI, diventando l'Associazione di categoria più rappresentativa del settore. Sono infatti circa 10.000 le imprese attestate dalle associate UNIONSOA su un totale di circa 26.000 imprese attestate.

Le SOA sono soggetti che svolgono un ruolo determinante e cruciale nella selezione delle imprese che partecipano alle gare ad evidenza pubblica. Sono, infatti, enti di diritto privato - autorizzate dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP oggi ANAC) - che svolgono una pubblica funzione: accertano ed attestano che siano posseduti 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 mila euro, su tutto il territorio nazionale.

L'attestazione SOA è dunque un documento di rilievo pubblico che costituisce condizione necessaria e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, lavori per opere pubbliche.

EMERGENZA COVID-19

Le SOA hanno continuato a garantire i loro servizi anche durante questo delicato periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19. Tuttavia, hanno riscontrato e continuano a riscontrare molte difficoltà nel reperire la documentazione necessaria a rilasciare l'attestazione, in quanto la maggior parte degli enti ed imprese stanno lavorando a ranghi ridotti.

Infatti, in tale periodo di emergenza, si stanno registrando situazioni di ridotta operatività nelle amministrazioni e negli enti chiamati dalle SOA a riscontrare le richieste di verifica circa le dichiarazioni rilasciate dagli operatori economici sul possesso dei requisiti. Tali situazioni rischiano di determinare un grande rallentamento dell'attività di attestazione, arrecando un ulteriore pregiudizio agli operatori economici, alle committenze pubbliche e, in definitiva, al sistema Paese. Mai come in questo momento si sente forte la necessità di accelerare tutti i processi di digitalizzazione perché se l'emergenza Covid-19 ha determinato un grande crisi del Paese è anche una grande sfida per accelerare tutti i processi di semplificazione che si possono ottenere solo attraverso una spinta digitalizzazione.



Progetto Blockchain Unionsoa

Le SOA di UNIONSOA ritengono che questo periodo di grande emergenza sia un momento in cui non si può non cogliere l'opportunità ed il grande bisogno di mettere in campo tutte le innovazioni digitali e tecnologiche possibili per far fare un grande balzo in avanti, in questo settore, all'evoluzione del Paese.

Per questo motivo UNIONSOA ha attivato, con la collaborazione di IBM, un progetto per passare da una qualificazione analogica a quella digitale attraverso la blockchain.

Il progetto, **già in fase di realizzazione**, consente di semplificare tutto l'iter di qualificazione garantendo maggior controllo e trasparenza, anticipando la creazione del Fascicolo Virtuale, già previsto nelle bozze ora disponibili del Regolamento di attuazione del Codice degli Appalti Pubblici.

La Blockchain UNIONSOA nasce con l'idea di dare un contributo per semplificare l'iter amministrativo e si caratterizza per la possibilità, attraverso l'apertura di più nodi, di essere esteso in modo sicuro ed economico a tutti gli stakeholder - come Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), pubblica amministrazione e altri enti - operanti nel comparto dei lavori pubblici. Il progetto, inoltre, è concepito in linea con l'Art. 36 (misure di semplificazione amministrativa per l'innovazione) contenuto nel cosiddetto DL Semplificazioni n. 76/2020 che suggerisce l'impiego di tecnologie emergenti ad alto valore, auspicandone la sperimentazione.

L'intervento che le SOA di UNIONSOA stanno attuando per l'iter di attestazione da un notevole contributo alla trasparenza mantenendo altissimi standard di tracciabilità e sicurezza. Questo progetto può arrivare a portare la digitalizzazione in un comparto, quello dei lavori pubblici, dove operano circa 29.000 imprese in possesso di attestazione snellendo al massimo tutto il procedimento.

In questo momento riteniamo doveroso e utile mettere a disposizione del Governo un percorso rivoluzionario per raggiungere insieme gli obiettivi di sburocratizzazione, semplificazione e trasparenza che sono principi cardine nel settore degli appalti.

Una grande garanzia di rapido e puntuale raggiungimento degli obiettivi è sicuramente anche dato dall'aver scelto un partner quale IBM.

Questo progetto permetterà di dare certezze all'iter di qualificazione come la creazione di un dossier, nel quale sono contenuti documenti con inconfutabile prova di originalità, certezza di data e di provenienza dello stesso con individuazione dei soggetti che hanno partecipato alla creazione del fascicolo



virtuale, dando evidenza certa delle modalità di gestione della documentazione memorizzandone su blockchain ogni passaggio.

Gli attori interessati potranno accedere al fascicolo e conoscere il suo evolversi nel tempo senza alcuna interazione con soggetti terzi.

Attraverso la creazione di questa Blockchain potrebbe essere possibile collegare molti soggetti sino ad avere a disposizione un dossier completo di tutto l'iter che vede coinvolto il comparto degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture rendendo trasparente e consultabile un fascicolo che potrebbe contenere tutte le informazioni dalla richiesta di qualificazione sino al collaudo delle opere, alla consegna delle forniture e al benessere dei servizi.

UNIONSOA si rende disponibile ad illustrare il progetto e sarà nel brevissimo in grado di iniziare la sperimentazione per quanto concerne il settore dei lavori pubblici nella parte di qualificazione degli O.E.

Per dare attuazione e linearità al progetto sono per noi imprescindibili alcune modifiche al Codice dei Contratti ed al regolamento attuale (DPR 207/2010 e alla bozza di nuovo regolamento di prossima emanazione).

LE PROPOSTE AL DECRETO-LEGGE SEMPLIFICAZIONI

1) Verifica requisiti generali in fase di gara mediante Casellario ANAC – attestazione SOA

In un periodo così difficile per l'economia nazionale, la semplificazione delle procedure amministrative e burocratiche rappresenta un volano per la ripresa economica del Paese. Per questo motivo le SOA vogliono sottoporre all'attenzione del legislatore e del Governo un progetto che intende coniugare la semplificazione burocratica al mantenimento di elevati standard di garanzia della legalità e dell'efficiente utilizzo del denaro pubblico.

Alla luce di tali principi, per garantire nell'ambito della procedura di aggiudicazione una verifica rapida ed efficace anche del possesso dei requisiti di carattere generale (requisiti di carattere dinamico) in capo alle imprese già qualificate, si propone di mettere in condizione le Commissioni di gara e i seggi di gara di effettuare tale verifica mediante la stessa attestazione di qualificazione presente sul Casellario informatico tenuto dall'ANAC, evitando così con un semplice "click" di compulsare direttamente tutti gli Enti preposti e gli O.E. a cui ancora oggi, da molte S.A. è chiesto di presentare l'attestazione in formato cartaceo.



Al fine di allineare l'attestato SOA alla dinamicità dei requisiti generali, le SOA dovrebbero effettuare con cadenza quadrimestrale un monitoraggio sui requisiti generali (di carattere dinamico) per gli O.E. che sono in possesso di un attestato in corso di validità e – dopo aver accertato il possesso di tali requisiti – riportare la verifica effettuata sull'attestato stesso. Così facendo l'accesso al Casellario ANAC, che le Commissioni appaltanti già adesso compiono, avrà valenza esaustiva rispetto al possesso di tutti i requisiti da verificare (sia generali - dinamici che speciali- statici).

Stante l'enorme mole di lavoro che verrebbe a ricadere sulle SOA, appare ineludibile e indispensabile che alle stesse sia consentito l'accesso alle Banche dati nazionali, in assenza del quale il meccanismo virtuoso di semplificazione sarebbe impossibile da mettere in atto. Si segnala infine che, tale semplificazione sortirebbe benefici effetti anche sugli operatori economici in quanto gli stessi non sarebbero più obbligati a fornire in fase di gara l'autodichiarazione ai sensi dell'art. 46 del D.p.r. n. 445/2000 in riferimento ai requisiti generali, evitando così anche l'insorgere di ritardi e costi causati dall'avvio di procedimenti e contenziosi, oggi ancora molto numerosi, e vedendo applicato il principio dell'Once-Only.

Così facendo, in occasione di ogni singola gara: le Commissioni Aggiudicatrici, mediante esclusivamente la verifica della vigenza dell'attestazione sul Casellario Informatico (attività già svolta di routine), sarebbero in grado di completare rapidamente la fase di ammissione alla gara, senza dover compiere altra attività di verifica se non quella di analisi dell'offerta economico – tecnica formulata dall'impresa. Inoltre, nel corso dell'esecuzione dei lavori potranno analogamente dedicarsi unicamente alla gestione del contratto, verificando il mantenimento dei requisiti di carattere generale esclusivamente mediante la singola verifica della validità dell'attestato SOA;

le Imprese potrebbero partecipare alla gara presentando esclusivamente l'attestazione SOA che sarebbe l'unico documento oggetto di controllo da parte della Commissione di gara mediante il semplice accesso al Casellario informatico, evitando ripetitivi e onerosi eccessi burocratici, concentrandosi sulla qualità della propria attività imprenditoriale.

L'introduzione di tale meccanismo, che per ragioni di rapidità e di onerosità dovrà essere necessariamente accompagnato dalla possibilità di accesso alle Banche dati nazionali da parte delle SOA, consentirebbe una razionalizzazione delle procedure attualmente applicate, una importante riduzione dei tempi e degli oneri organizzativi / economici in capo alle Stazioni Appaltanti e, agli operatori economici, di presentare esclusivamente l'offerta tecnico - economica.

Si eviterebbe che sia gli O.E. che le S.A. debbano, compilare i primi e verificare i secondi, un insieme di nozioni che sarebbero invece disponibili con un solo documento che è l'Attestazione SOA.



La semplificazione proposta potrebbe favorire, inoltre, la riduzione del contenzioso generato in fase di aggiudicazione e spesso determinato proprio dalla verifica da parte della Commissione di gara del possesso in capo alle numerosissime imprese partecipanti (che in molti casi superano la cifra di 200 per singola gara) dei requisiti di ordine generale.

Si potrebbe quindi cominciare, almeno per la prima parte relativa alla verifica dei requisiti, applicare il principio del Once Only condividendo le informazioni.

2) Fascicolo virtuale dell'Operatore Economico

Oltre ad una concreta semplificazione del sistema sarebbe necessario procedere alla completa digitalizzazione del comparto dei lavori pubblici, rendendo trasparente e tracciabile il flusso delle informazioni sin dalla prima fase ovvero dalla richiesta dell'Operatore Economico della Qualificazione alla SOA sino al rilascio e pubblicazione della Attestazione. Sarebbe opportuno pertanto prevedere oltre alla creazione del c.d. "Fascicolo Virtuale" dell'O. da parte delle SOA, utilizzare lo stesso fascicolo per l'aggiornamento da parte di tutti gli altri soggetti coinvolti andando ad implementare lo stesso con tutte le informazioni relative alla aggiudicazione della commessa, al rispetto dei tempi di inizio lavori, del grado di qualità, dei tempi di esecuzione e del collaudo della stessa.

Tale sistema permetterebbe di tracciare il ciclo di vita e di operatività degli O.E. e consentirebbe la creazione della Banca Nazionale degli Operatori Economici, uno strumento di importante semplificazione che garantirebbe, da un lato, la riduzione dei tempi in ogni fase della procedura di aggiudicazione e, dall'altro lato, la garanzia di trasparenza e tracciabilità.

3) Estensione del modello SOA a servizi e forniture

Con tale proposta si intenderebbe estendere il perimetro di azione delle SOA anche a servizi e forniture, quale soggetto terzo esterno alla Stazione appaltante, che provvederebbe a certificare in modo centralizzato il possesso dei requisiti di ordine generale ex art. 80 del Codice Appalti per gli operatori economici partecipanti ad appalti di forniture e servizi, ove tale valutazione non sia necessariamente di competenza della singola Stazione appaltante in quanto parametrata sulla relativa iniziativa di gara (vedi art. 80 comma 5).

La centralizzazione ad un soggetto – ovvero a pluralità di soggetti con la stessa *mission* istituzionale- dovrebbe prevedere facilità e velocità di accesso, da parte



dello stesso, a banche dati delle Amministrazioni Certificanti, consentendo uniformità di valutazione nel possesso dei requisiti, nonché possibilità all'operatore economico di fornire una sola volta la necessaria documentazione ai fini della qualificazione.

4) Copia dichiarata conforme del progetto in luogo di quella autentica.

In questo delicato periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19, si stanno registrando situazioni di ridotta operatività nelle amministrazioni e negli enti chiamati dalle SOA a riscontrare le richieste di verifica circa le dichiarazioni rilasciate dagli operatori economici sul possesso dei requisiti.

Tali situazioni rischiano di determinare una paralisi dell'attività di attestazione, arrecando un ulteriore pregiudizio agli operatori economici, alle committenze pubbliche e, in definitiva, al sistema Paese.

Per questo motivo si propone la possibilità di accettare la copia dichiarata conforme del progetto in luogo di quella autentica. Pertanto, si dispone che ai sensi dell'art. 86, comma 5, Lettera a) del D.P.R. 207/2010 in luogo della copia autentica del progetto approvato prevista, sia consentito accettare la copia del progetto dichiarata conforme dal Legale Rappresentante/titolare dell'impresa ai sensi del DPR 455/2000.