

ANAC: Manuale sulla qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.00

29 Ottobre 2014

Ai fini della qualificazione SOA, sarà necessaria la massima attenzione delle imprese sulla documentazione raccolta a comprova dei lavori eseguiti per committenti privati e sui nuovi presupposti che consentono l'ottenimento della qualificazione a seguito di cessione d'azienda.

E' quanto emerge dal manuale sulla attività di qualificazione, pubblicato dall'ANAC che ha voluto raccogliere, aggiornare e integrare gli atti emanati negli ultimi 15 anni, anche dalla soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Si ricorda che il manuale entrerà in vigore domani 30 ottobre in conseguenza della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Comunicato che lo adotta.

Il manuale rappresenta un'importante iniziativa a favore dell'omogeneità e trasparenza della qualificazione SOA, da sempre elementi che favoriscono una libera e sana concorrenza tra le imprese esecutrici di lavori pubblici.

Sotto questo profilo non è prevista alcuna novità per quanto riguarda, tra i tanti temi trattati, le verifiche antimafia (p. 125) che la SOA deve effettuare, che comprendono tutti i soggetti previsti dalla vigente legislazione antimafia (D.lgs. n. 159/2011), e non solo quelli dell'art. 38 del Codice dei contratti (D.lgs. n. 163/2006); nessuna novità è, altresì, prevista sul concordato preventivo c.d. "in bianco" (p. 141), che porta alla decadenza dell'attestato; nessuna novità infine per i direttori tecnici della categoria OG2, ove è confermata la necessità del titolo di architetto o il laureato in conservazione dei beni (p. 151).

Rimangono, infine, immutate le modalità di calcolo della qualificazione in OG11 (p. 159) e per l'incremento convenzionale premiante (p. 270), nonché per il divieto di ricorrere al comodato per l'acquisizione di requisiti di qualificazione (p. 250).

Novità

Il manuale non si limita a ordinare la copiosa produzione di determinazioni e comunicati che in passato si erano sommate (e in alcuni casi sovrapposte) per dare precise indicazioni operative alle SOA, ma individua principalmente tre punti critici del sistema SOA: l'indipendenza della SOA, i lavori privati e le cessioni d'azienda.

Tralasciando il primo argomento, nel complesso emerge una precisa volontà dell'Autorità che esamina ognuno dei suddetti punti, individuando per ciascuno di essi l'elemento di debolezza e le corrette modalità operative cui devono attenersi le imprese in sede di istanza di attestazione e le SOA in sede di verifica dei requisiti.

Il risultato è una forte "stretta" sulle future qualificazioni. Tuttavia, rispetto alla bozza di manuale diffusa in un primo momento, l'ANAC ha recepito alcune considerazioni espresse dall'Ance, dirette ad evidenziare taluni punti critici.

Nella nuova stesura del manuale hanno, infatti, trovato risposta le osservazioni proposte dall'ANCE, mediante le seguenti precisazioni:

- il riscontro dei requisiti generali non può essere disgiunto da una conferma, che potrà arrivare anche attraverso il meccanismo del silenzio assenso; diversamente, potrebbe essere messa in dubbio la compatibilità tra i tempi di attestazione, previsti dal Regolamento, e i tempi medi di risposta dei soggetti cui la SOA ha inviato la richiesta di riscontro (p. 117);
- il maggiore controllo della regolarità della documentazione attestante l'esecuzione di lavori per soggetti non sottoposti alla disciplina del codice deve essere accompagnato dalla previsione che, accertata l'impossibilità di procedere ai dovuti riscontri presso i soggetti privati, la SOA possa eseguire ulteriori accertamenti al fine di dare conferma anche indiretta della esecuzione dell'opera (cfr. l'approfondimento successivo);
- la maggiore severità per l'utilizzo delle cessioni di rami di azienda ai fini del rilascio dell'attestato di qualificazione deve però fare salve le situazioni già consolidate nel tempo e valutate dalla SOA nelle precedenti attestazioni; nonché non può non prevedere la possibilità per le SOA di motivare eventuali scostamenti dagli indicatori previsti a fronte di una cedente ancora attiva (cfr. l'approfondimento successivo);
- il subappalto superiore al 30% o al 40% nella categoria scorporabile deve prevedere l'eliminazione del limite percentuale del 10% per la qualificazione dell'appaltatore nella categoria scorporabile, ciò in coerenza con quanto deciso dalla precedente Autorità con il Comunicato n. 1/2014 sulla base della disciplina vigente (p. 219).

E', inoltre, confermata, come in precedenza già richiesto dall'ANCE, la possibilità dell'utilizzo, in sede di attestazione, dei certificati già rilasciati in forma cartacea prima del luglio 2006, previa conferma scritta circa la veridicità degli stessi da parte della stazione appaltante.

I lavori privati (pp. 156 - 164)

Nel manuale, si ricordano le previsioni contenute nell'art. 86, comma 7, del Regolamento, in cui, com'è noto, viene stabilito che per i lavori eseguiti per committenti non tenuti all'applicazione del Codice e del Regolamento, l'impresa deve presentare la certificazione di esecuzione lavori rilasciata dal committente e sottoscritta dal direttore dei lavori, corredata anche dell'indicazione degli eventuali subappaltatori (con tutte le difficoltà che ciò sottintende).

A ciò, l'Autorità aggiunge che tali certificati debbono contenere le stesse informazioni presenti nel suddetto allegato B del Regolamento, pur non sollevando l'impresa dalla necessità di presentare anche il certificato di regolare esecuzione; quest'ultimo, assolvendo ad una funzione diversa, non può quindi considerarsi intercambiabile con il CEL.

Sono, tuttavia, esentati dall'obbligo di presentazione del suddetto certificato di regolare esecuzione i lavori di piccola entità, per i quali la SOA può acquisire documentazione complementare e comprovante il corretto andamento dell'appalto e la coerente esecuzione delle pattuizioni contrattuali.

Riguardo al certificato di esecuzione dei lavori sottoscritti da soggetti privati, il chiarimento dell'Autorità sull'utilizzo del modello B rappresenta una novità rispetto al passato, considerato che lo stesso Regolamento non specifica (né la soppressa AVCP ha mai specificato) in quale forma debbano essere redatti.

Nuova è, altresì, la modalità con cui è effettuato il riscontro di veridicità presso i soggetti indicati come rispettivi firmatari o depositari (committente e/o direttore dei lavori) del CEL, del contratto e delle fatture. Tali soggetti dovranno prestare una dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 (e relative conseguenze penali in caso di falso), volta a confermare l'autenticità dei documenti e la veridicità dei dati in essi contenuti.

Con riferimento ai soggetti a cui rivolgere le richieste di conferma della documentazione presentata dall'impresa, nel manuale si dà atto che il certificato relativo risulta utilizzabile anche in caso di mancata acquisizione di uno dei due riscontri di veridicità su CEL, del contratto e delle fatture; ciò, sempreché la SOA dimostri di aver acquisito tutti gli altri riscontri richiesti dal manuale sulla documentazione esibita che attesta l'esecuzione dell'opera. In tal caso, la SOA potrà utilizzare la suddetta documentazione solo dopo aver verificato anche l'eshaustività e la congruenza di tali riscontri.

Resta inteso che i CEL relativi a lavori affidati da committenti non soggetti alla normativa del Codice non sono utilizzabili in sede di attestazione, qualora non vi sia stato il riscontro di veridicità – presso l'ente che ha rilasciato il permesso o che risulta depositario della citata denuncia – del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, relativi all'opera realizzata (ove richiesti).

Nonostante quanto rilevato dall'ANCE, tra le novità relative alla documentazione all'opera realizzata non compare, invece, un superamento della copia autentica del progetto approvato; tale copia dovrà, pertanto, continuare ad essere fornita alla SOA, per consentirle di prendere in esame il lavoro per la qualificazione.

Se, nel complesso, il manuale sembra ricalcare a grandi linee il Regolamento, desta, tuttavia, perplessità l'indicazione secondo cui, ad avviso dell'ANAC, *“le modalità di verifica dei requisiti delle imprese e le prescrizioni di cui al presente paragrafo entrano in vigore dal giorno successivo alla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Comunicato del Presidente relativo al Manuale e si applicano per la verifica dei documenti esibiti dagli operatori economici in sede di attestazione, a prescindere dalla data della loro emissione o rilascio”*.

Infatti, l'intero sistema di riscontro della documentazione sui lavori privati, incluse le novità sopra elencate, sembrerebbe essere applicabile anche alla documentazione già impiegata nelle precedenti attestazioni e in quella sede già verificata.

Peraltro, se tale interpretazione fosse confermata, tutti i precedenti riscontri espressi ed eventualmente già acquisiti dalla SOA non sarebbero utili per la conferma dei documenti presentati dall'impresa, poiché mancanti della nuova presa di responsabilità di cui al D.P.R. n. 445/2000, sopra citato.

Ciò posto, stante la rilevanza del tema potrebbe, rendersi necessario un ulteriore chiarimento in merito.

Cessioni d'azienda (pp. 231 - 257)

L'art. 76, comma 9, del Regolamento prevede la possibilità, per gli operatori economici che acquistino un'azienda o un suo ramo da altro soggetto, di utilizzare per la qualificazione i requisiti posseduti dalle imprese danti causa (cedenti).

In particolare, il manuale, dopo aver chiarito i termini generali del concetto civilistico di azienda o di ramo di essa, legittima il trasferimento dei requisiti ai fini della qualificazione qualora siano verificati alcuni indicatori dai quali si possa desumere la capacità produttiva attuale dell'azienda o del ramo di essa oggetto di cessione.

Come esplicito da pag. da 8 a 10 dello stesso documento, la capacità produttiva, che consente al successore di proseguire nell'attività aziendale già avviata, senza necessità di una ricostituzione, è valutata dalla SOA su quattro indicatori:

- cifra d'affari conseguita in relazione al ramo ceduto nell'anno antecedente l'atto di trasferimento azienda, di importo pari o superiore al 50% (cinquanta per cento) della produttività media annuale della cedente stessa, calcolata con riferimento al quinquennio antecedente l'atto di trasferimento;
- trasferimento del know how attraverso uno staff minimo di personale connesso alla specificità e alle dimensioni dell'attività ceduta, comprendente personale con funzioni amministrative e tecniche, rappresentanti un'autonoma struttura di impresa. A tale scopo, le SOA verificano anche il passaggio dell'adeguata direzione tecnica e/o di figure professionali (componenti dello staff di progettazione, direttore di cantiere, etc.) dotate di specifica competenza qualora abbiano prestato attività continuativa all'interno dell'impresa dante causa nell'arco dell'ultimo triennio;
- beni strumentali atti a dimostrare l'operatività dell'azienda o del ramo al momento del trasferimento afferenti al complesso ceduto; tra le pertinenti attrezzature atte ad assicurare un livello minimo di funzionalità aziendale sono ricompresi edifici e macchinari. Per il trasferimento delle categorie specializzate OS18-A e OS18-B nonché OS 13 e OS 32 è necessario la trasmissione del relativo stabilimento di produzione ed montaggio;
- sussistenza di rapporti giuridici in corso (crediti, debiti) al momento della cessione e di contratti di appalto in corso o appena ultimati aventi ad oggetto lavorazioni afferenti lo specifico “settore” (non categoria) individuato nella cessione.

La valutazione positiva degli indicatori sopra individuati (il cui calcolo è richiamato nel modello di perizia individuato nel manuale) consentirà alla SOA di ritenere comprovata la perdurante produttività del complesso aziendale trasferito, con conseguente spendita dei relativi requisiti ai fini della qualificazione dell'impresa cessionaria.

La comprova sulla produttività del complesso aziendale può essere, tuttavia, riscontrata dalla SOA anche in presenza di eventuali scostamenti rispetto a quanto sopra indicato, trasmettendo, per le valutazioni di competenza dell'Autorità, oltre alla documentazione di rito, apposita relazione che evidenzia le motivazioni che hanno indotto a ritenere tali scostamenti non determinanti.

La verifica degli indicatori di produttività come sopra delineati è effettuata anche nel caso in cui sia richiesta l'attestazione di qualificazione da parte di un'impresa cessionaria che abbia acquisito il ramo d'azienda da un'impresa fallita.

In tutti casi, nel Casellario informatico, in corrispondenza dell'attestazione dell'impresa cessionaria, sarà inserita una annotazione contenente l'informazione che l'attestazione è stata rilasciata a seguito di una operazione di cessione che ha comportato l'utilizzo dei requisiti di altra impresa (specificando quale) in possesso di attestazione (indicando gli estremi dell'attestazione).

Riguardo alla decorrenza delle nuove regole, il manuale precisa che le verifiche sopra descritte o dovranno essere adottate dalle SOA con riferimento ai contratti di attestazione stipulati successivamente alla adozione del presente Manuale, siano essi nuove attestazioni o rinnovi o variazioni comportanti l'inserimento di categorie o classifiche a seguito di utilizzo di trasferimenti aziendali.

Tuttavia, per le perizie giurate redatte antecedentemente alla pubblicazione del presente atto, **ma non ancora valutate ai fini dell'attestazione**, sarà richiesta un'integrazione del contenuto della perizia per l'individuazione dei requisiti attinenti al complesso aziendale o al ramo trasferito.

Da ciò sembrerebbe dedursi che:

1. tutte le attestazioni in corso di validità, che abbiano usufruito a suo tempo dei requisiti di altra impresa, non sono soggette a nessuna verifica da parte della SOA sulla consistenza dell'azienda ceduta;
2. la verifica sulle cessioni non è eseguita neppure in caso di verifica triennale;
3. la verifica è eseguita per i contratti sottoscritti successivamente alla pubblicazione in gazzetta ufficiale del comunicato dell'Autorità con cui è adottato il manuale (al momento non ancora avvenuta), solo in caso di nuove attestazioni o rinnovi o variazioni comportanti l'inserimento di categorie o classifiche a seguito di utilizzo di trasferimenti aziendali;
4. tutte le perizie, corrispondenti a cessioni già considerate dalla SOA, non rientrano nel novero di quelle integrabili e, pertanto, queste restano confermate, poiché queste non contengono e neppure potranno essere integrate con i quattro indicatori sopraelencati, cui quali si basa la valutazione dalla SOA;
5. i trasferimenti di requisiti di qualificazione, verificati dalle SOA ai sensi del previgente D.P.R. n. 34/2000, ossia senza perizia, non devono essere riconsiderati alla luce delle disposizioni del manuale, ciò in quanto questi sono ricompresi all'interno di quelli di cui al punto precedente, per i quali non è prevista la redazione una perizia.

[link al comunicato in GURI](#)

18073-Manuale qualificazione.pdf [Apri](#)