



COMUNICATO DEL PRESIDENTE

del 28 marzo 2023

Indicazioni in ordine alle richieste di verifica della veridicità e sostanza dei titoli autorizzativi presentati dagli operatori economici a corredo dei certificati di lavori privati, ai fini della dimostrazione del possesso dei requisiti speciali di qualificazione e alle richieste di emissione dei certificati di esecuzione lavori

L'Autorità, nell'esercizio delle attività istituzionali di competenza, ha ritenuto opportuno fornire indicazioni in ordine alle richieste di verifica della veridicità e sostanza dei titoli autorizzativi (permesso a costruire, dichiarazione di inizio attività, comunicazione di inizio lavori, ecc.) presentati dagli operatori economici a corredo dei certificati di esecuzione di lavori privati, al fine del conseguimento dell'attestazione di qualificazione e alle richieste di emissione dei certificati di esecuzione lavori (CEL). Ciò in quanto è emersa l'adozione di comportamenti difformi da parte delle amministrazioni riguardo alla qualificazione delle richieste e, di conseguenza, all'individuazione della normativa applicabile.

1. Richieste di verifica della veridicità e sostanza dei titoli autorizzativi presentati dagli operatori economici a corredo dei certificati di lavori privati, ai fini della dimostrazione del possesso dei requisiti speciali di qualificazione

Con riferimento alle richieste di conferma della veridicità della documentazione presentata a corredo dei CEL è emerso che alcune amministrazioni richiedono la corresponsione di diritti di segreteria richiamando una delle seguenti disposizioni normative:

- l'articolo 10, comma 10, lettera f) del decreto legge 18/01/1993, n. 8 che prevede l'istituzione di diritti di segreteria sui certificati e le attestazioni in materia urbanistico-edilizia;
- l'articolo 40 della legge 604/1962 secondo cui è obbligatoria in tutti i comuni la riscossione di diritti di segreteria, tra gli altri, per i *"certificati di qualunque natura, atti di notorietà, nulla osta di qualunque specie ed autenticazioni di firme"*
- l'articolo 25 comma 1 della Legge 7 agosto 1990 n. 241 il quale prevede che *"il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i"*



limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura;

- l'articolo 7 comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006 n. 184, secondo cui, *"in ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni"*.

In realtà, il fondamento normativo della richiesta delle SOA va individuato nelle disposizioni del codice dei contratti pubblici e del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010 vigenti in via transitoria. Ed invero, l'articolo 84 del codice dei contratti pubblici stabilisce che i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 euro, provano il possesso dei requisiti di qualificazione di cui all'articolo 83, mediante attestazione da parte degli appositi organismi di diritto privato autorizzati dall'ANAC. L'attività di attestazione è esercitata nel rispetto del principio di indipendenza di giudizio, garantendo l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. La norma afferma, altresì, che gli organismi di diritto privato di cui al primo periodo, nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici, svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

L'articolo 79, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010, vigente in via transitoria in forza dell'articolo 216, comma 14, del codice dei contratti pubblici, prevede che *«L'esecuzione dei lavori è documentata dai certificati di esecuzione dei lavori previsti dagli articoli 83, comma 4, e 84 indicati dall'impresa e acquisiti dalla SOA ai sensi dell'articolo 40, comma 3, lettera b), del codice [ora articolo 86, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 50/2016], nonché secondo quanto previsto dall'articolo 86»*.

Altra disposizione di rilievo è l'articolo 86, comma 5, del citato decreto che stabilisce che, nel caso in cui il committente dei lavori sia un soggetto non tenuto all'applicazione del codice dei contratti pubblici *«/e relative dichiarazioni sono corredate dalla seguente documentazione:*

- a) permesso a costruire ovvero dichiarazione di inizio attività, relativi all'opera realizzata, ove richiesti, con allegata copia autentica del progetto approvato;*
- b) copia del contratto stipulato;*
- c) copia delle fatture corrispondenti al quantitativo di lavori eseguiti;*
- d) copia del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori»*.

Infine, l'articolo 70, comma 1, lettera f) del Regolamento prevede che le SOA, nello svolgimento della propria attività, devono verificare la veridicità e sostanza delle dichiarazioni, delle certificazioni e delle documentazioni, di cui agli articoli 78 e 79, presentate dai soggetti cui rilasciare l'attestato, nonché il



permanere del possesso dei requisiti di cui all'articolo 78. La lettera g) della medesima disposizione impone alle SOA di rilasciare l'attestazione di qualificazione conformemente alla documentazione prodotta dall'impresa e verificata ai sensi della lettera f).

Inoltre, appare utile evidenziare che, in conformità alle indicazioni contenute nel Manuale sull'attività di attestazione, le imprese, all'atto della sottoscrizione del contratto di attestazione, dichiarano il possesso dei requisiti di qualificazione mediante autocertificazione rilasciata ai sensi del d.P.R. 445/2000. Pertanto, le SOA ai sensi dell'articolo 43 del d.P.R. 445/2000 sono tenute ad acquisire i riscontri di veridicità delle dichiarazioni e della documentazione presentata. In particolare, la norma succitata prevede che le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato. Il comma 5 della disposizione in esame prevede che in tutti i casi in cui l'amministrazione procedente acquisisce direttamente informazioni relative a stati, qualità personali e fatti presso l'amministrazione competente per la loro certificazione, il rilascio e l'acquisizione del certificato non sono necessari e le suddette informazioni sono acquisite, senza oneri, con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della loro fonte di provenienza.

Ciò posto e considerato, si chiarisce che le richieste avanzate dalle SOA ed aventi ad oggetto la conferma di veridicità e sostanza dei titoli autorizzativi trovano il loro fondamento normativo nelle disposizioni su richiamate.

Sul punto si osserva che il crescente processo di digitalizzazione dei procedimenti persegue lo scopo di rendere più agevole per le pubbliche amministrazioni sia dematerializzare il trattamento dei flussi documentali in ingresso e in uscita sia definire il processo di conservazione dei documenti informatici, dei fascicoli informatici e degli archivi nonché delle copie.

In tale ottica l'Autorità con la delibera n. 464/2022 ha dato avvio al Fascicolo Virtuale dell'operatore economico (FVOE), la cui piena operatività consentirà, a regime, lo scambio in modalità telematica, tra Amministrazioni e SOA, delle informazioni/documentazioni utili alla verifica dei requisiti degli operatori economici.

Tuttavia si deve tener conto che l'articolo 84, comma 4, lettera b), del codice dei contratti pubblici prevede che i lavori che possono valorizzarsi ai fini della qualificazione sono quelli eseguiti nel quindicennio precedente la stipula del contratto di attestazione.

In tali casi, quando le richieste di conferma avanzate dalle SOA riguardino atti non ancora trasferiti su supporto digitale, è presumibile che l'amministrazione sia chiamata a porre in essere un'attività di

ricerca e riproduzione più gravosa rispetto a quella ordinaria, in relazione alla quale potrebbe ritenersi giustificata la richiesta di diritti di segreteria.

Per tutto quanto esposto e considerato, nello spirito di leale collaborazione, le amministrazioni destinatarie delle richieste formulate dagli Organismi di attestazione sono invitate a fornire riscontro senza richiedere alcuna compartecipazione del privato, salvo i casi in cui ciò richieda un'attività di ricerca documentale più gravosa rispetto a quella ordinaria

2. Richieste di emissione dei certificati di esecuzione lavori

Anche con riferimento alle richieste di emissione dei CEL, si ritiene utile fornire indicazioni operative volte a favorire la corretta qualificazione dell'attività richiesta alle amministrazioni e l'individuazione della disciplina applicabile.

A tal fine, si chiarisce che, nel caso di specie, la stazione appaltante è chiamata, in qualità di committente, ad attestare la corretta esecuzione dei lavori da parte dell'appaltatore mediante emissione del CEL. Infatti, l'articolo 86, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici stabilisce che l'esecuzione dei lavori è documentata dal certificato di esecuzione dei lavori redatto attualmente secondo l'articolo 83, comma 4 del d.P.R. 207/2010 vigente in via transitoria

La normativa vigente, infatti, prevede che i certificati di esecuzione dei lavori, sono redatti in conformità dello schema di cui all'allegato B del medesimo Regolamento e contengono l'espressa dichiarazione dei committenti che i lavori eseguiti sono stati realizzati regolarmente e con buon esito. Il comma 5 della norma in esame stabilisce che i certificati rilasciati all'esecutore dei lavori sono trasmessi, a cura delle amministrazioni all'Osservatorio con le modalità previste dall'articolo 8, comma 7. Tale disposizione prevede che le amministrazioni inseriscono i CEL nel casellario informatico, secondo le modalità telematiche previste dall'Autorità, entro trenta giorni dalla richiesta dell'esecutore e stabilisce l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 6, comma 11, del codice (ora articolo 213, comma 13) in caso di inosservanza del termine previsto.

Il comma 7 stabilisce che qualora le SOA, nell'attività di attestazione, rilevino l'esistenza di certificati di lavori non presenti nel casellario informatico, provvedono a darne comunicazione alle amministrazioni interessate e all'Autorità per gli eventuali provvedimenti da emanarsi ai sensi dell'articolo 6, comma 11, del codice (ora articolo 213, comma 13).

L'emissione del CEL mediante inserimento del relativo documento informatico nel casellario dell'Autorità è configurabile come attività demandata al RUP nell'ambito del procedimento di affidamento ed esecuzione di contratti pubblici. In particolare, le Linee guida ANAC n. 3, all'articolo 6, lettera w) prevedono espressamente, tra i compiti del RUP nella fase di esecuzione del contratto, che

lo stesso rilascia il certificato di esecuzione dei lavori entro 30 giorni dalla richiesta dell'esecutore, con le modalità telematiche stabilite dall'ANAC.

Detta incombenza risulta facilitata dall'applicativo per l'emissione dei CEL messo in esercizio, da dell'ANAC dal gennaio 2021, mediante il quale il RUP genera un nuovo certificato previo inserimento del CIG relativo all'intervento eseguito: in tal modo il sistema "popola" automaticamente i campi dei dati principali dell'appalto recuperandoli dalla BDNCP, agevolando indubitabilmente la compilazione del CEL.

Si evidenzia, altresì, che i costi delle attività demandate al RUP sono computati nell'importo posto a base di gara e imputati ad un apposito Fondo risorse finanziarie con le modalità e nella misura stabilite dall'articolo 113 del codice dei contratti pubblici che prevede l'attribuzione di un incentivo per lo svolgimento delle funzioni tecniche.

Inoltre, occorre considerare che, secondo quanto sancito dal Consiglio di Stato (Sez. I, parere del 15/5/1987, n. 892), "*è ammessa la legittimità di forme partecipative soltanto quando esse trovino giustificazione in particolari mansioni del dipendente eccedenti l'ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego*".

Si evidenzia altresì che la legge n. 604/1962 prevede espressamente che "*Nessun diritto è dovuto per atti richiesti d'ufficio nell'interesse dello Stato e dei servizi pubblici*". Tale disposizione può ritenersi applicabile al caso concreto in considerazione della natura pubblicistica dell'attività svolta dalle SOA e delle finalità di interesse pubblico di tale attività, volta a garantire la corretta esecuzione di lavori pubblici in attuazione dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 6 aprile 2023

Il Segretario verbalizzante

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente