



Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

IL PRESIDENTE

COMUNICATO N. 50 DEL 2.10.2007

PROT.N.53691/07/ISP

Alle Società Organismo di Attestazione

Loro sedi

OGGETTO: Ulteriori chiarimenti in materia di qualificazione delle imprese.
Allegato F al D.P.R. n. 34/00: corretta attribuzione dell'incremento convenzionale premiante ex art. 19 del D.P.R. n. 34/00

Come è noto, l'art. 19 del D.P.R. n. 34/00, recante il vigente "Regolamento sul sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici", disciplina l'attribuzione di un *incremento convenzionale premiante* a quelle imprese che - oltre al possesso del sistema di qualità aziendale UNI EN ISO 9000 (ora UNI EN ISO 9001:2000), riferito al settore delle imprese di costruzione - presentano particolari requisiti ed indici economico finanziari, consentendo alle stesse di ottenere una supervalutazione figurativa dei valori degli importi della cifra d'affari e dei lavori eseguiti, da utilizzare ai fini dell'ottenimento della qualificazione.

I quattro requisiti elencati sono, in sintesi, i seguenti:

- a) capitale netto almeno pari al 5% della cifra d'affari media annuale;
- b) indice di liquidità pari o superiore a 0,5;

- c) reddito netto di esercizio di valore positivo in almeno due degli ultimi tre anni;
- d) dotazione di attrezzature tecniche e di personale di valore non inferiore ai minimi stabiliti dall'art.18, commi 8 e 10 (rispettivamente 2% e 15% della cifra d'affari).

In sostanza, un'impresa che lavora *in qualità* e possiede almeno tre dei quattro requisiti sopraelencati, fornisce sufficienti indicatori della sua solidità ed affidabilità aziendale; l'accertamento della sussistenza di tali indicatori comporta la concessione di un bonus valutativo, che può consentire l'accesso ad una classifica di qualificazione superiore rispetto a quanto ordinariamente possibile sulla base dei titoli materialmente comprovati.

Nell'allegato F al D.P.R. viene illustrata la modalità di calcolo dell'*incremento convenzionale premiante*, riassumibile nella seguente formula matematica, riferita al caso più ricorrente descritto all'art.18, c.10, primo periodo:

$$C1 = (30/3) \times \{ [(p-0,15)/0,075] + [(a-0,02)/0,01] + q \}$$

o, nel caso alternativo di cui al 2° periodo: $C2 = (30/3) \times \{ [(r-0,10)/0,05] + [(a-0,02)/0,01] + q \}$,

dove:

p è il rapporto fra *costo sostenuto per il personale e cifra d'affari in lavori richiesta*;

per $p \geq 0,225$ si assume $p = 0,225$;

a è il rapporto tra *costo dell'attrezzatura tecnica e cifra d'affari in lavori richiesta*;

per $a \geq 0,03$ si assume $a = 0,03$.

q è uguale a 1 in presenza di idonea certificazione del sistema di qualità aziendale.

Come può facilmente rilevarsi, l'espressione $[(p-0,15)/0,075]$ può assumere valori variabili tra 0 (se $p = 0,15$) ed 1 (se $p \geq 0,225$), cioè si annulla se la percentuale del costo del personale raggiunge appena il limite minimo del 15% della cifra d'affari ed acquista il massimo peso se detta percentuale risulta almeno pari o superiore al 22,5%.

Analogamente, l'espressione $[(a-0,02)/0,01]$ può assumere valori variabili tra 0 (se $a = 0,02$) ed 1 (se $a \geq 0,03$), annullandosi se la percentuale delle attrezzature tecniche raggiunge appena il limite minimo del 2% della cifra d'affari ed esprimendo il massimo peso se detta percentuale risulta almeno pari o superiore al 3%.

Quindi – in presenza di idonea certificazione del sistema di qualità aziendale e di sussistenza di tre dei quattro requisiti richiesti - i tre termini contenuti nella parentesi graffa possono assumere il valore complessivo variabile da un minimo di 1, se $p = 0,15$ e $a = 0,02$, ad un massimo di 3, qualora $p \geq 0,225$ ed $a \geq 0,03$.

Tra le molteplici possibilità intermedie, pare opportuno considerarne in particolare una, che si presenta con una discreta frequenza: quella in cui $p = 0,15$, mentre $a \geq 0,03$, o, nell'ipotesi specularmente opposta, in cui $p \geq 0,225$ e $a = 0,02$.

Sono ricorrenti, nella fattispecie, i casi in cui una delle due percentuali non raggiunge originariamente il minimo previsto dalla norma, per cui – in applicazione dell'art. 18, comma 15, del D.P.R. n. 34/00 - la cifra d'affari viene *“figurativamente ridotta in modo da ristabilire le percentuali richieste”*.

È facile constatare che al verificarsi dei casi ora ipotizzati, la somma dei tre termini contenuti nella parentesi graffa può assumere il valore massimo di 2; conseguentemente, l'*i.c.p.* sarà determinato nella misura del 20%.

Conclusivamente - una volta accertati i presupposti per la sua attribuzione - l'*incremento convenzionale premiante* potrà assumere, nella pratica operativa, valori percentuali oscillanti tra 10 (per $p = 0,15$ e $a = 0,02$) e 30 (per $p \geq 0,225$ e $a \geq 0,03$), fermo restando che nei casi di riduzione figurativa della cifra d'affari per garantire una delle aliquote minime richieste del 15% e del 2%, l'*i.c.p.* non potrà essere maggiore di 20.

Deve aggiungersi, a titolo ulteriormente esplicativo, che l'accertamento dell'incidenza percentuale del costo del personale e delle attrezzature, non si esaurisce in raffronto alla cifra d'affari, ma richiede anche una verifica di tipo qualitativo 'interno'.

Difatti, il comma 8 dell'art. 18, specifica che il valore delle attrezzature tecniche deve raggiungere almeno il 2% della cifra d'affari e deve essere *“costituito per almeno la metà dagli ammortamenti e dai canoni di locazione finanziaria”*.

Analogamente, il successivo comma 10 dispone che il costo complessivo sostenuto per il personale dipendente, non deve essere inferiore al 15% della cifra di affari in lavori, *“di cui almeno il 40% per personale operaio”* (o, nel caso in cui il personale dipendente risulti assunto a tempo indeterminato, il costo sostenuto non deve essere inferiore al 10% della cifra d'affari, *“di cui almeno l'80% per personale tecnico laureato o diplomato”*).

In proposito, potrebbe riscontrarsi il caso in cui il costo sostenuto per tutto il personale dipendente soddisfi la percentuale minima del 15% della cifra d'affari, mentre l'aliquota riferita ai soli operai non raggiunga il 40% del costo totale:

Al verificarsi di tale evenienza, si prospettano due possibilità:

- a) rilevare la sussistenza di una condizione preclusiva dell'attestazione, data la mancanza del requisito afferente il costo del personale operaio;
- b) procedere ad una riduzione figurativa del costo complessivo per il personale, al fine di assicurare il rispetto – all'interno di tale importo - dell'incidenza ponderale assegnata alla componente operaia.

Questa seconda opzione – sostanzialmente descritta nell'allegato F, nelle indicazioni sulle modalità di calcolo del costo complessivo sostenuto per il personale dipendente - risulta tra l'altro l'unica idonea a consentire la prosecuzione dell'iter valutativo propedeutico al rilascio dell'attestazione.

Una volta ristabilito il rapporto tra le due componenti del costo del personale, si dovrà conseguentemente verificare la necessità o meno di una riduzione figurativa della cifra d'affari, per rispettare la percentuale minima richiesta del 15%.

L'Autorità ha già fornito indicazioni in proposito con la Determinazione n. 48/2000, specificando, al punto 6 dei 'Criteri', che: "*Per quanto riguarda, il requisito **organico medio annuo**, occorre:*

a) *ritenere che il possesso del requisito è dimostrato qualora il **costo per il personale dipendente** (retribuzioni, stipendi, contributi sociali, accantonamenti ai fondi di quiescenza e contributi per le casse edili), sostenuto nel quinquennio di riferimento, sia pari o superiore al **quindici per cento** della cifra d'affari in lavori conseguita nello stesso quinquennio e contemporaneamente quello **per il solo personale operaio** sia pari o superiore al **sei per cento**, oppure, qualora il **costo per il personale dipendente** sia pari o superiore al **dieci per cento** della cifra di cui sopra e contemporaneamente quello **per il solo personale tecnico e amministrativo** sia pari o superiore **all'otto per cento**;*

b) *omissis*;

c) *effettuare la **riduzione figurativa** della cifra d'affari in lavori (art. 18, comma 15, del D.P.R. 34/2000) qualora non risultino congiuntamente rispettate le condizioni indicate alla precedente lettera a).*

Pertanto, non ci si può limitare ad una verifica disgiunta delle due condizioni dettate dalla norma, ma occorre appurare il rispetto congiunto di esse, tenendo ben presente che il valore dell'incidenza del solo personale operaio rispetto alla cifra d'affari, indicato nel 6%, scaturisce come prodotto di due aliquote (40% x 15%), entrambe da riscontrare.

Identico è il discorso che può farsi nel caso in cui gli ammortamenti ed i canoni di locazione finanziaria non raggiungano la metà del valore di tutte le attrezzature tecniche.

L'opportunità di ripetere in questa sede le disposizioni regolamentari citate in precedenza, accompagnandole ad indicazioni operative di dettaglio, nasce dalla fondata ipotesi – emersa nel corso delle ordinarie verifiche a campione sull'attività di attestazione – che qualcuno dei software applicativi in uso presso le SOA possa condurre a risultati non corretti nel calcolo dell'*incremento convenzionale premiante*, con il negativo effetto di concedere l'attribuzione di una percentuale errata per eccesso.

In particolare, alcune procedure di verifica automatica consentirebbero di attribuire un *i.c.p.* di valore superiore a 20, nonostante l'accertata insufficienza percentuale del costo complessivo sostenuto per il personale o del valore delle attrezzature tecniche, con conseguente necessità di ridurre figurativamente la cifra d'affari.

Si riportano di seguito alcuni esempi di elaborazione di calcolo, il primo dei quali ispirato ad un caso erroneo concretamente rilevato, utile ad evidenziare lo stravolgimento dello spirito della norma e gli effetti distorsivi che ne derivano.

Ipotesi 1

A) Requisiti posseduti dall'impresa:

Cifra d'affari = € 60.000.000;

Valore attrezzature tecniche
di cui per ammortamenti = € 600.000;

<i>e canoni di locazione finanziaria</i>	= €.	350.000;
<i>Costo complessivo del personale</i>	= €.	3.600.000;
<i>di cui per operai</i>	= €.	1.200.000.

B) Verifica delle percentuali minime previste dall'art. 18:

$a = 600.000 / 60.000.000 = 1\% < 2\%$; per assicurare la percentuale minima del 2%, la cifra d'affari deve essere figurativamente ridotta a €. 30.000.000.

Poiché il valore degli ammortamenti e dei canoni di locazione finanziaria (pari a €.350.000) supera l'1% della cifra d'affari anzidetta, la condizione richiesta è soddisfatta.

$p = 3.600.000 / 60.000.000 = 6\% < 15\%$; per assicurare la percentuale minima del 15%, la cifra d'affari –già precedentemente abbattuta a €.30.000.000 - deve essere figurativamente ridotta a €. 24.000.000.

Poiché il costo degli operai, pari a €. 1.200.000, non supera il 6% (ottenuto dalla combinazione delle due aliquote, 40% e 15%) della cifra d'affari, la stessa viene figurativamente ed ulteriormente ridotta a €. 20.000.000.

Conclusivamente, sulla base dell'ultima rideterminazione della cifra d'affari a €.20.000.000, vengono determinati i seguenti valori ai fini del calcolo dell'i.c.p.:

$$a = 600.000 / 20.000.000 = 3\% (0,03);$$

$$p = 3.600.000 / 20.000.000 = 18\% (0,18).$$

C) Calcolo dell'incremento convenzionale premiante:

$$(30/3) \times \{ [(0,18-0,15)/0,075] + [(0,03-0,02)/0,01] + q \} =$$

$$10 \times \{ [0,03/0,075] + [0,01/0,01] + 1 \} = 10 \times \{ 0,4 + 1 + 1 \} = 24.$$

Secondo l'elaborazione che precede, l'impresa dovrebbe beneficiare di un *incremento convenzionale premiante* nella misura del 24%, da far valere sia per maggiorare la cifra d'affari che l'importo dei lavori nelle singole categorie richieste.

D) Valutazione sull'erroneità della procedura seguita

Come può rilevarsi, nella modalità di calcolo dell'*incremento convenzionale premiante* appena descritta, il bonus valutativo viene attribuito nella misura del 24%, di cui il 4% si ricollega al requisito dell'adeguato organico medio annuo, nonostante nel caso di specie si sia dovuto addirittura procedere ad un doppia riduzione figurativa della cifra d'affari, per insufficienza sia del costo complessivo sostenuto per il personale dipendente, che di quello relativo ai soli operai.

L'errore di calcolo può individuarsi nella seconda riduzione figurativa della cifra d'affari, operata con riferimento diretto alla percentuale del costo degli operai (6%), ma senza rideterminare conseguentemente il costo complessivo sostenuto per il personale.

Nell'ipotesi di calcolo sopradescritta, viene infatti considerato come costo complessivo del personale l'importo di €.3.600.000, benché ciò non rispetti la verifica qualitativa 'interna' in ordine alla componente del costo degli operai, la quale - ascendendo a €.1.200.000 - costituisce solo il 33% del complessivo e non soddisfa il raggiungimento della percentuale minima richiesta dal regolamento, pari al 40%, se non previa riduzione figurativa del costo sostenuto per tutto il personale dipendente da €.3.600.000 a €.3.000.000.

Con tali premesse, si devono rideterminare i valori ai fini del calcolo dell'i.c.p.:

$$a = 600.000 / 20.000.000 = 3\% (0,03);$$

$$p = 3.000.000 / 20.000.000 = 15\% (0,15).$$

$$(30/3) \times \{ [(0,15-0,15)/0,075] + [(0,03-0,02)/0,01] + q \} =$$

$$10 \times \{ [0/0,075] + [0,01/0,01] + 1 \} = 10 \times \{ 0 + 1 + 1 \} = 20.$$

In esito all'elaborazione corretta, l'impresa avrebbe quindi diritto a beneficiare di un *incremento convenzionale premiante* nella misura del 20%, da far valere sia per aumentare la cifra d'affari che l'importo dei lavori nelle singole categorie richieste.

Pertanto, l'utilizzo, ai fini del calcolo dell'i.c.p., della somma di €3.600.000 in luogo di quella correttamente parametrata al costo degli operai, determinata in €3.000.000, mette in evidenza un duplice stravolgimento della norma:

a) l'impresa può ottenere un bonus valutativo maggiore del dovuto, con un 4% in più che si collega al requisito dell'adeguato organico medio, nonostante la dimostrazione di tale requisito imponga una doppia riduzione figurativa della cifra d'affari, al fine di assicurare le percentuali minime richieste dall'art. 18, comma 10, del D.P.R. n. 34/00;

b) non risulta verificata la condizione per cui il costo del solo personale operaio deve costituire almeno il 40% del costo complessivo sostenuto per il personale dipendente.

La predetta erronea valutazione produce anche un effetto distorsivo, che incide sul rispetto della parità di condizioni per le imprese che intendono ottenere la qualificazione e, più in generale, sul principio della libera concorrenza fra gli operatori del mercato dei lavori pubblici

Al fine di evidenziare tale distorsione, si riporta di seguito un ulteriore esempio.

Ipotesi 2

A) Requisiti posseduti dall'impresa:

<i>Cifra d'affari</i>	= €.	20.000.000;
<i>Valore attrezzature tecniche di cui per ammortamenti e canoni di locazione finanziaria</i>	= €.	600.000;
<i>Costo complessivo del personale di cui per operai</i>	= €.	3.600.000; 1.800.000.

B) Verifica delle percentuali minime previste dall'art. 18:

$a = 600.000 / 20.000.000 = 3\% > 2\%$; la percentuale minima del 2% è assicurata.

Poiché il valore degli ammortamenti e dei canoni di locazione finanziaria (pari a €350.000) supera l'1% della cifra d'affari anzidetta, la condizione richiesta è soddisfatta.

$p = 3.600.000 / 20.000.000 = 18\% > 15\%$; la percentuale minima del 15% è assicurata.

Poiché il costo degli operai, pari a €1.800.000, supera il 6% (ottenuto dalla combinazione delle due aliquote, 40% e 15%) della cifra d'affari, la condizione richiesta è soddisfatta.

Pertanto, vengono determinati i seguenti valori ai fini del calcolo dell'i.c.p.:

$$a = 600.000 / 20.000.000 = 3\% (0,03);$$

$$p = 3.600.000 / 20.000.000 = 18\% (0,18).$$

C) Calcolo dell'incremento convenzionale premiante:

$$(30/3) \times \{ [(0,18-0,15)/0,075] + [(0,03-0,02)/0,01] + q \} =$$

$$10 \times \{ [0,03/0,075] + [0,01/0,01] + 1 \} = 10 \times \{ 0,4 + 1 + 1 \} = 24.$$

Secondo l'elaborazione che precede, l'impresa dovrebbe beneficiare di un *incremento convenzionale premiante* nella misura del 24%, da far valere sia per maggiorare la cifra d'affari che l'importo dei lavori nelle singole categorie richieste.

D) Valutazione

Come può facilmente rilevarsi, i requisiti posseduti dall'impresa nella seconda ipotesi, differiscono da quelli indicati nella prima ipotesi solo per quanto riguarda due parametri:

- 1) la cifra d'affari, che risulta pari a €.20.000.000, in luogo di €.60.000.000;
- 2) il costo degli operai, pari a €.1.800.000, in luogo di €.1.200.000, che soddisfa – senza dover ricorrere a riduzioni figurative – le percentuali del 40% del costo complessivo del personale e del 6% della cifra d'affari.

Appare quindi indubbio che i requisiti della seconda impresa sono migliori di quelli della prima, sia perché una cifra d'affari 'sproporzionata' rispetto ai costi di attrezzature e personale costituisce per la norma un dato negativo (vedi – tra l'altro – l'art.18, comma 15, ultimo periodo), sia perché il costo degli operai, percentualmente più rilevante, fornisce – al contrario - un indicatore positivo circa la presenza di un'idonea struttura d'impresa.

Ciononostante, nell'ipotesi appena descritta l'*incremento convenzionale premiante* risulta pari al 24%, come nel caso dell'impresa meno 'virtuosa', trattato in precedenza, con tutto ciò che ne consegue in ordine alla possibilità di accedere a classifiche di qualificazione più elevate.

L'effetto distorsivo che si manifesta dal confronto tra la prima e la seconda ipotesi, rafforza ancor più, se ce ne fosse bisogno, l'evidente erroneità di un calcolo che – secondo le giustificazioni fornite da una SOA, in relazione ad un caso concreto emerso in sede di verifica – sarebbe svolto in forma automatica dal software applicativo in uso presso quella società, ma diffuso anche presso altre SOA.

Tanto premesso e considerato, si invitano tutte le SOA autorizzate a determinare con attenzione i parametri per il calcolo dell'incremento convenzionale premiante, avendo sempre ben presente che l'accertamento dell'incidenza percentuale del costo del personale e delle attrezzature non si esaurisce in raffronto alla cifra d'affari, ma richiede anche una verifica di tipo qualitativo 'interno', affinché tutti i rapporti percentuali indicati ai commi 8 e 10 dell'art. 18 del D.P.R. n. 34/00 siano rispettati.

IL PRESIDENTE
LUIGI GIAMPAOLINO