

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sez. III - ha pronunciato la seguente SENTENZA sul ricorso R.G. n. 641/2004 proposto dalla COSTRUZIONI DIUVAL S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede in Palermo, rappresentata e difesa dall'Avv.to Ignazio Scardina ed elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore in Roma, Via Arenula n. 21; controllo dell'AUTORITÀ DI VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici elettivamente domicilia ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n. 12; per l'annullamento previa sospensione dell'esecuzione, della deliberazione del 5/11/2003, comunicata con nota prot. n. 60999 del 18/11/2003, con la quale il Consiglio dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici ha annullato l'attestazione SOA n. 1824/2/00 del 17/9/2003 ed ha disposto l'inserimento della conseguente annotazione nel Casellario informatico delle imprese. Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione resistente; Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese; Visti tutti gli atti della causa; Nominato relatore per la pubblica udienza del 24/3/2004, il dott. Roberto Proietti e uditi i difensori delle parti costituite, come da verbale; Considerato in fatto e in diritto quanto segue: FATTO Con il ricorso introduttivo del giudizio la parte ricorrente impugnava gli atti indicati, deducendo censure attinenti a violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili, ed evidenziando quanto segue. Con nota prot. n. 46735 del 17/10/2003 il Servizio Ispettivo dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici ha contestato alla Costruzioni Diuval s.r.l. che, con nota in data 15/10/2003 la SOA Italia s.p.a. aveva comunicato che, a seguito di un controllo, due dei certificati allegati alla richiesta di attestazione non sarebbero stati confermati dalle amministrazioni che li avevano rilasciati: Comune di Corleone e Regione Sicilia. La ricorrente constatava che il primo certificato non era custodito agli atti dell'impresa e non riguardava lavori dalla stessa eseguiti, mentre la copia del secondo, in possesso della Società, non recava le aggiunte e le correzioni manoscritte contestate dalla SOA. A seguito di un incontro tra i responsabili dell'Impresa ed i responsabili della SOA Italia s.p.a., emergeva, a parere della ricorrente, che responsabile dell'accaduto era il rag. Giuseppe Costantino, soggetto incaricato dell'espletamento dell'istruttoria utile per il rilascio dell'attestazione. L'impresa, anche sulla base dell'esito di tale incontro, presentava le proprie deduzioni all'Autorità. Con provvedimento del 5/11/2003, però, l'Autorità - valutati i chiarimenti forniti dalla SOA e dall'Impresa; considerata l'oggettiva mancata conferma dei documenti circa il possesso dei requisiti economici finanziari e tecnico organizzativi richiesti dal D.P.R. n. 34/2000, utilizzati ai fini del rilascio dell'attestazione contestata; ritenuta l'irrelevanza delle deduzioni dell'Impresa tese a sostenere l'estraneità della stessa all'alterazione dei certificati indicati e considerato che oggetto di controllo ex art. 14, co. 3, D.P.R. n. 34/2000 erano i dati oggettivi e cioè il mancato riscontro tra i documenti utilizzati per ottenere l'attestazione di qualificazione ed i certificati e le attestazioni rilasciati dalle pubbliche amministrazioni interessate - ha annullato il documento di legittimazione utile per partecipare a gare pubbliche. All'annullamento seguiva l'inserimento della conseguente annotazione nel Casellario informatico di cui all'art. 27, D.P.R. n. 34/2000. Ritenendo illegittimo l'operato dell'Autorità, la ricorrente proponeva ricorso chiedendo l'annullamento degli atti contestati. L'Autorità resistente, costituitasi in giudizio sosteneva l'infondatezza del ricorso e ne chiedeva il rigetto. Con ordinanza del 18/2/2004 il TAR accoglieva la domanda incidentale di sospensione proposta dalla parte ricorrente. Con successive memorie le parti argomentavano ulteriormente le rispettive difese. All'udienza del 24/3/2004 la causa veniva trattenuta dal Collegio per la decisione. DIRITTO 1. Con il primo motivo di ricorso la Costruzioni Diuval s.r.l. ha dedotti i seguenti vizi del provvedimento impugnato: - violazione e falsa applicazione degli

articoli 2, 4, 5, 8, 10 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;- violazione degli articoli 14, 16, 17 del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34;- violazione dei principi generali in materia di legalità, tipicità e nominatività degli atti amministrativi;- eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, difetto di presupposti, illogicità, travisamento, sviamento. In particolare, la ricorrente sostiene che:- l'attuale disciplina normativa non connette ai poteri di vigilanza dell'Autorità alcuno specifico potere sanzionatorio, tranne che nei casi indicati (artt. 4, co. 7 e 17, l.n. 109/94);- la legge esclude poteri dell'Autorità direttamente incidenti sugli organismi pubblici e privati, oltre quelli di autorizzazione e revoca dell'abilitazione alle SOA;- in sostanza, all'Autorità non è attribuito il potere di annullare l'attestazione SOA;- l'Autorità avrebbe dovuto semplicemente dettare alla SOA le condizioni da osservarsi nell'esecuzione del contratto e, poi, eventualmente, in caso di inottemperanza, avviare il procedimento di revoca dell'autorizzazione alla SOA;- operando in senso contrario a quanto stabilito dalle norme richiamate, l'Autorità ha anche violato i principi di tipicità e nominatività degli atti amministrativi. Con il secondo motivo di ricorso sono stati contestati i vizi che seguono:- violazione dell'articolo 17, D.P.R. 25/1/2000 n. 34;- violazione dei principi generali in materia di presunzione di non colpevolezza e personalità della responsabilità (art. 27 Cost.);- violazione del principio di graduazione della pena in relazione alla gravità del fatto ed al grado di responsabilità (l.n. 689/81);- violazione del principio di conservazione degli atti amministrativi;- violazione del principio di buon andamento ed imparzialità della P.A. (art. 97 Cost.);- violazione del principio del giusto processo (art. 111 Cost.); omesso rispetto del contraddittorio e dell'obbligo di motivazione del provvedimento. In particolare, la ricorrente sostiene che: - malgrado l'Impresa avesse fornito tutti i chiarimenti del caso, dimostrando che i fatti accertati (erronea attribuzione di certificati relativi a lavori non eseguiti dalla Costruzioni Diuval s.r.l.), l'Autorità ha adottato il provvedimento impugnato;- l'Autorità avrebbe dovuto, comunque, tenere conto degli atti prodotti dalla ricorrente e delle sue deduzioni, anche per attivare i propri poteri istruttori, nell'esercizio dei poteri di vigilanza sulla SOA (art. 14, D.P.R. n. 34/2000);- peraltro, la decisione è basata sull'integrazione delle deduzioni della SOA, contenuta in una nota recante la data dell'audizione (5/11/2003), della quale durante l'audizione non è stata fatta menzione;- l'Autorità avrebbe dovuto espletare idonee indagini ed, in relazione alle stesse, impartire alla SOA, ai sensi dell'art. 16, D.P.R. n. 34/2000, le opportune direttive per la regolare esecuzione del contratto, ivi compreso (come richiesto dalla ricorrente), l'eventuale, ridimensionamento dell'attestazione rilasciata alla Costruzioni Diuval s.r.l.;- ciò anche al fine di rispettare il principio di conservazione degli atti amministrativi. 2. L'Avvocatura Generale dello Stato ha controdedotto alle censure mosse dalla ricorrente rilevando che: all'Autorità spetta, tra gli altri, il potere di verificare in concreto i requisiti ritenuti sussistenti dalla SOA; tale potere ha la sua fonte nelle norme degli articoli 1 e 4 della legge n. 109/1994, ed è rivolto, in particolare, ad evitare l'incidenza negativa che un'attestazione illegittimamente rilasciata o illegittimamente non revocata potrebbe spiegare nella realtà concreta, con la prevedibile conseguente turbativa del mercato; conseguentemente, l'Autorità ha il potere di annullare le attestazioni SOA precedentemente rilasciate. 3. Ciò posto, il Collegio osserva quanto segue. 3.1. Va, anzitutto, considerata la situazione normativa vigente all'entrata in vigore della legge quadro sul riordino dei lavori pubblici (l. 11 febbraio 1994, n. 109). Tale regime prevedeva un potere di verifica diretta da parte dello Stato circa la sussistenza, in capo ai soggetti iscritti all'albo nazionale dei costruttori, dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria, oltre che di quelli generali, ed attribuiva all'organo principale dell'Albo (Comitato centrale) i poteri di: - "sospensione dell'efficacia dell'iscrizione", qualora ricorressero le ipotesi di cui all'art. 20, l. 10 febbraio 1962, n. 57; - "cancellazione dall'albo", se fossero

accertate le ipotesi di cui all'art. 21 della stessa legge. In un sistema centralizzato e diretto, infatti, era naturale che il soggetto che gestiva l'Albo potesse verificare ed accertare ogni dato che concernesse le imprese iscritte - anche utilizzando dati e notizie ricevute per il casellario dei costruttori e per la pubblicazione dell'albo -, e potesse adottare provvedimenti di sospensione o cancellazione dall'albo, esercitando, quindi, uno jus poenitendi attribuitogli, oltre che espressamente, in via di sistema dalla legge.

3.2. In sede di riforma della disciplina dei lavori e delle opere pubbliche, la l. n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, ha innovato il sistema di verifica della qualificazione delle imprese a progettare e realizzare opere pubbliche, abbandonando il criterio della diretta e totale amministrazione della materia da parte dell'amministrazione pubblica ed affidandola ad organismi di diritto privato, preventivamente autorizzati da un apposito organismo pubblico (l'Autorità), con il conseguente trasferimento dei relativi poteri di concessione e revoca delle attestazioni di qualificazione in capo a detti organismi privati. Ciò in coerenza con una generale tendenza alla semplificazione e accelerazione delle procedure. In tale contesto si inquadra il sistema "unico" di qualificazione - disciplinato, in attuazione della legge, dal D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, recante il regolamento sulla qualificazione - che si avvale di organismi di diritto privato per il rilascio dell'obbligatorio attestato di qualificazione. L'attestato viene considerato quale unica "...condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria, ai fini dell'affidamento dei lavori pubblici" (art. 1 del regolamento). La vigilanza su tale nuovo sistema è attribuita all'Autorità che la esercita sulla base delle norme regolamentari allo scopo emanate, i cui contenuti dispositivi devono essere interpretati sulla base dei principi e dei criteri dettati dall'articolo 8 della legge.

3.3. Il Collegio ritiene che, al fine di individuare l'ambito dei poteri dell'Autorità, occorre interpretare le disposizioni contenute negli articoli 4 ed 8 della legge e quelle applicative degli articoli 10, 14, 16 e 27 del regolamento, nel senso indicato recentemente dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. VI, n. 991/2004 e n. 993/2004).

3.4. L'art. 4, co. 4, lett. i), l.n. 109/1994 attribuisce all'Autorità poteri di vigilanza sul sistema di qualificazione di cui al successivo art. 8. L'art. 8, co. 3, stabilisce che il sistema di qualificazione è attuato da organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità. L'art. 10, co. 1, D.P.R. n. 34/2000, conferma che "lo svolgimento da parte delle SOA dell'attività di attestazione della qualificazione (...) è subordinato all'autorizzazione dell'Autorità". Il quinto comma del medesimo art. 10, D.P.R. n. 34/2000 attribuisce all'Autorità il potere di revocare l'autorizzazione alle SOA, in presenza di determinate condizioni. In sostanza, viene riconosciuto un generale potere di vigilanza dell'Autorità sul sistema di qualificazione, anche a fini informativi (formazione degli elenchi su base regionale delle imprese qualificate, ex art. 11, co. 2, D.P.R. n. 34/2000), e un potere dell'Autorità di autorizzare e revocare l'attività delle SOA, e di vigilare sulla compagine societaria delle SOA (art. 8, co. 5, D.P.R. citato). Le norme richiamate sono state oggetto di interpretazione da parte della Corte Costituzionale, la quale ha precisato che l'Autorità è espressione della volontà del Legislatore di istituire - in sede di adozione di una riforma generale del sistema dei lavori pubblici che attribuisce ruolo primario ai soggetti attivi del procedimento di gara (stazione appaltante ed imprese), in un'economia regolatrice dell'intero sistema, caratterizzata dal decentramento - un centro unitario di vigilanza e garanzia, autonomo da ogni altro potere amministrativo, che consenta di avere, a tutti gli interessati (organismi pubblici e privati), su tutto il territorio nazionale, una conoscenza completa ed integrata dei dati soggettivi ed oggettivi relativi al sistema delle gare per l'affidamento dei lavori pubblici (cfr. Corte Cost. n° 482 del 7/11/1995). E tutto ciò utilizzando, in forma collegiale, le migliori risorse di più alta qualificazione in materia, allo scopo di consentire

alle istituzioni di amministrazione attiva, di controllo e giurisdizionali il più efficiente ed efficace esercizio delle rispettive attribuzioni. In tale ottica l'interpretazione del Giudice delle leggi è nel senso che le attribuzioni riconosciute all'Autorità "non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo...", dalla quale discende razionalmente che non solo le attività rimesse, in generale, alla competenza dell'Autorità, ma anche quelle più specifiche attribuitele (ispezioni, indagini a campione etc) hanno carattere esclusivamente strumentale allo svolgimento del generale potere di vigilanza, senza mai comportare, in ogni caso, "...ingerenze negli indirizzi e nelle scelte relative alla realizzazione delle opere..."(cfr. Corte Cost. citata).

3.5. Ora, tenendo conto di quanto sin qui detto, occorre verificare se sussistano poteri di controllo aventi ad oggetto le singole attestazioni. Al riguardo, va considerato che l'art. 12, co. 5, stabilisce che "Le SOA trasmettono all'autorità, entro quindici giorni dal loro rilascio, copia degli attestati". L'art. 14 (Vigilanza dell'Autorità), D.P.R. n. 34/2000, qualifica in termini di 'vigilanza' e 'controllo' i poteri dell'Autorità, stabilendo che "1. L'autorità, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera i), della legge, vigila sul sistema di qualificazione, e a tale fine, anche effettuando ispezioni o richiedendo qualsiasi documento ritenesse necessario, controlla che le SOA: a) operino secondo le procedure, anche di controllo interno, presentate in sede di richiesta di autorizzazione ed approvate dall'autorità stessa; b) abbiano un comportamento che elimini qualsiasi possibilità di conflitti di interesse; c) rilascino le attestazioni nel pieno rispetto dei requisiti stabiliti nell'articolo 4, e nel titolo III; d) applichino le tariffe di cui all'allegato E. 2. I poteri di vigilanza e di controllo dell'autorità ai fini di quanto previsto dal comma 1, lettera c), sono esercitati anche su motivata e documentata istanza di altra impresa, che in ogni momento può chiedere la verifica della sussistenza dei requisiti che hanno dato luogo al rilascio dell'attestazione, sempre che vantino un interesse concreto ed attuale. Sull'istanza di verifica l'autorità, disposti i necessari accertamenti anche a mezzo dei propri uffici e sentita l'impresa sottoposta a verifica, provvede entro sessanta giorni nei modi e con gli effetti previsti dall'articolo 16, comma 2, del presente regolamento. 3. L'autorità provvede periodicamente alla verifica a campione di un numero di attestazioni rilasciate dalle SOA, di anno in anno fissato dalla stessa autorità". L'art. 16 (Controllo dell'Autorità sulle attestazioni), a sua volta, precisa che "1. Le determinazioni assunte dalle SOA in merito ai contratti stipulati dalle imprese per ottenere la qualificazione sono soggette al controllo dell'autorità qualora l'impresa interessata ne faccia richiesta entro il termine di trenta giorni dalla data di effettiva conoscenza della determinazione stessa. 2. L'autorità, sentita l'impresa richiedente e la SOA e acquisite le informazioni necessarie, provvede entro sessanta giorni ad indicare alla SOA le eventuali condizioni da osservarsi nell'esecuzione del contratto stipulato. L'inottemperanza da parte della SOA alle indicazioni dell'autorità costituisce comportamento valutabile ai sensi dell'articolo 10, comma 5 del presente regolamento". 4. Da tale quadro normativo emerge che i poteri di vigilanza e controllo dell'Autorità possono essere attivati mediante: 1) istanza motivata e documentata di impresa terza, che può chiedere "la verifica della sussistenza dei requisiti che hanno dato luogo al rilascio dell'attestazione" (art. 14, co. 2); 2) istanza dell'impresa interessata, che chieda il controllo dell'Autorità sulle "determinazioni assunte dalle SOA in merito ai contratti stipulati dalle imprese per ottenere la qualificazione"; 3) iniziativa di ufficio dell'Autorità, che "provvede periodicamente alla verifica a campione di un numero di attestazioni rilasciate dalle SOA, di anno in anno fissato dalla stessa autorità".

4.1. E' chiaro che, nell'esercizio dei suoi poteri, l'Autorità deve attenersi al rispetto di precise regole procedurali. Quanto a procedimento ed effetti del controllo, però, la disciplina è dettata solo per le prime due modalità di attivazione del controllo. Per l'ipotesi in cui il controllo avviene su iniziativa dell'impresa

interessata, viene stabilito che "L'autorità, sentita l'impresa richiedente e la SOA e acquisite le informazioni necessarie, provvede entro sessanta giorni ad indicare alla SOA le eventuali condizioni da osservarsi nell'esecuzione del contratto stipulato. L'inottemperanza da parte della SOA alle indicazioni dell'autorità costituisce comportamento valutabile ai sensi dell'articolo 10, comma 5 del presente regolamento" (art. 16, co. 2). Questo procedimento (ed i relativi effetti) è richiamato dall'art. 14, co. 2, per il procedimento di controllo su iniziativa di impresa terza. Ma, deve ritenersi che tale disciplina si applichi anche nell'ipotesi di controllo a campione su iniziativa officiosa dell'Autorità, poiché a tale conclusione induce una lettura sistematica delle norme: l'art. 14, co. 2, afferma che i poteri di controllo dell'Autorità sono esercitati 'anche' su istanza di altra impresa, e poi disciplina il procedimento rinviando all'art. 16, co. 2; il terzo comma dello stesso articolo 14, prevede il controllo di ufficio, senza disporre circa il procedimento; in sostanza, l'inciso 'anche' (contenuto nell'art. 14, co. 2) pone in relazione il secondo comma con il successivo comma terzo, prevedendo un identico procedimento di controllo in tutte e due le ipotesi. All'Autorità è conferito il potere di controllare la sussistenza dei requisiti per il rilascio delle attestazioni, con un procedimento che richiede il necessario contraddittorio con l'impresa sottoposta a verifica. L'Autorità incide sul potere delle SOA in ordine alle attestazioni, potendo la stessa indicare alla SOA, in maniera vincolante - le 'condizioni da osservarsi nell'esecuzione del contratto stipulato'. In sostanza, l'Autorità detta alle SOA il contenuto degli atti che la SOA deve adottare: 1) rilascio dell'attestazione; 2) modifica dell'attestazione rilasciata; 3) revoca dell'attestazione rilasciata..4.2. Tale disciplina si giustifica anche in considerazione della natura giuridica del potere esercitato dalle SOA. Al riguardo va osservato, da una parte, che le SOA si configurano come organismi privati ed il rapporto tra SOA e impresa è configurato come contratto privatistico, ma, dall'altra, che tale contratto ha elementi legali predeterminati (il rispetto delle tariffe, il rispetto delle condizioni stabilite dall'Autorità: ai sensi dell'art. 17, co. 2 "L'autorità stabilisce mediante quale documentazione i soggetti che intendono qualificarsi dimostrano l'esistenza dei requisiti richiesti per la qualificazione. Di ciò è fatto espresso riferimento nel contratto da sottoscrivere fra SOA e impresa") e sfocia nell'"attestazione", che si presenta come atto unilaterale della SOA, avente valenza pubblicistica.4.3. Quindi, le SOA, pur essendo organismi privati, svolgono una funzione pubblicistica di certificazione, che sfocia in una attestazione con valore di atto pubblico, sicché si verifica un'ipotesi di esercizio privato di funzione pubblica. Ne consegue l'interesse pubblico all'attività di certificazione la quale, infatti, è circondata di garanzie e controlli pubblici. In questo sistema le attestazioni sono destinate ad avere una particolare efficacia probatoria, come confermato dall' art. 1, D.P.R. n. 34/2000: "l'attestazione di qualificazione rilasciata a norma del presente regolamento costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici. Le stazioni appaltanti non possono richiedere ai concorrenti la dimostrazione della qualificazione con modalità, procedure e contenuti diversi da quelli previsti dal presente titolo, nonché dai titoli III e IV". Il legislatore, nell'ottica della semplificazione, ha inteso demandare lo svolgimento di una attività in passato affidata a soggetti pubblici - la certificazione- , a soggetti privati, ma la diversa natura giuridica (pubblica o privata) del soggetto che esercita l'attività di certificazione, non incide sulla natura giuridica dell'attività stessa, che era in passato, e rimane oggi, una funzione pubblica di certificazione, volta a ingenerare pubblica fiducia nel contenuto dell'atto. In conclusione, le attestazioni rilasciate dalle SOA hanno natura pubblica e sono atti vincolati.5. Da quanto detto emerge che se, da una parte, le SOA sono soggetti privati che esercitano una funzione pubblica e all'Autorità sono attribuiti poteri penetranti di vigilanza e

controllo sia sulle SOA che sulle singole attestazioni, dall'altra, è logico desumere la sussistenza del potere dell'Autorità di annullare direttamente le attestazioni SOA. In tal senso depone - seppure il dato letterale non aiuti a procedere in questa direzione - il criterio sistematico, oltre che quello logico, di interpretazione delle norme richiamate e del sistema descritto: l'Autorità indica in maniera vincolante le condizioni che le SOA devono rispettare nell'adottare un determinato atto (rilascio, modifica, revoca, diniego dell'attestazione); l'Autorità ha il potere di sanzionare la SOA che rimane inadempiente alle indicazioni, addirittura revocando l'autorizzazione all'esercizio dell'attività; le SOA sono tenute ad inviare all'Autorità tutte le attestazioni che rilasciano; l'Autorità controlla le attestazioni, oltre che su iniziativa degli operatori nel mercato, anche di propria iniziativa, mediante periodico controllo a campione. Ora, se l'Autorità può vincolare il contenuto dell'attestazione e può, in caso di inadempimento della SOA nel recepire tale contenuto, sanzionare la SOA revocando l'autorizzazione generale e precludendo, così, ogni ulteriore attività, deve ritenersi che possa anche intervenire direttamente sull'attestazione, annullandola.

5.1. Ragionando diversamente si potrebbe giungere ad un paradosso nelle ipotesi di inerzia della SOA, poiché si consentirebbe ad imprese che hanno ottenuto l'attestazione sulla base di presupposti erronei (o falsi), di continuare a partecipare alle gare di appalto sine die. In tal modo, peraltro, si vanificherebbe la ratio posta a base dell'istituzione del controllo pubblico sugli organismi di qualificazione, data dalla necessità di assicurare il virtuoso andamento del mercato, mediante la limitazione del perimetro delle imprese ammesse a partecipare alle procedure in virtù delle relative referenze oggetto di certificazione. In sostanza, il ritiro dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività nei confronti della SOA inadempiente potrebbe rivelarsi inefficace ai fini considerati in questa sede perché, quando una SOA cessa la sua attività, le attestazioni da essa rilasciate devono essere trasferite ad altra SOA e si potrebbe verificare il caso in cui la SOA che ha rilasciato una attestazione sulla base di falsi presupposti omette (contravvenendo alle indicazioni vincolanti dell'Autorità) di revocare l'attestazione viziata (determinando la revoca alla SOA dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività), ma l'attestazione viziata viene trasferita ad altra SOA e continua ad essere efficace.

6. Ciò posto, e completando il quadro procedimentale che l'Autorità deve seguire per giungere all'annullamento dell'attestazione, deve ritenersi che il potere di annullamento delle attestazioni possa essere esercitato dall'Autorità solo in caso di inerzia della SOA. Quindi, l'Autorità deve indicare alla SOA il contenuto dell'atto che questa deve adottare (rilascio, modifica, ritiro dell'attestazione) e, solo in caso di inerzia della SOA, possa intervenire direttamente ed adottare l'atto che la SOA ha ommesso di emanare. Per garantire che il sistema di qualificazione sia efficiente ed efficace, l'Autorità può - anzi, deve - assegnare alla SOA un termine breve, entro il quale quest'ultima deve adottare l'atto il cui contenuto è stato indicato dalla prima. Ma solo l'inutile decorso di tale termine legittima l'Autorità ad intervenire direttamente. E' altrettanto chiaro che l'atto con cui l'Autorità indica alla SOA il contenuto dell'atto da adottare, deve essere emesso all'esito di un procedimento nel corso del quale l'Autorità deve garantire, sia alla SOA che all'impresa interessata, i diritti di partecipazione riconosciuti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. Pertanto, in primo luogo, l'Autorità deve dare agli interessati l'avviso di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7, l. n. 241/1990.

6.1. Concludendo, si può dire che l'Autorità, una volta acquisiti utili elementi di valutazione, anche a seguito di indagini a campione:- deve dare avviso, alla SOA e all'impresa interessata, dell'avvio del procedimento e valutare motivatamente le eventuali controdeduzioni trasmesse da tali soggetti, nel termine indicato e nel rispetto del principio del contraddittorio;- qualora riscontri che è stata rilasciata un'attestazione in contrasto con quanto previsto dalla disciplina vigente, deve

dettare alla SOA "...le condizioni da osservarsi nell'esecuzione del contratto..." e concedergli un termine breve per provvedere. Al riguardo, è opportuno rilevare che nelle ipotesi in cui la vicenda sia contrassegnata - come nel caso di specie - da rilievi relativi alle dichiarazioni, alle certificazioni ed ai documentazioni presentati dall'impresa che ha chiesto il rilascio dell'attestato, l'Autorità deve tenere conto anche del disposto dell'art. 12, co. 1, D.P.R. n. 34/2000, il quale prevede, tra l'altro, che "nello svolgimento della propria attività le SOA devono: ... f) verificare la veridicità e la sostanza delle dichiarazioni, delle certificazioni e delle documentazioni presentate dai soggetti cui rilasciare l'attestato". In sostanza, la legge esclude, a priori, che possano verificarsi casi in cui, dopo il rilascio dell'attestazione, si venga a conoscenza della falsità o dell'inattendibilità della documentazione indicata, poiché la SOA è obbligata, prima di rilasciare l'attestazione, ad eseguire tutte le verifiche del caso, controllando la 'veridicità' e la 'sostanza' di tutta la documentazione prodotta dall'impresa interessata, al fine di evitare di rilasciare attestazioni sulla base di presupposti erronei o falsi. A questo punto, in caso di inerzia della SOA, il procedimento assume una duplice connotazione. Da una parte, infatti, la mancata esecuzione dell'ordine impartito alla SOA comporta l'avvio di un procedimento sanzionatorio teso alla revoca dell'autorizzazione, nel caso in cui il comportamento della SOA risultasse ingiustificato. Dall'altro, la mancata revoca dell'attestazione della SOA legittima l'Autorità ad annullare direttamente l'attestazione. Ma tale annullamento è frutto dell'esercizio del potere di controllo dell'Autorità e non di poteri sanzionatori. L'annullamento, infatti, non costituisce una pena irrogata all'impresa che ha ottenuto l'attestazione sulla base di presupposti erronei o falsi, ma l'esito del controllo esercitato dall'Autorità allo scopo di far sì che - data la sua rilevanza e delicatezza - l'affidamento dei lavori pubblici avvenga solo in favore dei soggetti in possesso dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria; possesso attestato, appunto, mediante il rilascio di un apposito titolo, condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza di tali requisiti (art. 1 del regolamento). Per revocare l'autorizzazione alla SOA - provvedimento che, come detto, ha natura sanzionatoria, legato al mancato rispetto delle prescrizioni impartite dall'Autorità - occorre, ovviamente, rispettare i principi dettati in materia, primi tra tutti quelli indicati nella legge 24 novembre 1981, n. 689. Al fine di annullare direttamente (nei casi descritti) l'attestazione rilasciata all'impresa, invece, non è necessario che ricorrano tutti i presupposti ed i requisiti richiesti per emanare provvedimenti sanzionatori. Come detto, l'annullamento dell'Autorità viene posto in essere nell'esercizio di poteri di controllo e, quindi, consegue ad un riscontro oggettivo: la verifica del mancato possesso dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria utili per il rilascio dell'attestato. Ne consegue, tra l'altro, che l'Autorità non è tenuta ad eseguire complesse valutazioni circa l'elemento soggettivo delle condotte dei soggetti coinvolti nella vicenda, ma deve, comunque, istruire adeguatamente il procedimento per verificare se, malgrado gli elementi emersi, l'impresa sia in possesso dei requisiti necessari per ottenere l'attestazione.

7. Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato e debba essere accolto - non perché all'Autorità non spetti il potere di annullare le attestazioni SOA o perché abbia illegittimamente agito nell'esercizio di poteri sanzionatori - ma, in quanto, nella fattispecie, non è contestato che: - l'Autorità non ha adeguatamente tenuto conto degli atti prodotti dalla ricorrente e delle sue deduzioni al fine di attivare i propri poteri istruttori nell'esercizio dei poteri di vigilanza sulla SOA, ai sensi dell'art. 14,