

## Capitolo 12

so a finanziamento dal CIPE e per ogni intervento proposto e non ammesso a finanziamento dal CIPE.

... problematiche  
emerse ...

Per le opere ammesse a finanziamento, l'indagine, completata nel senso sopra descritto, ha messo in evidenza che il numero delle opere avviate è risultato estremamente modesto (circa il 20% del totale): rispetto a 315 opere finanziate del CIPE, solamente 33 sono giunte alla fase dell'aggiudicazione e 27 a quella della consegna; solo una è stata ultimata.

Le cause del ritardo nell'attuazione di tali interventi sono da ricercare, da un lato, nei tempi particolarmente lunghi necessari per individuare il programma delle opere da finanziare e per rendere disponibili le risorse economiche assegnate e, dall'altro, nella tempistica stringente imposta agli enti proponenti ed agli enti attuatori per l'appalto e la cantierizzazione delle opere.

Tali circostanze hanno comportato la necessità di successivi interventi deliberativi, volti a porre rimedio alla mancata riattivazione dei cantieri nei tempi previsti attraverso l'istituto della proroga, al fine di scongiurare la prevista revoca del finanziamento.

La conclusione a cui si perviene è la ridotta efficacia della legge speciale, come peraltro è già avvenuto per leggi similari.

Occorrerebbe, pertanto, ricalibrare la temporizzazione della programmazione e le modalità di ripartizione delle risorse, secondo procedure improntate a maggior rapidità ed efficienza.

Le opere non ammesse a finanziamento dal CIPE sono invece 381.

... opere  
commissariate

La predetta indagine ha ricompreso anche le opere commissariate<sup>2</sup>, per le quali non vi sono ulteriori modifiche ufficiali rispetto ai dati forniti nella relazione al Parlamento per l'anno 1999 in quanto, nonostante la ripresa di alcune di esse, non risulta che le amministrazioni competenti (Ministeri dei lavori pubblici, dei trasporti e delle finanze) abbiano predisposto i provvedimenti di cessazione dello stato di commissariamento.

Rispetto alla situazione riassunta nella *Relazione* presentata nel 1999 – in cui risultavano 61 interventi pendenti – l'attuale indagine ha evidenziato

<sup>2</sup> Art. 13 d.l. 25 marzo 1997, n. 67, conv. l. 23 maggio 1997, n. 135.

*Le indagini speciali*

che mediante gestione straordinaria sono state riavviate soltanto 16 opere (e una defanziata, in quanto non più attuale).

L'Autorità ha ritenuto interessante avviare ulteriori approfondimenti relativamente ad alcune opere il cui svolgimento presentava difficoltà di attuazione, per le quali si è potuto constatare che persistono problemi per il riavvio anche in gestione straordinaria.

Nell'ambito degli approfondimenti promossi dal Consiglio dell'Autorità in merito alle procedure inerenti alle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e nel rispetto del deliberato dello stesso, in data 20 gennaio 2000, che stabiliva di procedere all'individuazione, nell'ambito del piano degli accertamenti per l'anno in corso, di un adeguato campione di opere pubbliche attraverso cui verificare i condizionamenti temporali determinati dalla Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), è stata svolta un'indagine speciale.

In particolare, sono state richieste al Ministero dell'ambiente - Commissione per la Valutazione dell'Impatto Ambientale «informazioni sul numero delle procedure di impatto ambientale concernenti opere pubbliche, in atto pendenti dinanzi alla Commissione», con la denominazione delle stesse, del soggetto richiedente nonché della relativa tipologia.

In data 29 maggio 2000, il suddetto Ministero trasmetteva un elenco sintetico di opere dal quale si poteva evincere quanto segue:

a) le istruttorie in atto presso la Commissione per la Valutazione dell'Impatto Ambientale al 12 maggio 2000 risultavano essere complessivamente 57, delle quali:

- 15 relative ad opere stradali (costruzione ed adeguamento tronchi stradali ad opera dell'ANAS e della Società Autostrade);
- 12 inerenti alla costruzione di impianti di eliminazione dei rifiuti tossici nocivi;
- 9 relative a porti, interporti e aeroporti;
- 6 riguardanti opere idrauliche di vario genere (dighe, bacini ecc.);
- ulteriori 15 istruttorie riguardavano tipologie di opere della più svariata natura;

Opere soggette alla  
Valutazione  
di Impatto  
Ambientale ...

... tipologie  
di opere ...

## Capitolo 12

b) su un totale di 57 procedure VIA in corso:

... stato delle  
istruttorie ...

- 17 istruttorie presentavano termini interrotti per richiesta di integrazioni al proponente, pur se l'inizio della procedura di competenza della Commissione VIA risaliva all'anno 1999 ed in alcuni casi al 1998 ed al 1997;

-12 istruttorie risultavano 'in chiusura';

- relativamente alle restanti 28 procedure in atto, non è stato possibile appurare informazioni tali da consentire una significativa analisi.

c) nella maggioranza dei casi, il termine di 90 giorni (art. 6, co. 4, l. n. 349/86), invero non perentorio, previsto per la pronuncia sulla compatibilità ambientale, risultava abbondantemente superato.

Successivamente, sulla base delle risultanze di tali verifiche preliminari, è stato condotto un ulteriore approfondimento con la richiesta di nuovi chiarimenti al Ministero dell'ambiente e ai singoli soggetti committenti.

... interruzione  
dei termini ....

Alla luce delle risultanze dell'indagine svolta, il procedimento VIA risulta essere caratterizzato da frequenti interruzioni dei termini, a fronte delle ricorrenti richieste di integrazioni ed approfondimenti ad opera della competente Commissione, che rendono incerto il termine di conclusione della procedura. Tali richieste di integrazione sembrano evidenziare carenze progettuali della più varia natura, determinate, in molti casi, dalla ancora non piena adesione e comprensione degli operatori riguardo alle esigenze dello 'sviluppo sostenibile'.

... durata  
media della  
procedura ...

Sulla base degli elementi informativi acquisiti<sup>3</sup>, è possibile osservare che i condizionamenti temporali determinati dall'espletamento delle procedure di VIA sono molto significativi. Nella maggioranza dei casi, si è rilevata una dilatazione temporale della fase preliminare rispetto a quella di realizzazione dell'opera, tale da incidere pesantemente sull'economicità della stessa realizzazione. Riguardo a ciò, per citare casi concreti, si segnala

<sup>3</sup> Per ogni intervento sono stati rilevati, in relazione alla tipologia dell'opera, la cronologia dell'iter amministrativo riferita al singolo procedimento nonché le problematiche connesse al relativo inserimento ambientale e/o al tipo di integrazioni documentali richieste dalla Commissione competente.

*Le indagini speciali*

che i procedimenti di VIA attivati dall'ANAS, non ancora conclusi a tutto il maggio 2000, presentano durate medie di circa 530 giorni.

Il dato è significativo e preoccupante, anche perché la durata media dei procedimenti pendenti dinanzi alla Commissione e a tutt'oggi non conclusi, rilevata sul totale del campione studiato, si attesta su valori elevati, corrispondenti a circa 460 giorni complessivi. Con riferimento ancora ai progetti ANAS esaminati nell'ambito dell'indagine ed alle stesse considerazioni dell'Ente, si può osservare che la singola procedura istruttoria, che in alcuni casi si prolunga per oltre due anni, si risolve in un processo continuo di rielaborazione progettuale per approssimazioni successive, che vede coinvolti, da una parte, gli esperti del Ministero dell'ambiente e, dall'altra, l'amministrazione proponente ed i suoi progettisti.

Il verificarsi di tali circostanze comporta, nella maggioranza dei casi, la necessità di apportare modifiche sostanziali al progetto e ciò determina, oltre ad inevitabili ritardi, significativi costi aggiuntivi imputabili alla riprogettazione, spesso integrale, dell'intervento nonché, in alcuni casi, contenziosi tra l'amministrazione proponente e gli stessi progettisti incaricati.

In generale, occorre osservare che la procedura di VIA viene attivata quando il progetto è in una fase di definizione avanzata, con la conseguenza che la sua rielaborazione necessita di tempi lunghi e comporta, di frequente, lievitazioni del costo ed una ritardata fruibilità dell'opera da parte della collettività.

È necessario ancora rilevare l'incongruenza di una procedura di VIA limitata ai singoli progetti e non preceduta *ex ante*, a livello di programmazione, da uno studio di fattibilità ambientale che tenga nel debito conto le alternative possibili circa la localizzazione e le caratteristiche dell'opera da realizzare, in un più ampio contesto territoriale in cui organicamente questa va ad inserirsi.

In relazione al tempo occorrente per ottenere una positiva pronuncia da parte della Commissione per la VIA, risultano notevoli ritardi anche in rapporto alla fase finale dell'*iter* tra la resa del parere della Commissione e l'emanazione del decreto ministeriale.

## Capitolo 12

... possibili  
soluzioni

Pur nella consapevolezza delle numerose significative difficoltà che possono riscontrarsi nell'ambito dei processi di valutazione trattati, non si può non rilevare che una maggiore adesione ai principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa imporrebbe che l'amministrazione preposta — come indica, peraltro, la stessa norma<sup>4</sup> — possa e debba studiare, anche in via preventiva, modalità e forme per garantire maggiore efficacia e tempestività all'azione amministrativa di competenza, concentrando le eventuali legittime necessità ed esigenze di chiarimento e/o di approfondimento in un'unica richiesta al soggetto interessato alla pronuncia di compatibilità ambientale.

Sotto altro profilo, la significativa esperienza dei soggetti *ex lege* n. 109/94 che più frequentemente ricorrono alla VIA (ad esempio: ANAS e Società Autostrade) relativamente alla progettazione integrale di infrastrutture lineari quali le autostrade, nonché il consolidarsi di una prassi risalente nel tempo e presumibilmente ispirata a canoni comportamentali certi, avrebbe dovuto garantire un rapporto costruttivo e collaborativo teso alla celerità e al buon esito della VIA. In realtà, questo non è dato riscontrare. Nasce, dunque, l'esigenza, considerati pure i limiti dell'attuale assetto normativo in materia, di incentivare opportune forme di collaborazione tra i soggetti in questione, anche mediante la stipula di generali protocolli di intesa, con il fine di ridurre, per quanto possibile, le criticità ed i punti di attrito, ideando un preventivo *iter* procedurale in cui siano stabiliti criteri, metodi e tempi che precisamente abbiano il fine di assicurare certezza e speditezza all'attività.

Le descritte gravi difficoltà hanno indotto lo stesso legislatore ad attivarsi al fine di ridisegnare il quadro normativo di riferimento, che allo stato attuale si presenta frammentato, poco organico e disciplinato da fonti normative di vario genere<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Art. 6, co. 4, dpcm 27 dicembre 1988, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 5 gennaio 1989, n.4, recante *Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'articolo 3 del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377.*

<sup>5</sup> Si tratta di decreti del Presidente del consiglio, circolari, direttive comunitarie, che insistono su una base legislativa nel tempo modificata in modo episodico.

*Le indagini speciali*

In tal senso, un importante segnale si è avuto con l'approvazione da parte del Senato della proposta di legge n. 5100<sup>6</sup> in merito alla disciplina della valutazione di impatto ambientale. Tale proposta, che non ha completato il suo *iter* durante la legislatura appena conclusa, rispondeva, appunto, all'esigenza di considerare preventivamente le tematiche ambientali, fin dalle fasi iniziali di elaborazione del progetto, mediante l'individuazione della cosiddetta 'istruttoria preliminare' e di snellire e semplificare l'intera procedura, con l'obiettivo di garantire tempi e risultati certi<sup>7</sup>.

Rimane al nuovo Parlamento la valutazione di proseguire sulla strada intrapresa nella passata legislatura.

Nel quadro dei propri compiti di vigilanza, un altro tema di viva attualità sul quale l'Autorità ha ritenuto opportuno approfondire i propri elementi di conoscenza è stato quello dei lavori finanziati con interventi di incentivazione delle attività produttive nelle aree depresse, disciplinati nel quadro degli strumenti di programmazione negoziata<sup>8</sup>.

Programmazione  
negoziata

Il fine dell'indagine risiedeva nella verifica del rispetto della legge quadro<sup>9</sup> relativamente ai singoli interventi realizzati con i patti territoriali, i contratti d'area e quelli di programma, enucleando l'entità del contributo di derivazione pubblica e la relativa incidenza sull'importo delle opere.

---

<sup>6</sup> La proposta, approvata in un testo unificato dal Senato della Repubblica il 9 luglio 1998, è stata trasmessa alla Camera dei deputati il 14 luglio 1998, ove è stata oggetto della relazione della VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) presentata alla Presidenza il 26 novembre 1999 unitamente alle proposte di legge n. 428/96, n. 1557/96 e n. 1652/96.

<sup>7</sup> Per il conseguimento di questo obiettivo, si prevedeva l'individuazione di una tempistica ben definita - 240 giorni al massimo - e l'attribuzione di una nuova valenza al provvedimento di VIA che, costituendo «autorizzazione ambientale integrata», avrebbe sostituito tutte le autorizzazioni ed i pareri necessari in materia ambientale anche di competenza delle regioni e degli enti locali.

<sup>8</sup> Tale normativa si applica anche ai soggetti privati relativamente a categorie determinate di lavori (lavori civili relativi a ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici e universitari, edifici destinati a scopi amministrativi ed edifici industriali, di importo superiore a € 1.000.000), per i quali sia prevista l'erogazione di un contributo pari almeno al 50% dell'importo dei lavori da parte di amministrazioni dello Stato.

<sup>9</sup> Art. 2, co. 2, lett. c), l. n. 109/94.

## Capitolo 12

L'indagine era stata già avviata nel corso dell'anno 1999, mediante richieste di informazioni indirizzate ai vari soggetti responsabili dei singoli interventi, nonché al Ministero del tesoro, bilancio e della programmazione economica - Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione. Nel corso dell'anno 2000 sono state richieste notizie più dettagliate ai medesimi enti attuatori.

In generale, occorre osservare che, in ragione delle modalità di erogazione del contributo pubblico<sup>10</sup>, dalle informazioni e dai dati forniti, in molte delle fattispecie sottoposte ad accertamento non è stato possibile ricostruire in maniera puntuale né il valore della singola infrastruttura industriale né la parte di contribuzione pubblica ad essa afferente, con la conseguente difficoltà di individuare con precisione gli interventi effettivamente ricadenti nell'ambito di applicazione della legge quadro.

... difficoltà  
emerse ...

Sull'indagine ha comunque inciso l'emanazione del decreto legge cosiddetto 'a perdere'<sup>11</sup>, con quale il Governo ha previsto l'espunzione della locuzione «edifici industriali» dall'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge quadro. Tale intervento normativo d'urgenza ha trovato successiva conferma nella legge 23 dicembre 2000, n. 388 (collegato alla finanziaria per il 2001) che ha apportato<sup>12</sup> alcune modifiche all'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge quadro. In particolare, la dizione «edifici destinati a scopi amministrativi ed edifici industriali» è stata sostituita da «edifici destinati a funzioni pubbliche amministrative». La conseguenza è che gli «edifici industriali» sono stati definitivamente espunti dal novero delle opere per le quali, alle condizioni riferite nella citata lettera c), si sarebbe dovuta applicare la procedura di evidenza pubblica in tema di affidamento. Inoltre, in deroga al principio dell'irretroattività, il medesimo articolo ha stabilito che la disposizione di cui alla citata lett. c), come modificata, «si applica anche

... interventi  
normativi

<sup>10</sup> Il contributo pubblico viene concesso in percentuale sul conto globale dell'intero intervento programmato, il quale a sua volta comprende sia la realizzazione di uno o più stabilimenti industriali sia altre prestazioni di varia natura, come forniture per macchinari, beni speciali, servizi vari e molteplici attività di natura imprenditoriale.

<sup>11</sup> Art. 12 d.l. 30 dicembre 1999, n. 502.

<sup>12</sup> Art. 65, co. 4, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

*Le indagini speciali*

ai lavori eseguiti nell'ambito degli strumenti di programmazione negoziata in corso di attuazione».

Da quanto sopra consegue che l'indagine dell'Autorità riferita al rispetto della normativa sui lavori pubblici da parte dei soggetti che si accingevano a realizzare infrastrutture con vocazione industriale non ha più ragione d'essere nella sua globalità. Naturalmente, rimane impregiudicata la definizione degli accertamenti nati dalle contestazioni effettuate ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge quadro.

Il Consiglio dell'Autorità ha deliberato di monitorare, nel corso dell'anno 2001, gli interventi di risistemazione e di ricostruzione relativi alle zone disastrose dalle recenti alluvioni.

**Interventi  
per alluvioni**

Gli interventi per i quali si è proposto detto monitoraggio, oltre che di rilevante importanza tecnico-economica, appaiono caratterizzati da una realizzazione parziale avvenuta per lotti e da un'incompletezza di lunga data, con possibili riflessi negativi sulla messa in sicurezza del fiume Po.

In particolare, si è proposto di controllare le seguenti opere:

- lavori di costruzione di una cassa di espansione per la laminazione delle piene del torrente Parma in località Marano nel comune di Parma (importo circa £ 69.000.000.000);
- lavori di sistemazione del torrente Enza dal ponte della strada Traversetolo-S. Polo al ponte dell'Autostrada Milano-Bologna e di completamento di una cassa di espansione (importo circa £ 47.000.000.000);
- lavori di riduzione dei colmi di piena del fiume Olona in località Ponte Gurone nel comune di Malnate (importo circa £ 45.000.000.000);
- lavori di sistemazione del Lambro settentrionale nel tronco compreso tra il ponte dell'autostrada Milano-Bergamo ed il ponte di innesto alla tangenziale est di Cascina Gobba nei comuni di Brugherio e Milano (importo circa £ 24.000.000.000);
- lavori di regimazione delle piene del torrente Terdoppio-Canale Scolmatore a sud ovest di Cerano (importo circa £ 20.000.000.000).

*Capitolo 12*

Oggetto dell'accertamento saranno i seguenti specifici aspetti delle complesse problematiche riguardanti la pluriennale gestione tecnico-amministrativa-contabile di tali interventi:

- verificare se la suddivisione tecnico-funzionale dell'esecuzione degli interventi in lotti corrisponda a criteri di razionalità ai fini dell'autonomia fruibilità degli stessi;
- verificare se le opere già realizzate per lotti con la prima fase di gestione siano utilizzabili nel loro complesso;
- verificare l'efficacia delle opere realizzate e di quelle ancora da realizzare ai fini della messa in sicurezza del fiume Po;
- verificare se la pianificazione delle risorse necessarie per la realizzazione dell'intero intervento risponda a criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
- accertare se nel lasso di tempo trascorso dalla loro realizzazione le opere non abbiano subito processi irreversibili di obsolescenza e degrado;
- verificare se le ordinarie procedure per l'affidamento degli incarichi di progettazione e per il completamento degli interventi si sarebbero potute rivelare in concreto più efficaci per il conseguimento degli obiettivi prefissati, rispetto al ricorso alle concessioni di carattere generale stipulate in precedenza e solo in parte attuate.

La complessità degli accertamenti e la necessità che le verifiche relative siano condotte sul posto inducono a prospettare l'eventualità che detti controlli siano disposti anche mediante ispezioni.

### L'attività sanzionatoria

L'attività sanzionatoria, che rientra fra le attribuzioni dell'Autorità a norma dell'articolo 4, comma 7, della legge quadro, viene svolta nelle forme e con le modalità previste, in conformità ai principi generali vigenti in materia, dal regolamento emanato con delibere del Consiglio in data 28 dicembre 1999 e 23 febbraio 2000.

Tipologia  
dei  
procedimenti

Il relativo procedimento, ispirato al rispetto del principio del contraddittorio e alla salvaguardia dei diritti dei soggetti passibili di sanzione, ha per oggetto le due ipotesi di inadempimento previste distintamente dalla legge:

- a) il rifiuto o l'omissione, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità, ovvero la produzione di elementi non veritieri da parte dei soggetti indicati dall'articolo 4, comma 6, della legge quadro. In questo caso, l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità, cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti. Per entrambe le suddette ipotesi, la prevista sanzione pecuniaria può raggiungere, rispettivamente, £ 50.000.000 e £ 100.000.000;
- b) la mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa richiamati dalla norma citata e necessari per la partecipazione alla gara medesima.

Nel corso dell'anno 2000, sono state esaminate dal Consiglio 489 pratiche concernenti le procedura in esame, di cui 240 relative alla fattispecie *sub a)* e 240 relative alla fattispecie *sub b)*. Dei rimanenti procedimenti, 8 risultano sospesi e 1 cancellato dal ruolo.

Numero dei  
procedimenti

Complessivamente sono stati emessi 258 provvedimenti sanzionatori, 26 dei quali sono stati impugnati.

## Capitolo 13

Procedimenti  
ai sensi  
dell'art.  
4, co. 6 e 17 ...

La maggior parte dei procedimenti sanzionatori *ex* articolo 4 della legge quadro sono stati avviati dall'Autorità in seguito agli sviluppi di una indagine su un campione di 4.463 bandi di gara, nonché in seguito al mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e documenti formulate dall'Autorità<sup>1</sup>.

... stazioni  
appaltanti  
inadempienti ...

Per quanto riguarda l'indagine a campione, si è potuto verificare, al termine di un'approfondita procedura di controllo, che 185 stazioni appaltanti risultavano non aver adempiuto affatto o aver adempiuto in ritardo agli obblighi di cui all'articolo 4, comma 6.

I principali motivi che hanno determinato il mancato o tardivo invio delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti possono essere così sintetizzati:

... motivazioni ...

- a) per tutte, una difficoltà di approccio al mezzo informatico (si ricorda che la raccolta dei dati doveva, innanzitutto, essere gestita su *floppy disk*), sia per difetti nei supporti informatici sia per mancanza di strumentazione sia per inadeguatezza della stessa sia, infine, per scarsa dimestichezza con il mezzo tecnico del personale incaricato;
- b) per quelle di minore dimensione, poi, la mancanza di personale in generale e, nello specifico, di funzionari professionalmente preparati rispetto alle tematiche dei lavori pubblici;
- c) per le stazioni appaltanti di dimensione maggiore, invece, la difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto. Questo, infatti, risultava affidato, il più delle volte, ad una pluralità di uffici non sufficientemente coordinati né nella gestione dell'appalto né nell'archiviazione e soprattutto nel recupero delle informazioni relative. Dalle giustificazioni addotte, inoltre, si è potuto constatare che la divisione di competenze tra i vari uffici e l'alternarsi dei soggetti preposti allo svolgimento dei relativi adempimenti hanno spesso reso complicato individuare il responsabile della compilazione e della trasmissione degli elaborati, con conseguente perdita degli stessi.

<sup>1</sup> Quest'ultimo caso ha riguardato 42 procedimenti.

*L'attività sanzionatoria*

In sostanza, dalla realtà considerata sono emerse significative indicazioni circa la difficoltà complessiva riscontrata dalle stazioni appaltanti nella predisposizione di un quadro organizzativo adeguato ai compiti e alle prescrizioni derivanti dal nuovo assetto normativo, con la specifica circostanza che tali difficoltà hanno interessato anche stazioni appaltanti di grandi dimensioni, costituite anche in forma societaria, nelle quali è stata riscontrata una preoccupante sottovalutazione della rilevanza degli aspetti gestionali e di monitoraggio interno.

L'Autorità ha definito 240 procedimenti sanzionatori, 128 dei quali si sono conclusi con l'applicazione della sanzione e 112 con l'archiviazione. Nella definizione dei procedimenti e nella commisurazione delle sanzioni, si è operato tenendo conto delle complessive difficoltà per gli operatori derivanti dalla novità introdotta nel sistema. Le sanzioni sono state commisurate in funzione di due variabili: l'importo a base d'asta e il tipo di infrazione. Inoltre, in presenza di più procedimenti nei confronti di un'unica stazione appaltante, si è provveduto all'applicazione dell'articolo 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>2</sup>.

La sanzione è stata comminata ai responsabili del procedimento, nel caso si potesse evincere, dall'esame della documentazione, una responsabilità diretta del funzionario incaricato ed alle stazioni appaltanti, nel caso tale responsabilità diretta non si potesse evincere o, altresì, si potesse evidenziare una responsabilità diretta della struttura amministrativa per carenze organizzative o mancata attività di coordinamento e vigilanza. La distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti finì ad oggi sanzionate mostra una tendenziale uniformità dei comportamenti inadempienti.

Problematiche diverse sono emerse con riferimento ai procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*. I comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti nella prima fase di applicazione della disposizione normativa sono apparsi notevolmente discordanti ed incerti. Ciò è dipeso

... misura  
delle sanzioni ...

... soggetto  
sanzionato ...

Procedimenti  
ex articolo 10,  
comma 1 *quater* ...

---

<sup>2</sup> L'articolo dispone che i soggetti che con un'azione od omissione violino diverse disposizioni che prevedono sanzioni, soggiacciono alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo.

*Capitolo 13*

certamente dal carattere fortemente innovativo della norma ma anche dalla procedura di notevole difficoltà che essa ha delineato. Tale procedura, infatti, investe la complessa problematica che ha dato origine alla vasta giurisprudenza sui presupposti dei provvedimenti di esclusione dalla gara ed incide, inoltre, sul principio della continuità della gara stessa, sospesa legalmente per un tempo notevolmente ristretto, sovente rivelatosi inadeguato alla produzione dei documenti richiesti, specie quando essi non siano nell'immediata disponibilità dell'impresa. Inoltre, si richiedono alla stazione appaltante valutazioni non di rado delicate e complesse come, ad esempio, quelle circa la sussistenza dell'errore scusabile e, in generale, circa i confini della discrezionalità nell'apprezzamento della sussistenza dei presupposti della segnalazione all'Autorità.

... dubbi  
interpretativi ...

Incertezze si sono avute, invero, da parte delle stazioni appaltanti, anche nel distinguere tra i requisiti tecnico-organizzativi, cui si riferisce espressamente l'articolo 10, comma 1 *quater*, e gli altri di carattere generale che, se non comprovati, causano altri effetti, in parte diversi da quelli sopra richiamati.

Né contribuisce a rendere più agevole la procedura la valutazione distinta ed autonoma del medesimo fatto omissivo che la legge demanda, da una parte, alla stazione appaltante ai fini dell'escussione della cauzione e, dall'altra, all'Autorità per l'emanazione della sanzione.

La varietà dei quesiti formulati dalle stazioni appaltanti e l'incertezza complessivamente manifestata nella fase di avvio del sistema hanno fatto sì che l'Autorità intervenisse<sup>3</sup> nella materia, chiarendo le problematiche che più frequentemente hanno indotto in errore gli enti committenti. Ciò anche al fine più generale di evitare il perpetuarsi di comportamenti difformi tenuti dalle stazioni appaltanti relativamente alle modalità di documentazione dei requisiti, alle concrete modalità di espletamento di dette verifiche nonché all'ambito ed ai presupposti del procedimento.

---

<sup>3</sup> Atto di regolazione n. 15/2000 del 30 marzo 2000, il cui contenuto è riassunto nel Capitolo 11 ed il cui testo è riportato nel Volume II, Sezione III.

*L'attività sanzionatoria*

Da un esame delle segnalazioni definite dal Consiglio, è emerso che la persistenza di un'elevata percentuale di pratiche archiviate (circa il 56%) è dovuta, oltre che ai summenzionati problemi legati all'incertezza interpretativa della norma, a errori di valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

... archiviazioni ...

Complessivamente, si può rilevare che il periodo transitorio, precedente all'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione, ha dato luogo ad un considerevole appesantimento delle procedure e a significative difficoltà interpretative, aggravate anche da una tendenza al formalismo eccessivo da parte delle stazioni appaltanti che si è risolto a danno delle imprese — specialmente se di piccole e medie dimensioni — e dell'efficacia complessiva dell'azione pubblica. Mentre è prevedibile che i problemi del primo tipo verranno ridimensionati e progressivamente risolti dal funzionamento a regime del nuovo sistema di qualificazione, occorre rilevare in questa sede le preoccupanti implicazioni derivanti dagli atteggiamenti formalistici diffusi presso le stazioni appaltanti i quali, se non affrontati adeguatamente e in modo sistematico, anche attraverso interventi formativi capillari, rischiano di pregiudicare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica. Peraltro, non sono emerse al riguardo differenze sensibili con riferimento alle diverse aree territoriali.

Nella commisurazione delle sanzioni, quando si è ritenuto che non sussistesse l'errore scusabile, si è tenuto conto dell'importo dell'appalto e della gravità del comportamento delle imprese, a seconda che si trattasse di mancata dimostrazione dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, riconducibile o meno all'ipotesi di falsa dichiarazione, o semplicemente di un ingiustificato ritardo nella presentazione dei documenti richiesti dalla stazione appaltante.

... misura  
delle sanzioni ...

Dall'analisi dei casi esaminati, sembra potersi evincere che il meccanismo introdotto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, sia stato efficace nel dissuadere le imprese dall'adottare comportamenti finalizzati a turbare il corretto funzionamento della procedura di gara. Gli inadempimenti riscontrati sono prevalentemente ascrivibili a difficoltà di carattere organizzativo, specie delle imprese di piccole dimensioni, di far fronte ai complessi adempimenti richiesti dalla normativa e anche a difficoltà interpretative, special-

... problematiche  
emerse

*Capitolo 13*

mente con riferimento alla definizione dei requisiti tecnico-organizzativi, anche in conseguenza della mancanza di stabilità del quadro normativo nel periodo in esame.

L'adempimento è stato reso anche più complesso e difficile dall'inedeguatezza delle stazioni appaltanti (bandi poco chiari, incertezze sull'uso dell'autocertificazione) nonché dai ritardi nel rilascio dei certificati di esecuzione dei lavori, cioè dalla complessiva impreparazione della pubblica amministrazione e dalla scarsa sensibilità mostrata da alcuni suoi comparti nei confronti delle esigenze di tempestività manifestate dalla legge quadro. Questo insieme di circostanze e difficoltà è stato preso in considerazione nella definizione dei procedimenti e nella precisazione dell'importo delle sanzioni, che è stato mantenuto su livelli medi modesti.

**Appendice**

Capitolo 14      L'assetto organizzativo

Capitolo 15      Stato di attuazione della normativa secondaria