

*Le indagini speciali*

alla stesura del progetto definitivo, approvato con delibera di Giunta comunale n. 695 del 16 marzo 2001.

Il comune di Milano richiedeva il parere della locale Soprintendenza ai Beni Architettonici, la quale, in data 17 aprile 2001, si esprimeva favorevolmente, con alcune prescrizioni, per la sola parte monumentale dell'intervento (lavori di restauro); relativamente alla ristrutturazione, invece, la Soprintendenza richiedeva la integrazione degli elaborati trasmessi, integrazione che veniva prodotta dal comune in data 13 maggio 2001.

Nel contempo, il comune di Milano procedeva alla pubblicazione del bando per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori in argomento, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lett. b) della legge n. 109/94 (appalto integrato).

Il Comitato di settore presso il Ministero dei Beni Culturali, interessato dalla locale Soprintendenza, esaminava il progetto definitivo in data 19 giugno 2001, formulava prescrizioni e concludeva l'esame del progetto esecutivo con parere favorevole in data 21 marzo 2002.

In data 22 aprile 2002 aveva luogo la consegna definitiva dei lavori (che seguiva una prima consegna parziale in data 18 marzo 2002), prevedendo quale termine per l'ultimazione la data del 19 ottobre 2004.

Il Consiglio dell'Autorità, nel dicembre 2002, preso atto delle problematiche riportate dalla stampa, che in particolare riferivano come il progetto fosse stato oggetto di consistenti modifiche successivamente all'appalto, espletato in assenza di necessari pareri ed autorizzazioni, ha disposto l'avvio di un'indagine ad opera del Servizio Ispettivo; detto Servizio ha quindi effettuato una visita presso il comune di Milano nei giorni 28 e 29 gennaio 2003.

Nel corso dell'attività ispettiva è stata posta particolare attenzione alle modifiche indotte dalle prescrizioni del Comitato di settore, attraverso l'esame comparato degli elaborati grafici più significativi tra le tavole del

*Capitolo 10*

progetto definitivo e quelle dell'esecutivo<sup>22</sup>. È apparso interessante valutare le modifiche di cui sopra sotto due profili: l'uno volto a comprendere se le modifiche in parola possano costituire una innovazione progettuale; l'altro di ordine economico.

Sotto il primo profilo, si è potuto riscontrare che il progetto esecutivo, pur non alterando gli elementi prettamente funzionali che già caratterizzavano il progetto definitivo (destinazioni, entità delle superfici e dei volumi), abbia operato un ridisegno dell'impostazione architettonica del progetto definitivo.

Al riguardo, è da rilevare come tale aspetto sia stato ampiamente esaminato dal TAR Lombardia, a seguito di ricorso da parte di *Legambiente* ed altri, che ha censurato la procedura adottata, evidenziando, tra l'altro, come, ai sensi dell'articolo 140, comma 5, del DPR n. 554/99, nel caso di appalto integrato il progetto esecutivo debba essere approvato dalla stazione appaltante, adempimento all'epoca non ancora attuato.

Dal punto di vista del costo dell'intervento, il confronto dei due quadri economici ha evidenziato che la maggiore spesa di circa 6 miliardi di vecchie lire su di un importo complessivo a base di appalto di circa 95 miliardi di vecchie lire, è dovuta non solo alla introduzione dei materiali prescritti dalla Soprintendenza, ma anche dalla rivisitazione dell'impianto della macchina scenica.

Pur osservando che nel passaggio dal progetto definitivo all'esecutivo, il rispetto delle previsioni di spesa e della stessa impostazione progettuale non può ritenersi assoluto<sup>23</sup>, nel caso specifico le modifiche introdotte non sono apparse riconducibili ad idonee motivazioni che consentono giustificabili variazioni di spesa, stante la preventiva conoscenza della necessità di sottoporre a più approfondite valutazioni il

---

<sup>22</sup> In particolare, l'esame veniva mirato alla rivisitazione architettonica effettuata negli spazi tecnici limitrofi alla scena, destinati ai camerini degli attori e dei teatranti articolati su due livelli, per uno sviluppo totale di superficie lorda di circa 2.000 mq su un intervento complessivo di 80.000 mq.

<sup>23</sup> L'art. 140, co. 4, DPR n. 554/99, consente, nel caso si verifichi una delle ipotesi di cui all'art. 25, co. 1, lett. a), b), c) della l. n. 109/94, ovvero nel caso di riscontrati er-

*Le indagini speciali*

progetto nella parte della ristrutturazione, secondo quanto richiesto dalla Soprintendenza.

Altro aspetto in relazione al quale l'Autorità ha formulato rilievi, è quello relativo all'affidamento degli incarichi per la progettazione definitiva, avvenuto di fatto in forma fiduciaria, attingendo i nominativi dei professionisti da un elenco precostituito presso il comune. L'Autorità ha rilevato, infatti, che, in relazione all'entità del corrispettivo globale della progettazione, l'affidamento dell'incarico sarebbe dovuto avvenire con i sistemi della licitazione privata o del pubblico incanto, secondo le procedure stabilite dal D.Lgs. n. 157/1995 e successive modificazioni; sostanzialmente, ha riscontrato come con la procedura di affidamento attuata si sia operato un frazionamento degli incarichi, eludendo la vigente normativa in materia. Nel formulare i precedenti rilievi alla stazione appaltante, l'Autorità ha ritenuto di proseguire nel monitoraggio dell'intervento, ai fini di verificare se le anomalie riscontrate determinino maggiori oneri per l'erario ed accertare eventuali ripercussioni sull'andamento dei lavori e sul loro costo.

Un'altra opera sottoposta a monitoraggio è stato l'Auditorium di Roma. Una prima visita ispettiva è stata svolta nel giugno 2002 con la finalità di ricostruire l'iter di approvazione del progetto, le modalità di appalto dei vari lotti, il costo complessivo dell'intervento e lo stato di esecuzione dei lavori.

**Auditorium  
di Roma**

La prima visita ispettiva ha consentito di verificare che, seppur con giudizio da sottoporre ad eventuali ulteriori approfondimenti, il progetto dell'amministrazione presenta la singolarità di contenere gli elementi peculiari della progettazione esecutiva, raccolti in modo non convenzionale, attraverso una loro ordinazione su base tematica (utilizzo ricorrente di *book* tematici ecc.) talora sostitutiva degli elaborati grafici di dettaglio tipici di una progettazione più convenzionale. Ciò ha comportato che l'attività di cantierizzazione è stata caratterizzata più che altro dalla funzione di raccordi od omissioni del progetto esecutivo, di introdurre motivatamente variazioni

*Capitolo 10*

gliere, assemblare ed organizzare i suddetti elementi, fornendo graficamente tutti le informazioni per la esecuzione dei lavori.

Con la prima ispezione si evidenziava tuttavia la necessità di approfondire e proseguire nell'attività di monitoraggio per:

- verificare la effettiva ultimazione dei lavori;
- verificare l'attività dell'Autorità di Bacino del Tevere per la messa in sicurezza dell'area di sedime dell'opera relativamente al rischio di esondazione del fiume;
- controllare l'effettivo costo finale dell'opera, anche tenuto conto dell'evoluzione dei vari contenziosi (causa civile pendente dinanzi al tribunale civile di Roma e risoluzione delle riserve).

Di recente, è stata perciò effettuata una seconda verifica nell'ambito della quale sono stati acquisiti i seguenti interessanti elementi.

Quanto allo stato dei lavori, si è verificato che anche le opere relative al II lotto funzionale – sono state ultimate in data 17 marzo 2003, termine così fissato da apposito atto di sottomissione. In ordine a tale adempimento il responsabile del procedimento ha avviato la verifica degli atti di contabilità per la conferma analitica della ultimazione.

Quanto alla sicurezza, premettendo che in totale sono occorsi n. 829 infortuni e che nessuno degli infortuni segnalati è di "grave" entità, il comune ha documentato, in ordine agli adempimenti del D.lgs. n. 494/96 e successive modificazioni, che:

- sono stati esaminati 208 Piani operativi di sicurezza e sono state eseguite 17 integrazioni al Piano di sicurezza e di coordinamento;
- sono stati svolti numerosi incontri documentati con i "datori di lavoro" e con le rappresentanze sindacali dei lavoratori;
- sono state disposte 25 "sospensioni" dei lavori, revocate solo dopo il ripristino della sicurezza.

Inoltre, con riferimento al costo dell'intervento, l'Autorità ha riscontrato che, con deliberazione di Giunta comunale n. 473 dell'8 agosto 2002, il comune ha approvato il quadro economico riassuntivo della spesa (VI Di-

---

delle opere.

*Le indagini speciali*

partimento - Ufficio Realizzazione Auditorium), espresso in migliaia di vecchie lire, per un importo complessivo pari a circa 259,8 miliardi di vecchie lire. La somma suddetta ha trovato copertura finanziaria con la legge n. 396/1990 che prevede un importo complessivo di 265,65 miliardi di vecchie lire cui aggiunge la somma di 113,169 miliardi di vecchie lire sostenuta con fondi di bilancio. Pertanto, l'importo complessivo delle opere ammonta a circa 379,64 miliardi di vecchie lire. Alle somme sopra indicate va aggiunto, inoltre, il costo non ancora noto derivante dall'esito al contenzioso legale in atto a seguito della rescissione del contratto originario del II° lotto.

Nel merito della sicurezza idraulica del sito ove sorge il complesso dell'Auditorium, l'Autorità di bacino del Tevere ha chiarito come risulterebbe la possibilità di avere esondazioni in corrispondenza dell'area dell'Auditorium classificata addirittura zona a rischio tipo R3, con livelli idrici statici di 1.5/2 metri, attraverso la tracimazione degli argini in zona Ponte Milvio. Nonostante la configurazione di tale rischio si rappresenti come evenienza molto rara, l'Autorità di bacino ha tentato di definire i possibili interventi di salvaguardia che potrebbero essere anche diversi dal semplice rialzo arginale di norma che viene praticato in simili casi, e ha promosso, in proposito, l'espletamento di una gara per l'affidamento dell'incarico professionale volto a dare soluzione alla delicata problematica idraulica sopra descritta.

L'Autorità ha ritenuto di grande interesse conoscere quali siano le misure di monitoraggio da predisporre per la prevenzione di esondazioni che interessino l'Auditorium. In tale ottica, si è provveduto a sensibilizzare l'Autorità di bacino affinché lo stesso comune di Roma sia reso partecipe del procedimento in atto anche ai fini dell'adozione di eventuali piani di protezione civile.

L'Autorità, altresì, si propone di proseguire l'attività di monitoraggio sia per aggiornare il costo finale delle opere e del contenzioso in atto, sia per verificare le misure idrauliche in corso di definizione da parte dell'Autorità di bacino con le precisazioni e raccomandazioni in proposito sopra formulate.

*Capitolo 10*

In conclusione, l'Autorità ha avviato, ed in alcuni casi proseguito, numerose indagini campionarie ritenute particolarmente significative che, per la loro complessità e per la loro efficacia, hanno richiesto e richiedono tuttora un monitoraggio continuo da effettuarsi anche mediante accertamenti *in loco*.

Compito dell'Autorità è, infatti, non solo quello di rilevare le anomalie del settore ma anche, e soprattutto, quello di vigilare affinché siano assicurate l'economicità e la speditezza di esecuzione dei lavori pubblici.

In tale ottica, gli accertamenti sopra descritti troveranno il loro completamento unitamente al prosieguo dei lavori, così da assicurare una costante vigilanza sull'attività posta in essere dalle stazioni appaltanti interessate ed il tempestivo e contestuale apporto di eventuali interventi correttivi.

### L'attività sanzionatoria

L'attività sanzionatoria, che rientra fra le attribuzioni dell'Autorità a norma dell'articolo 4, comma 7 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, è stata svolta in conformità ai principi generali vigenti in materia, nelle forme e con le modalità previste dagli *Indirizzi generali dell'attività nell'anno 2002 dei Servizi e delle altre strutture dell'Autorità*<sup>1</sup>.

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

- a) rifiuto od omissione, senza giustificato motivo, da parte delle stazioni appaltanti di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità ovvero produzione di elementi non veritieri da parte dei soggetti indicati dall'articolo 4, commi 6 e 17 della legge quadro;
- b) mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara, per appalti di importo inferiore a € 150.000, 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; in questo caso, l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità, cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti;
- c) mancata conferma delle dichiarazioni rese dalle imprese partecipanti a gare per l'affidamento di lavori pubblici, sull'assenza delle cause ostative previste dall'articolo 75 del DPR n. 554/99, per il conseguente inserimento dei fatti nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*<sup>2</sup>; ciò, in genere, a seguito delle comunicazioni da parte delle stazioni appaltanti.

Tipologia  
dei procedimenti

<sup>1</sup> Approvati dal Consiglio dell'Autorità in data 31 gennaio 2001.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 27, DPR n. 34/2000.

*Capitolo 11*

Con riferimento a quest'ultima fattispecie, va rilevato che il procedimento, adottato sino al gennaio 2003, comportava, in ogni caso, contraddittorio con l'impresa segnalata, salvo che gli elementi forniti fossero esaustivi della dimostrazione della anzidetta discordanza. In tal caso, poteva aversi diretta iscrizione nel *Casellario informatico* sulla base di un provvedimento dell'Autorità. Tale tipo di procedimento impropriamente si definiva sanzionatorio, tenuto conto che l'attuale quadro normativo, inerente le cause di esclusione previste dall'articolo 75 del DPR n. 554/99 e i compiti propri dell'Autorità (legge n. 109/94; DPR n. 554/1999 Regolamento generale, DPR n. 34/2000 Regolamento sulla qualificazione; articolo 75 novellato dal DPR n. 412/2000), non conferisce potere sanzionatorio all'Autorità riguardo a tale ipotesi e prevede soltanto il compito di registrare nel *Casellario informatico* delle imprese qualificate, attraverso l'Osservatorio per i lavori pubblici, le cause ostative *ex* articolo 75 che inducono le stazioni appaltanti ad adottare provvedimenti di esclusione dalle gare di proprio interesse e a comunicarli all'Autorità stessa. Si tratta, quindi, di un autonomo procedimento avanti un organo diverso da quello che gestisce la gara, per ragioni connesse con quest'ultima solo in funzione dell'acquisizione del dato comunicato dalla stazione appaltante e al fine di darne pubblicità sull'intero territorio nazionale, e quindi del più ampio rispetto dei principi dell'affidabilità dell'imprenditore, nonché della correttezza e della libera concorrenza dei partecipanti a procedure concorsuali a evidenza pubblica. Pertanto, il provvedimento dell'Autorità, adottato a conclusione del suddetto procedimento, aveva natura dichiarativa e non costitutiva.

Dal febbraio 2003, a seguito dei ricorsi amministrativi proposti innanzi al TAR Lazio – Sezione III - da numerose imprese sospese dall'Autorità per effetto dei procedimenti di cui sopra, sono state annullate le relative decisioni assunte dall'Autorità, sui presupposti, dedotti dal suddetto TAR, del non previsto potere di sospensione dalle gare esercitato dall'Autorità, in via autonoma e distinta da quello spettante ad ogni stazione appaltante ai sensi e per gli effetti dell'articolo 75, comma 1, del DPR n. 554/99, e dell'inserimento di annotazioni nel *Casellario* distinte e diverse, per contenuto, dalle fattispecie individuate dall'articolo 27 del DPR n. 34/2000.



*L'attività sanzionatoria*

L'Autorità, tuttavia, aveva adottato detto procedimento a garanzia delle imprese, nel senso di procedere a una valutazione di effettività e di imputabilità del mancato possesso dei requisiti prima dell'adozione della prescritta pubblicità, tramite l'inserimento dei dati nel *Casellario informatico* delle cause preclusive elencate dalle disposizioni vigenti. Attraverso detta valutazione l'Autorità aveva ritenuto non imputabili molte fattispecie segnalate dalle stazioni appaltanti, evitando di portare a iscrizione casi di presunto mancato possesso di requisiti.

Di seguito a tali pronunce, in attesa della definizione in sede giudiziale dei gradi di gravame per i dissensi giurisprudenziali emersi, l'Autorità ha definito nuove regole procedurali al fine di adempiere al disposto dell'articolo 27 del DPR n. 34/2000, innanzitutto per il perseguimento di un interesse preminente cui è preordinato il *Casellario*, cioè quello di informazione e di connessa conoscenza di dati che renda informate le stazioni appaltanti per le valutazioni in sede di gara.

L'Autorità ha, pertanto, deciso di disporre l'annotazione delle comunicazioni pervenute dalle stazioni appaltanti, secondo quanto previsto in modo puntuale dall'articolo 27 del DPR n. 34/2000, per l'individuazione delle imprese nei cui confronti sussistono cause di esclusione dalle procedure di affidamento di lavori pubblici, senza previsione di alcun preliminare contraddittorio.

Al 31 dicembre 2002 sono state decise dal Consiglio dell'Autorità 1486 pratiche concernenti le procedure in esame, 390 delle quali relative alla fattispecie *sub a)* 983 relative alla fattispecie *sub b)* e 113 relative alla fattispecie *sub c)*. Per la fattispecie *sub b)*, riguardante i procedimenti sanzionatori ex articolo 10, comma 1 quater, della legge quadro, si deve rilevare che l'afflusso delle segnalazioni ha registrato una notevole flessione, in conseguenza dell'applicazione, a regime, della normativa di cui al DPR n. 34/2000 in materia di regolamentazione del nuovo sistema di qualificazione. Per contro, per gli appalti d'importo inferiore a € 150.000, le stazioni appaltanti hanno continuato a fare ricorso alla disciplina dettata

**Numero  
dei  
procedimenti  
decisi**

## Capitolo 11

dall'articolo 28 del DPR n. 34/2000, così come per gli appalti di importo a base di gara superiore a € 20.658.276 (Lit. 40.000.000.000).

Procedimenti  
ex art. 4,  
co. 7, legge  
quadro ...

I 390 procedimenti sanzionatori ex articolo 4, commi 7 e 17 della legge quadro presentano una distribuzione territoriale tendenzialmente omogenea e riguardano, in misura consistente, il mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e documenti formulate dall'Autorità per l'esame e la definizione delle segnalazioni e degli esposti relativi a procedure di affidamento e realizzazione di lavori pubblici, ma anche l'omesso invio all'Osservatorio dei dati informativi sugli appalti aggiudicati e non ancora conclusi e delle comunicazioni circa l'esistenza o meno di esclusioni di offerte giudicate non congrue, per gli appalti sopra soglia (DSP 5.000.000).

Relativamente alle informazioni necessarie a definire l'istruttoria delle segnalazioni pervenute, nella maggior parte dei casi non si è riscontrata una totale inadempienza da parte delle amministrazioni interpellate bensì l'invio dei chiarimenti richiesti oltre il termine indicato dall'Autorità. Allo stesso modo, anche per quanto riguarda la violazione dell'obbligo di fornire all'Osservatorio le informazioni previste dall'articolo 4, comma 17 della legge quadro, l'omissione sopra indicata è di norma limitata solo ad alcune delle informazioni prescritte. Dei 390 procedimenti sanzionatori di tal genere, definiti nel corso dell'anno, 119, pari al 30% del totale, si sono conclusi con l'applicazione della sanzione e 271, pari al 70%, con l'archiviazione.

... misura  
delle  
sanzioni ...

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 n. 689 del 24 novembre 1981<sup>3</sup>. Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità minima, tenuto conto della circostanza che il ritardo è spesso esiguo mentre, nei casi di rifiuto od omissione ad adempiere, si è comminata una sanzione di importo più elevato.

<sup>3</sup> La norma 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.

*L'attività sanzionatoria*

Nella definizione della sanzione si è anche tenuto conto che, in alcune stazioni appaltanti, specie se di piccole dimensioni, vi è mancanza di personale avente specifica preparazione ed esperienza nel settore dei lavori pubblici, mentre in altre, di dimensione maggiore, vi è difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto che risulta spesso affidato ad una pluralità di uffici non sufficientemente coordinati tra loro.

La sanzione, quindi, è stata comminata ai responsabili dei procedimenti nei casi in cui si è potuto evincere dall'esame della documentazione una responsabilità diretta del funzionario incaricato ovvero nei restanti casi alle stazioni appaltanti, qualora si sia potuta imputare alla struttura amministrativa una responsabilità per carenze organizzative o per mancata attività di coordinamento e vigilanza.

In linea generale, comunque, le stazioni appaltanti sono state chiamate a rispondere *in solido* del fatto omissivo, come previsto dall'articolo 6, comma 3, della legge n. 689/81<sup>4</sup>.

In aggiunta ai 390 casi definiti, prima ricordati, nell'ambito poi delle competenze attribuite dall'articolo 4, commi 16 e 17, della legge quadro, l'Autorità ha avviato anche la verifica del livello di adempimento da parte delle stazioni appaltanti all'obbligo di comunicazione degli appalti pubblici esperiti a partire dal 1° gennaio 2000, procedendo all'incrocio delle informazioni contenute nella banca dati degli interventi con quelle della banca dati dei bandi pubblicati su tutto il territorio nazionale nel corso del 2000<sup>5</sup>.

Dal risultato delle verifiche effettuate dall'Osservatorio sono scaturite inadempienze dell'obbligo di comunicazione *ex* articolo 4, commi 16 e

... soggetti  
sanzionati

Art. 4,  
co. 16 e 17,  
legge quadro

<sup>4</sup> L'art. 6, co. 3, l. n. 689/81 dispone che se la violazione è commessa da un dipendente o da un rappresentante di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica, la persona giuridica o l'ente sono obbligati *in solido* con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.

<sup>5</sup> Incrociando le due banche dati sono stati individuati 3.836 bandi - di importo superiore a quello utilizzato come soglia per la verifica (€ 500.000) - non ricollegabili alle schede pervenute da parte delle stazioni appaltanti, per i quali è stata trasmessa una specifica nota di richiesta di informazioni-giustificazioni alle amministrazioni virtualmente inadempienti.

## Capitolo 11

17, della legge n. 109/94, per 204 bandi e, pertanto, sono state avviate nel 2002 le conseguenti procedure sanzionatorie.

In relazione a queste procedure, sono state adottate decisioni da parte del Consiglio dell'Autorità in numero limitato; per numerosi casi, il Settore competente dell'Autorità stessa ha ritenuto che si potesse proporre l'archiviazione anticipata.

**Procedimenti  
ex art. 10,  
co. 1 quater,  
legge  
quadro...**

In relazione ai procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 10, comma 1 quater, della legge n. 109/94, sono pervenute all'Autorità 396 segnalazioni che, rapportate a quelle dell'anno precedente (complessivamente 1.171 di cui circa la metà nel primo semestre), hanno fatto registrare una consistente diminuzione (66%). Le decisioni adottate dal Consiglio dell'Autorità nell'anno 2002, ma riferite a segnalazioni pervenute anche nell'anno precedente, sono risultate 983, di cui 250 archiviazioni anticipate, sempre decise dal Consiglio, hanno comportato un incremento di circa il 100% rispetto all'anno 2001.

Delle suddette 983 decisioni, 402 hanno comportato l'irrogazione di una sanzione e 35, attestata la falsità nelle dichiarazioni, hanno comportato l'iscrizione, quale dato rilevante, nel *Casellario informatico*<sup>6</sup>.

I restanti 581 procedimenti si sono conclusi con il "non luogo a procedere", di cui 250 casi, come sopra accennato, sono stati oggetto di archiviazione anticipata su proposta del Settore competente. È risultato pertanto sostanzialmente confermato il dato già emerso nell'anno 2001 di pratiche archiviate, pari al 60% rispetto al totale dei procedimenti definiti in sede istruttoria o pre-istruttoria.

La conferma di tale alta percentuale è dovuta a problemi legati all'incertezza interpretativa della norma, all'accoglimento dei ricorsi proposti innanzi ai TAR competenti dalle imprese segnalate ovvero ad errori di valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

<sup>6</sup> Secondo l'art 27, co. 2, lett. s) del DPR n. 34/2000, nel *Casellario informatico* vanno inserite anche le eventuali falsità nelle dichiarazioni rese in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara, accertate in esito alla procedura di cui all'art. 10, co. 1 quater, della legge quadro.

*L'attività sanzionatoria*

I casi più frequenti di errore da parte delle stazioni appaltanti che hanno comportato un'ingiustificata segnalazione all'Autorità sono i seguenti:

- mancata comprovazione da parte delle imprese di requisiti diversi da quelli di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa;
- ritardo nella presentazione della documentazione, non imputabile a responsabilità delle imprese;
- non ammissibilità delle offerte di imprese partecipanti alle gare e conseguente esclusione prima del sorteggio previsto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro;
- casi di trattativa privata.

Le medesime stazioni appaltanti hanno inoltre proceduto, non di rado, alla revoca di provvedimenti sanzionatori assunti in precedenza.

I ripetuti e svariati quesiti formulati dalle stazioni appaltanti e l'incertezza complessivamente manifestata nella fase di avvio del sistema avevano suggerito all'Autorità di fornire chiarimenti<sup>7</sup> alle problematiche che più frequentemente avevano indotto in errore gli enti committenti.

Ciò nonostante si sono continuati a riscontrare comportamenti difformi da parte degli enti committenti riguardo alle modalità di documentazione dei requisiti, alle concrete modalità di espletamento delle connesse verifiche nonché all'ambito ed ai presupposti del procedimento.

Tra le anomalie riscontrate già in precedenza alcune, come la predisposizione di bandi di gara e/o disciplinari carenti di informazioni o addirittura fuorvianti sul punto, non si sono più riscontrate - anche a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (aggiornato nel gennaio 2002) del documento dell'Autorità *Tipologie unitarie di bandi di gara* - mentre le altre possono così individuarsi:

- differenti criteri di valutazione della decorrenza iniziale del termine indicato dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94 per comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e

... anomalie  
più frequenti

<sup>7</sup> Con l'atto di regolazione n. 15 del 30 marzo 2000, in tema di *Natura dei termini per gli adempimenti previsti per i soggetti ammessi alle gare ed ulteriori questioni interpretati-*

*Capitolo 11*

- tecnico-organizzativa da parte delle imprese sorteggiate che in alcuni casi viene fatto decorrere dal momento della spedizione della documentazione da parte dell'impresa e in altri casi da quando la stessa risulta pervenuta alla stazione appaltante;
- ingiustificata considerazione della perentorietà del termine fissato dalla medesima norma per la dimostrazione dei suddetti requisiti da parte dell'aggiudicatario provvisorio e del secondo graduato;
  - modalità di documentazione dei requisiti di capacità tecnico-economica non uniformi. A volte le stazioni appaltanti, per la semplice omissione di un'autodichiarazione relativa a dati già documentati, hanno escluso un concorrente dalla gara; altre volte, l'esclusione è scattata per essere stati prodotti documenti in semplice fotocopia anziché in copia autenticata;
  - casi di imprese che, dopo il sorteggio, sono state ammesse con riserva alle fasi successive della gara, per consentire loro di produrre la documentazione non esibita nei termini prescritti, in palese contrasto con il principio della *par condicio* tra i concorrenti;
  - impropria verifica da parte di alcune stazioni appaltanti del requisito relativo alle attrezzature tecniche ed in particolare alla valutazione degli ammortamenti;
  - differenti modalità di valutazione degli attestati di esecuzione lavori;
  - impropria determinazione del quinquennio di riferimento al fine della dimostrazione della cifra d'affari in lavori conseguita dalle imprese.

La trattazione di alcuni di tali aspetti, sui quali l'Autorità non si era già pronunciata, è stata inserita nel progetto *forum*<sup>8</sup>, coerentemente con l'indirizzo adottato, al fine di investire della problematica le associazioni rappresentative delle categorie produttive e delle autonomie locali.

---

*ve relative all'applicazione dell'articolo 10, comma 1 quater, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.*

<sup>8</sup> Vedi capitolo 4.

*L'attività sanzionatoria*

A seguito dei contributi pervenuti, l'Autorità ha chiarito quanto segue:

- nella fase di controllo a campione non è possibile l'utilizzo dell'autodichiarazione per dimostrare il possesso dei requisiti tecnico economici, in quanto il Testo Unico regolante la documentazione amministrativa<sup>9</sup> nel consentire in linea generale l'autodichiarazione ammette le eccezioni previste espressamente dalla legge e tale è da considerarsi, per l'espresso testo normativo, l'articolo 10, comma 1 *quater* della legge quadro. E' ammissibile, comunque, la presentazione di copie autenticate in luogo degli originali alle quali il codice civile attribuisce efficacia probatoria;
- circa l'ammissibilità con riserva dei concorrenti per consentire la produzione della documentazione non esibita nei termini, è possibile derogare al chiaro dettato normativo solo in casi eccezionali, quale la presenza di un numero di concorrenti inferiori a cinque, non ricorrendo in tali casi l'ipotesi di esclusione automatica delle offerte di cui all'art. 21, comma 1 *bis* della legge quadro.

E' stata altresì avanzata l'opportunità, in relazione all'automatismo dell'esclusione dalla gara con la conseguente escussione della cauzione da parte della stazione appaltante, di considerare le attenuanti conseguenti alla buona fede dei concorrenti; detta ipotesi, peraltro, non è allo stato degli atti praticabile in quanto presuppone una modifica normativa.

Per quel che concerne la commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, 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 ...

---

<sup>9</sup> DPR n. 445/2000.

*Capitolo 11*

L'Autorità, peraltro, ogni qualvolta ha rilevato un errore scusabile da parte dell'impresa segnalata, ferma restando la legittimità delle decisioni adottate dalle stazioni appaltanti conformemente alla normativa vigente, ha adottato la decisione di non luogo a procedere. Sono questi i casi in cui si è tenuto conto dell'elemento psicologico e della buona fede nel comportamento dell'impresa, della difficile interpretazione e della novità della disciplina in materia di qualificazione.

... conseguenze dannose a carico delle imprese ...

In via generale, si può rilevare, da un lato, come la procedura indicata dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, sia stata intesa in maniera eccessivamente formalistica dalle stazioni appaltanti, con evidenti conseguenze dannose a carico specialmente delle piccole e medie imprese che hanno subito la conseguente esclusione dalla gara e l'escussione della cauzione, spesso di importo considerevole.

Questa specifica problematica ha costituito oggetto di un atto di segnalazione al Governo e Parlamento<sup>10</sup> nel quale si poneva in evidenza l'opportunità, ferma restando la disciplina in merito all'esclusione dalla gara, di subordinare l'escussione della cauzione da parte della stazione appaltante alla pronuncia dell'Autorità in merito.

Annotazioni nel Casellario informatico delle imprese qualificate

In relazione, infine, all'inserimento nel *Casellario informatico* dei fatti indicati dall'articolo 75 del DPR n. 554/99, è stato istituito nel mese di gennaio 2002 un apposito Ufficio per la verifica dei requisiti delle imprese (Ufficio VERI). Al 31 dicembre 2002, risultano pervenute 584 segnalazioni.

Profili problematici

Dall'analisi dell'attuale quadro normativo (legge n. 109/94; DPR n. 554/1999 Regolamento generale, DPR n. 34/2000 Regolamento sulla qualificazione; articolo 75 novellato dal DPR n. 412/2000) per la parte che sot-

<sup>10</sup> Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento in data 05/12/2001 ai sensi dell'art. 4, co. 4 lett. d), l. n. 109/94 relativo al *sistema delle sanzioni per errata comunicazione dei dati*.

<sup>11</sup> Secondo l'art. 27, comma 2, lett. s) del DPR n. 34/2000, nel *Casellario informatico delle imprese* vanno inserite anche le eventuali falsità nelle dichiarazioni rese in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara, accertate in esito alla procedura di cui all'art.10, comma 1 *quater*, della legge quadro.